REPI-CACD

Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata

1. Teoria de Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais e situação nacional e política externa de parceiros importantes
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos multilaterais políticos
6. Brasil, assuntos econômicos e de cooperação

1ª edição
Revisão de 25/01/2023

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

1ª edição

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

1ª edição

Revisão de 25/01/2023

Apresentação

O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações[1], ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas[2] de PI para a 3ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2022, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim[3]; e (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2022[4].

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 3ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente.[5]

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas[6]. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características inicias. Talvez a mais importante qualidade que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer

---

[1] As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

[2] Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[3] Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, é terceiro-secretário na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai.

[4] Mais de 1000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[5] Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico repicacd@gmail.com.

[6] Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.

intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

O que o REPI-CACD não é?

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

Como utilizar o REPI-CACD?

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em tomos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

Como o REPI-CACD surgiu?

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 3ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

Leonardo Rocha Bento[7]

[7] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL) e assessor do secretário-geral da Relações

Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos em 2021 e 2022, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- Ao impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas do candidato Leonardo Steil; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:
  - Ana Carolina de Carvalho;
  - Clara Soares Nogueira;
  - Clara Stefanello Sakis;
  - Clarice Oliveira Nepomuceno;
  - Felipe Rocha Sebben;
  - Guilherme Matos de Andrade;
  - Hugo Simões;
  - Juliane Becker Facco;
  - Mânlio Souza Morelli;
  - Marco de Rosis Muniz;
  - Nathália Andrade Terra Pereira;
  - Rafael Wagner Radke;
  - Raíssa Monteiro Saré;
  - Robson Hitoshi Takara; e
  - Romeu Santos Gottschalg.

Exteriores. Atualmente, é segundo-secretário na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, responsável por negociações agrícolas, em processo de remoção para a Embaixada do Brasil em Bogotá.

Apresentação da 1ª Edição

Esta 1ª edição do REPI contém informações revistas e atualizadas até o dia 30 de novembro de 2022, com exceção da balança comercial do Brasil, cujos dados já estão atualizados até o fim de 2022. Alguns acontecimentos relevantes dos meses de dezembro de 2022 e de janeiro de 2023 receberam pequenas menções ou notas de rodapé durante o processo de revisão final.

A próxima edição, atualizada até a data do próximo edital, deverá ser publicada às vésperas da 1ª fase do CACD 2023.

Índice Remissivo

Apresentação ..... *iv*

Agradecimentos ..... *vi*

1. Teoria de Relações Internacionais *1*

1.1. Tópicos e conceitos avançados de Teoria de Relações Internacionais **2**
I. Aplicação contemporânea dos fundamentos da Geopolítica Clássica 2
II. Armadilha de Tucídides 4
III. Conceito(s) de poder 9
IV. Estudos Críticos de Segurança 18
V. Estudos sobre a paz 24
VI. Ordem internacional 28
VII. Grande estratégia 34
VIII. Política externa feminista 39
IX. Responsabilidade de Proteger (R2P) e Responsabilidade ao Proteger (RwP) 44
X. Seis Faces da Globalização 48
XI. Separatismo e irredentismo 53
XII. Teorias de integração regional e a integração europeia 57
XIII. Teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação de inteligência 60
XIV. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao conflito na Ucrânia 62
XV. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais 69
XVI. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao programa nuclear da Coreia do Norte 70
XVII. Teorias de Relações Internacionais Não Ocidentais e Teoria Global de Relações Internacionais 73

1.2. Contribuições teóricas de autores específicos **82**
I. Francis Fukuyama e o Fim da História 82
II. John Ruggie 85
III. Joseph Nye 88
IV. Kenneth Waltz e Scott Sagan: o debate sobre proliferação nuclear e o Irã 89
V. Robert Jervis 92
VI. Samuel Huntington e o Choque de Civilizações 95

2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores *101*

2.1. História da política externa brasileira desde 1945 ..... **103**
I. Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) 103
II. Governo Getúlio Dornelles Vargas (1951-1954) 112
III. Governo João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955) 124
IV. Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) 125
V. Governos Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964) 138
VI. Governo Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967) 149
VII. Governos Artur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) 155
VIII. Governo Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) 163
IX. Governo João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) 182
X. Governo José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) 192
XI. Governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) 202
XII. Governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994) 212
XIII. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) 215
XIV. Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) 226

2.2. Personalidades da política externa brasileira pós-1945 ..... **229**
I. Antônio Augusto Cançado Trindade 229

II. José Augusto Lindgren Alves....232
III. Mário Gibson Alvez Barboza....235
IV. Paulo Tarso Flecha de Lima....236

2.3. Política externa como política pública....239
I. Política externa como política pública no Brasil....239
II. "Insulamento burocrático" do Itamaraty....240
III. Abertura do processo de formulação da política externa brasileira a novos atores....242
IV. Diplomacia pública e imagem do Brasil....244
V. Teorias de Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e domésticas....245

2.4. Estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores....246
I. Aspectos gerais da estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores....246
II. Alterações promovidas pelo Decreto nº 11.024/2022....247

3. Brasil e relações bilaterais, situação nacional e política externa de parceiros importantes....249

Comentário sobre as Parcerias Estratégicas do Brasil....251

3.1. Argentina....252
3.1.1. Situação nacional e política externa....252
I. Situação nacional da Argentina a partir de 2019....252
II. Política externa da Argentina....254
3.1.2. Relações com o Brasil....263

3.2. Estados Unidos da América....278
3.2.1. Situação nacional e política externa....278
I. Estratégia de Segurança Nacional....278
II. Estados Unidos e regimes e questões multilaterais....283
III. Relações Estados Unidos-China....289
IV. Relações Estados Unidos-Rússia....304
V. Relações Estados Unidos-Europa....312
VI. Política Externa dos Estados Unidos para o Grande Oriente Médio....325
VII. Política Externa dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico....339
VIII. Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe....341
3.2.2. Relações com o Brasil....349

3.3. Demais países americanos....358
3.3.1. Situações nacionais e política externa....358
I. Situação política da América do Sul a partir de 2019....358
II. Colômbia....368
III. Venezuela....374
IV. México....393
V. Cuba....401
VI. Nicarágua....407
VII. Triângulo Norte da América Central....416
VIII. Haiti....423
3.3.2. Relações com o Brasil....427
I. Relações Brasil-Bolívia....427
II. Relações Brasil-Canadá....434
III. Relações Brasil-Chile....439
IV. Relações Brasil-Colômbia....443
V. Relações Brasil-Equador....450
VI. Relações Brasil-Guiana....456
VII. Relações Brasil-México....462
VIII. Relações Brasil-Paraguai....468

IX. Relações Brasil-Peru 477
X. Relações Brasil-Suriname 484
XI. Relações Brasil-Uruguai....490
XII. Relações Brasil-Venezuela 496
XIII. Relações contemporâneas do Brasil com países da América Central e do Caribe 504

3.4. União Europeia 512
3.4.1. Origens, evolução histórica, estrutura e funcionamento, situação atual 512
I. Marcos iniciais 512
II. Alargamento da União Europeia 520
III. Brexit....525
3.4.2. Política externa....541
I. Política externa 541
II. Europa geopolítica....542
3.4.3. Relações com o Brasil 545

3.5. Europa 551
3.5.1. Outros agrupamentos ou organizações de concertação ou integração 551
I. Marcos iniciais da integração europeia....551
II. Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) 553
III. Grupo de Visegrado (V4) 555
3.5.2. Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus 559
I. Política externa da Alemanha 559
II. Política externa da França 562
III. Política externa do Reino Unido....563
IV. Separatismo na Escócia 569
V. A questão das Irlandas....571
VI. Bálcãs Ocidentais 574
VII. Mediterrâneo Oriental 591
3.5.3. Relações com o Brasil 598
I. Relações Brasil-Alemanha 598
II. Relações Brasil-Espanha 604
III. Relações Brasil-França 610
IV. Relações Brasil-Itália....618
V. Relações Brasil-Portugal 624
VI. Relações Brasil-Reino Unido 631

3.6. Rússia e espaço pós-soviético 639
3.6.1. Situação nacional e política externa 639
I. Política externa da Rússia....639
II. Relações bilaterais da Rússia....647
3.6.2. Relações com o Brasil 650
3.6.3. O espaço pós-soviético....658
I. Espaço pós-soviético desde 1991 658
II. Rússia e Ucrânia....660
III. Belarus....677
IV. Moldávia e Transnístria....681
V. Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh 684
VI. Geórgia, Abecásia e Ossétia do Sul....694
VII. Cáucaso do Norte 697
VIII. Ásia Central....701
IX. Países bálticos....709
X. Organizações internacionais no espaço pós-soviético desde 1991 711

3.7. China 715

3.7.1. Situação nacional e política externa 715
I. Partido Comunista Chinês (PPCh) 715
II. Separatismos internos 721
III. Questão dos *uigures* 722
IV. Hong Kong 726
V. Taiwan 728
VI. Disputas territoriais marítimas 735
VII. Política externa 739
VIII. Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI) 743
IX. Diplomacia de fóruns regionais 750
X. Relações China-Rússia 757
3.7.2. Relações com o Brasil 766

3.8. Índia 776
3.8.1. Situação nacional e política externa 776
I. Política Externa 776
II. Relações Índia-Paquistão 781
III. Relações Índia-China 785
3.8.2. Relações com o Brasil 793

3.9. Japão 801
3.9.1. Situação nacional e política externa 801
I. Política Externa 801
3.9.2. Relações com o Brasil 811

3.10. Ásia-Pacífico 820
I. Século asiático 820
3.10.1. Exercícios de concertação, cooperação e integração regional 821
I. Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) 821
II. Organização para Cooperação de Xangai (OCX) 827
III. Fórum RIC 832
IV. Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) e Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC) 839
V. Outras iniciativas de cooperação econômica na Ásia-Pacífico 840
3.10.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas 844
I. Coreia do Norte 844
II. Myanmar 850
III. Sri Lanka 853
3.10.3. Relações com o Brasil 856
I. Relações Brasil-Austrália 856
II. Relações Brasil-Coreia do Sul 862
III. Relações Brasil-Indonésia 868
IV. Relações Brasil-Singapura 873
V. Relações Brasil-Outros países e blocos asiáticos 877

3.11. África 881
3.11.1. União Africana e integração regional 881
I. União Africana (UA) 881
II. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) 886
3.11.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas 891
I. África do Sul 891
II. Angola e a questão de Cabinda 893
III. Cameroun 894
IV. Etiópia 897
V. Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD) 903

VI. Gana e a questão da Togolândia Ocidental 908
VII. Golfo da Guiné 909
VIII. Grandes Lagos Africanos 916
IX. Moçambique 927
X. Nigéria 931
XI. República Centro-Africana (RCA) 939
XII. Sahel 941
XIII. Somália 963
3.11.3. Relações com o Brasil 969
I. Relações Brasil-África 969
II. Relações Brasil-África do Sul 975
III. Relações Brasil-Angola 981
IV. Relações Brasil-Nigéria 988
3.11.4. Renascimento africano e nova partilha da África 993
I. Renascimento africano 993
II. Potências não tradicionais euroasiáticas na África 999

3.12. Grande Oriente Médio 1013
3.12.1. Exercícios de concertação, cooperação e integração e organizações regionais 1013
I. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) 1013
3.12.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas 1014
I. Primavera Árabe 1014
II. Potências regionais no Grande Oriente Médio 1028
III. Afeganistão 1041
IV. Curdos 1053
V. Iêmen 1057
VI. Irã e negociações nucleares 1061
VII. Iraque 1070
VIII. Líbia 1074
IX. Marrocos e a questão do Saara Ocidental 1080
X. Paquistão 1087
XI. Questão israelo-palestina 1092
XII. Síria 1105
XIII. Sudão 1118
XIV. Tunísia 1123
XV. Turquia 1127
3.12.3. Relações com o Brasil 1134
I. Relações Brasil-Arábia Saudita 1134
II. Relações Brasil-Emirados Árabes Unidos 1140
III. Relações Brasil-Turquia 1145
IV. Relações Brasil-Israel 1153
V. Brasil e a questão israelo-palestina 1158

4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais 1171

4.1. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) 1173
I. Aspectos gerais 1173
II. Presidências *pro tempore* (PPTs) mais recentes 1191

4.2. Brasil e integração regional na América Latina 1202
I. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) 1202
II. Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) 1208
III. Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) 1212
IV. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) 1220
V. União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) 1228

4.3. Outras iniciativas de integração na América Latina 1234
I. Aliança do Pacífico 1234

4.4. Sistema interamericano 1245
I. Organização dos Estados Americanos (OEA) 1245
II. Sistema interamericano de direitos humanos 1263
III. Cúpula das Américas 1277

4.5. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) 1284

4.6. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) 1293

4.7. BRICS 1301
I. Aspectos gerais 1301
II. Presidências *pro tempore* (PPTs) mais recentes 1305

4.8. Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) 1317

5. Brasil e assuntos multilaterais políticos 1318

5.1. ONU, órgãos multilaterais, conferências internacionais e reforma 1320
I. Organização das Nações Unidas (ONU) 1320
II. Década das Conferências 1334
III. Conselho de Segurança (CSNU) 1342
IV. Multilateralismo 1363

5.2. Operações de paz das Nações Unidas 1366
I. Operações de paz 1366
II. Brasil e as operações de paz 1373

5.3. Segurança e defesa 1380
I. Gastos militares mundiais 1380
II. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) 1383
III. Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) 1395
IV. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) 1398
V. Outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência 1401
VI. Arcabouço de segurança no golfo da Guiné 1407
VII. Questões de segurança e defesa na política externa brasileira 1412

5.4. Armas convencionais, armas de destruição em massa, tecnologias sensíveis e desarmamento 1431
I. Armas convencionais 1431
II. Armas autônomas letais 1439
III. Armas biológicas e armas químicas 1444
IV. Armas nucleares 1452
V. Regimes de controle de exportação de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis 1483
VI. Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) 1490
VII. Desarmamento 1493

5.5. Terrorismo, narcotráfico, crime transnacional e crimes cibernéticos de alcance global 1499
I. Terrorismo 1499
II. Narcotráfico e crimes transnacionais 1509
III. Corrupção 1525
IV. Guerra cibernética e crimes cibernéticos 1532

5.6. Mar, espaço e Antártida 1540
I. Amazônia Azul e Atlântico Sul 1540
II. Indo-Pacífico 1547
III. Mediterrâneo Oriental 1554
IV. Ártico 1555

V. Antártida 1560
VI. Espaço Exterior 1575

5.7. Direitos humanos, liberdade religiosa e políticas de identidade 1588
I. Principais acordos do sistema universal de proteção e promoção dos direitos humanos 1588
II. Conselho de Direitos Humanos (CDH) 1593
III. Sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano 1611
IV. Direitos humanos de mulheres 1612
V. Discriminação racial e direitos humanos 1624
VI. Liberdade religiosa 1634
VII. Islã político 1644

5.8. Saúde e temas sociais 1656
I. Saúde 1656
II. Pandemia de COVID-19 1665

5.9. Democracia 1671
I. Democracia e ONU 1671
II. Cúpula da Democracia 1674
III. Índices de democracia e estado da democracia no mundo 1678
IV. Política externa brasileira e democracia 1684

5.10. Tribunal Penal Internacional (TPI) 1690

5.11. Migração, refúgio e apatridia 1700
I. Migração 1700
II. Refúgio e apatridia 1714

5.12. Meio ambiente e mudança do clima 1723
I. Grandes conferências 1723
II. Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA) 1729
III. Proteção da camada de ozônio 1733
IV. Diversidade biológica 1739
V. Desertificação 1743
VI. Mudança do clima 1746
VII. Política ambiental brasileira 1769

5.13. Desenvolvimento sustentável 1780
I. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 1780
II. Ações de combate à fome e à pobreza 1793
III. Desenvolvimento humano 1796

6. Brasil, assuntos econômicos e de cooperação 1798

6.1. Organização Mundial do Comércio (OMC) 1800
I. Do GATT à OMC 1800
II. Solução de controvérsias 1805
III. Reforma da OMC 1817
IV. MC12 1826

6.2. Blocos econômicos e acordos comerciais regionais e inter-regionais 1829
I. Regionalismo comercial 1829
II. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) 1832
III. Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio e Acordo EUA-México-Canadá 1845
IV. Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP) 1850
V. Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP) 1854
VI. Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico e Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico 1859
V. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) 1860

6.3. Brasil, comércio exterior, promoção comercial e investimentos 1861
I. Balança comercial 1861
II. Promoção comercial e de investimentos 1886
III. Diplomacia do agronegócio 1889
IV. Investimentos 1898

6.4. Instituições e processos do sistema financeiro internacional 1906
I. Sistema financeiro internacional 1906
II. Fundo Monetário Internacional (FMI) 1910
III. Banco Mundial 1912
IV. Instituições de Basileia 1913
V. G7 1915
VI. G20 1920
VII. Instituições financeiras do BRICS 1950
VIII. Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) 1952
IX. Outros grupos, coalizões, mecanismos e bancos intergovernamentais do sistema financeiro internacional 1954

6.5. Criptomoedas, *blockchain* e os impactos na economia mundial 1956
I. Criptoativos e criptomoedas 1956
II. Central Bank Digital Currency (CBDC) 1959

6.6. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) 1967
I. OCDE 1967
II. Brasil e OCDE 1971

6.7. Energia 1977
I. World Energy Outlook 1977
II. Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e OPEP+ 1982
III. Agência Internacional de Energia (AIE) 1985
IV. Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) 1987
V. Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA) 1989
VI. Reuniões Ministeriais de Energia Limpa (CEM) 1991
VII. Plataforma para o Biofuturo 1992
VIII. Aliança Solar Internacional 1993
IX. Diálogo de Alto Nível sobre Energia das Nações Unidas 1994
X. Outras instâncias internacionais sobre energia 1996
XI. Energia e política externa brasileira 1999

6.8. Ciência, tecnologia e inovação e temas digitais 2000
I. Tecnologia 5G 2000
II. Governança da Internet 2001
III. GAFAM e BATX 2003
IV. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) 2006
V. Ciência, tecnologia e inovação, temas digitais e política externa brasileira 2008

6.9. Cultura 2015
I. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) 2015
II. Diplomacia cultural 2023
III. Instituto Guimarães Rosa 2028

6.10. Cooperação técnica, humanitária e esportiva 2031
I. Cooperação técnica internacional 2031
II. Brasil e a cooperação internacional 2034

1. Teoria de Relações Internacionais

Teoria de Relações Internacionais (TRI) é o macrotema incluído no edital de Política Internacional em que o estudo pode ser concentrado em universo mais restrito de fontes bibliográficas, uma vez que bons manuais são capazes de oferecer ferramentas suficientes diante das habilidades cobradas pelos examinadores. A título de sugestão, lista não exaustiva de manuais recomendados inclui os livros *Introdução às relações internacionais*, de Robert Jackson e Georg Sørensen, atualmente em sua 3ª edição em português, e *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*, de Nizar Messari e João Pontes Nogueira, cuja edição, embora antiga (2005), ainda é útil para o estudo dos cânones da ciência.

O presente tomo não tem qualquer pretensão de substituir o trabalho desses manuais. Não há, por exemplo, seções específicas sobre as principais correntes e vertentes teóricas das Relações Internacionais (RI). Pelo contrário, o objetivo deste tomo é oferecer materiais complementares e que muitas vezes aliam elementos teóricos e aplicação prática, seja de tópicos e conceitos específicos avançados no estudo teórico no campo das Relações Internacionais, seja de correntes ou vertentes menos conhecidas, seja de contribuições específicas de determinados autores que não usualmente integram aqueles manuais.

Dica do Bruno

O estudo da TRI para o CACD não deve ser encarado sob a mesma perspectiva da Academia (o conselho vale sobretudo para os egressos de cursos de RI que estão nessa batalha – e não são poucos). Trata-se de concurso de feições eminentemente práticas e pragmáticas, ainda que o conteúdo aparente grande profundidade analítica. Pode parecer polêmico ou surpreendente, mas o candidato aprovado não é aquele que mostra seu conhecimento de maneira mais polida e intelectual, mas aquele que mostra domínio das informações e conteúdos aprendidos de maneira direta, respondendo aos comandos e atendendo ao que é desejado.

Para a primeira fase do concurso, a fase objetiva, as considerações tecidas no parágrafo acima se aplicam de forma quase integral. É costumeiro que haja pelo menos uma questão sobre a temática dentre as doze (como foi nos últimos anos em Política Internacional), havendo a possibilidade de maior figuração. De toda maneira, é difícil haver menções com grande especificidade, seja em questões que tratem de correntes clássicas, como o Realismo e o Liberalismo, seja em questões que abordem correntes pós-modernas (o Feminismo figurou em prova recente, correlacionado à política externa sueca). Vale aqui uma máxima que eu repetirei *ad nauseam* nos demais tomos dessa coleção: geralmente, na fase objetiva, quando uma questão não parece estar errada, tende a estar certa. Não busquem pelo em ovo, tampouco briguem com cada assertiva. Faça da prova sua aliada, e não sua inimiga.

Para a fase discursiva, a tendência é as TRI não sejam abordadas de forma direta nas questões, mas relacionadas a algum tema específico – no CACD 2022, por exemplo, houve a inter-relação entre pontos do Realismo (ou, em interpretação mais preciosista, de antecedente do Realismo, como é o caso de Tucídides) e a rivalidade entre China e Estados Unidos. Ou seja, é importante conhecer não apenas os conceitos concernentes a cada uma das correntes, mas como esses se aplicam em situações históricas e contemporâneas.

1.1. Tópicos e conceitos avançados de Teoria de Relações Internacionais

I. Aplicação contemporânea dos fundamentos da Geopolítica Clássica

a) Origem e valor da Geopolítica na atualidade

A Geopolítica nasceu de uma necessidade prática: sintetizar e visualizar a realidade internacional, para informar o pensamento grande-estratégico e orientar a ação da política exterior. Assim, a Geopolítica estaria à serviço da formulação de estratégias de política externa. Enquanto a teoria de Mackinder reflete os interesses de uma potência estabelecida, o Reino Unido, as teorias de Mahan e de Spykman incorporam objetivos da diplomacia norte-americana em dois momentos distintos: como potência ascendente e como potência estabelecida. Os fundamentos clássicos da Geopolítica seguem vigentes, oferecendo conceitos essenciais para a formulação de objetivos de política externa. Dessa forma, o retorno aos mapas de Mahan, Mackinder e Spykman é condição fundamental para a compreensão do mundo contemporâneo e das condições de inserção internacional do Brasil.

b) Mapa geopolítico global contemporâneo

O mapa geopolítico global contemporâneo, marcado pela disputa entre Estados Unidos (EUA) e China, assemelha-se àquele com que os autores clássicos trabalharam, no século XX. Apesar de novas tecnologias e da emergência de novos atores, dois elementos estruturais tratados por Mahan, Mackinder e Spykman permanecem: o papel e o peso relativo dos EUA no mundo e o desafio estratégico da Eurásia.

Com o fim do sonho do "Fim da História", os EUA confrontam-se com uma China que tem visões e objetivos distintos sobre a distribuição espacial de poder na Ilha Mundo[8]. A estratégia norte-americana fundamenta-se na divisão da região, organizada por meio de equilíbrios regionais na Europa, no Oriente Médio e na Ásia. Assim, os EUA seguiriam atuando como força externa e *holder* de equilíbrios geoestratégicos regionais. Em contraste, a China busca uma Eurásia integrada sob sua liderança. Em linhas gerais, os EUA objetivam, controlando o *rimland* de Spykman, evitar a integração do *heartland*[9] de Mackinder sob uma única potência, enquanto a China busca justamente alcançar essa integração sob seu jugo.

Por meio do *Pivot to Asia*, da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), do AUKUS, da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), EUA e China disputam o controle geopolítico da Ásia Central, que segue como *debatable e debated ground*. Em paralelo, a busca por vantagens competitivas no campo tecnológico (5G, inteligência artificial, semicondutores, drones, etc.) configuram um *Digital Great Game* geoeconômico. Assim como a tecnologia ferroviária de Mackinder e a tecnologia naval de Mahan contribuíram para

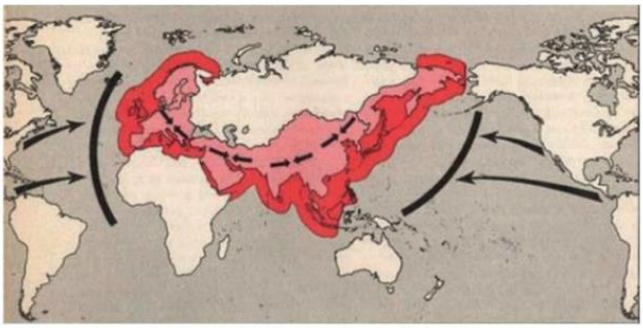
[8] O conceito de Ilha-Mundo (*world-island*, no original) foi introduzido por Mackinder em 1904 no seu artigo *The geographical pivot of history*. Ilha-Mundo significa a combinação dos continentes europeu, asiático e africano.

[9] O espaço geográfico a que se atribui valor estratégico é chamado "pivô" ou *heartland*, como o centro eurasiático de Mackinder. Extensas zonas litorâneas ao longo de continentes ganham o caráter de bordas estratégicas (*rimlands*), como o litoral eurasiático de Spykman.

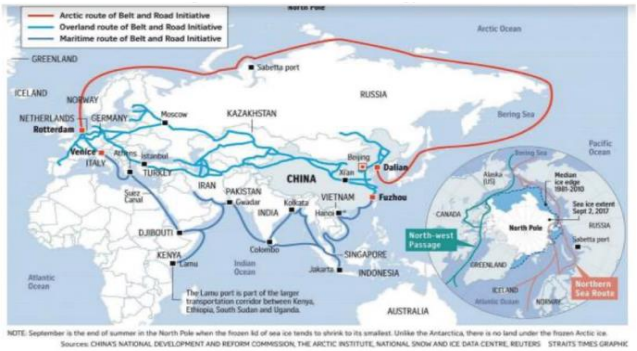
alterar o mapa geopolítico, as tecnologias atuais abrem novas dimensões de organização da produção e produtividade econômica, mas também incorporam os domínios do ciberespaço e do espaço sideral ao campo do cálculo geoestratégico.

Se a estratégia da China da Nova Rota da Seda reconecta milênios de trocas comerciais e um século de pensamento geopolítico inaugurado por Mackinder, a estratégia do Indo-Pacífico dos EUA, que busca o controle das bordas eurasiáticas, possui, por sua vez, claros ecos das teorias de Mahan e de Spykman. Deve-se ressaltar que Mahan também foi lido na China. O almirante Liu Huaqing, falecido em 2011, é considerado o "Mahan chinês" e inspirou a necessidade de desenvolver-se o poder naval da China. O investimento chinês na sua projeção naval com porta-aviões, o mapa estratégico da rota da seda marítima pelo Índico e pelo Ártico e o estabelecimento de bases territoriais ultramarinas (Djibuti) atestam a profunda compreensão das lições de Mahan. No mar do Sul, a China tenta exercer controle sobre seu próprio Caribe.

A tríade clássica também não ignoraria outro inquilino central da Ilha-Mundo: a Rússia. Ainda que sua economia não se equipare hoje à dos EUA ou à da China, o legado de superpotência oferece-lhe inegável capacidade de projeção de poder geopolítico, não somente militar, mas também diplomático e de inteligência. A Rússia é ainda uma potência energética, utilizando com enorme eficiência o potencial geoeconômico de sua rede de gasodutos. Na última década, os movimentos russos na Geórgia, na Crimeia, na Síria e na Ucrânia evidenciam uma potência preocupada em manter o controle e a influência em sua esfera geoestratégica.



Mapa 2 – O *Rimland* Eurasiático de Spykman[23]



Mapa 4 – Nova Rota da Seda[31]

Fonte: BARACUHY, Braz (org.). Os Fundamentos da Geopolítica Clássica: Mahan, Mackinder, Spykman Brasília, DF: FUNAG, 2021.

II. Armadilha de Tucídides

a) Introdução

Graham T. Allison – professor na Harvard Kennedy School, ex-secretário adjunto de defesa dos Estados Unidos (EUA) e autor do livro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap* – lidera o *Thucydides's Trap Project*[10] no *Belfer Center for Science and International Affairs* da Universidade de Harvard. Lançado em 2015, o projeto é um estudo sobre 16 casos nos quais a potência hegemônica foi desafiada por uma potência emergente nos últimos 500 anos. Em doze dos 16 casos, conforme a imagem a seguir, houve conflito violento; contudo, nos outros quatro, as potências lograram uma reacomodação no sistema, sem recorrer à guerra.

№	Period	Ruling Power	Rising Power	Domain	Result
1	Late 15th century	Portugal	Spain	Global empire and trade	No war
2	First half of 16th century	France	Hapsburgs	Land power in western Europe	War
3	16th and 17th centuries	Hapsburgs	Ottoman Empire	Land power in central and eastern Europe, sea power in the Mediterranean	War
4	First half of 17th century	Hapsburgs	Sweden	Land and sea power in northern Europe	War
5	Mid-to-late 17th century	Dutch Republic	England	Global empire, sea power, and trade	War
6	Late 17th to mid-18th centuries	France	Great Britain	Global empire and European land power	War
7	Late 18th and early 19th centuries	United Kingdom	France	Land and sea power in Europe	War
8	Mid-19th century	France and United Kingdom	Russia	Global empire, influence in Central Asia and eastern Mediterranean	War
9	Mid-19th century	France	Germany	Land power in Europe	War
10	Late 19th and early 20th centuries	China and Russia	Japan	Land and sea power in East Asia	War
11	Early-20th century	United Kingdom	United States	Global economic dominance and naval supremacy in the Western Hemisphere	No war
12	Early-20th century	United Kingdom supported by France, Russia	Germany	Land power in Europe and global sea power	War
13	Mid-20th century	Soviet Union, France, UK	Germany	Land and sea power in Europe	War
14	Mid-20th century	United States	Japan	Sea power and influence in the Asia-Pacific region	War
15	1940s–1980s	United States	Soviet Union	Global power	No war
16	1990s–present	United Kingdom and France	Germany	Political influence in Europe	No war

Fonte: *BELFER CENTER. Thucydide Trap Project*. 2015[11]

[10] No site oficial do projeto, é possível ler sumários dos casos. Nota-se que o projeto aceitou sugestões de análise para a fase 2 do projeto. Para mais informações, consulte: https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/case-file

[11] Disponível em: https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/resources/case-file-graphic

Allison apresentou o conceito de Armadilha de Tucídides em 2015, em artigo no *Financial Times*, e, em 2017, publicou o livro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* que é baseado em uma concepção notadamente realista de Teoria das Relações Internacionais (TRI). Recorda-se que o pensamento realista de RI apresenta origens nas ideias de Tucídides, historiador do conflito entre Atenas e Esparta no século VI a.C., no livro *História da Guerra do Peloponeso*. O ateniense analisou a dinâmica de disputa de poder entre potências concorrentes pela primazia no sistema internacional e como essa disputa desestabiliza a balança de poder, à medida que a potência estabelecida tenta manter o *statu quo* e a ascendente questiona o sistema vigente.

O objetivo de Allison em seu livro foi analisar as relações entre China e EUA e responder à questão: "EUA e China são capazes de evitar a Armadilha de Tucídides?". Sua conclusão é: China e EUA estão, atualmente, em rota de colisão, rumo à guerra. Allison ressalva que seu objetivo não é prever o futuro, mas, sim, evitá-lo, porque é possível escapar da Armadilha. Alguns (poucos) casos demonstraram ao longo da história essa possibilidade, desde que nos EUA e na China, os *policymakers* e estrategistas aprendam as lições da história e as apliquem. Para mais detalhes sobre as relações contemporâneas entre EUA e China, ver o tomo 3.

b) O conceito de Armadilha de Tucídides, segundo Graham T. Allison

Na introdução do livro de Allison, lê-se, em tradução livre "*A Armadilha de Tucídides refere-se à confusão natural e inevitável que ocorre quando uma potência em ascensão ameaça deslocar uma dominante (...) quando uma potência em ascensão ameaça deslocar uma potência dominante, o estresse estrutural resultante torna um choque violento a regra, não a exceção*" (Allison, 2017). As duas variáveis importantes para compreender a Guerra do Peloponeso, como bem notam Tucídides e Allison, são: ascensão e medo. Nesse sentido, a Armadilha de Tucídides refere-se à tendência ao conflito quando uma potência estabelecida tem sua posição de *hegemon* desafiada por uma potência em ascensão. A guerra é o modo pelo qual o *hegemon*, com receio de perder sua posição, busca assegurar o *statu quo*. Por sua vez, o *stakeholder* emergente recorre ao conflito como um meio de revisão da estrutura sistêmica.

c) A relevância contemporânea do conceito

Graham Alisson reconhece como natural que uma China cada vez mais poderosa busque uma inserção mais central no sistema de Estados. Na concepção chinesa, trata-se de reconstruir a grandiosidade milenar de uma civilização que foi forçada à mediocridade. Isso significa: retornar a China à posição de predominância asiática, superando o "século de humilhação", o período em que não foi a potência dominante do sistema como outrora; restabelecer o controle sobre os territórios da "Grande China", em direção ao Tibet, Hong Kong e Taiwan; recuperar a grande zona de influência de outrora; e fazer-se respeitada pelas demais potências sistêmicas.

O cientista político propõe que os norte-americanos reflitam sobre sua própria história, que é a de um país que emergiu como poder dominante regional na década de 1890: agiu, assertivamente, para promover as independências de Cuba e do Panamá; ameaçou ir à guerra com o Reino Unido e com a Alemanha, para garantir seus interesses na Venezuela; e interveio nas Américas, promovendo mudanças de governo que lhe fossem favoráveis.

No contexto atual, mais importante do que analisar o resultado imediato da postura chinesa nos mares do Sul e do Leste da China é compreender o que essa postura indica sobre as futuras ações da China no sistema internacional: contestação.

A Armadilha de Tucídides demonstra que, se se considerarem os quatro casos em que não houve guerra, entre os 16 identificados pelo projeto liderado por Allison, o conflito pode não acontecer, desde que haja ajustes significativos nas atitudes não só da potência em ascensão, mas também da potência estabelecida. Ações, interações e percepções precisam mudar, para que a armadilha seja evitada. Assim, a guerra é evitável. Ademais, Allison argumenta no mesmo sentido, ao afirmar que, por seis décadas, a "*Pax Pacifica*" construída pelos EUA deu à Ásia paz e segurança que os países da região necessitavam para se desenvolver.

No momento contemporâneo de "fim do monopólio ocidental do poder", segundo comentam Pascal Boniface e Hubert Védrine, nota-se o ressurgimento do nacionalismo, agora em bases populistas iliberais, e a crescente fragilização do multilateralismo, que representam contestações à hegemonia norte-americana e à tentativa dos EUA de moldar o mundo à sua maneira, exportando o modelo de democracia liberal. O comentário de Bonifca e Védrine reconhece a ascensão chinesa e o deslocamento do eixo geopolítico e geoeconômico para a Ásia como aspectos que desestruturaram o monopólio que as potências ocidentais tiveram sobre as relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a emergência da ordem liberal internacional sob a batuta dos EUA. Como nota Mearsheimer, em *Bound to Fail*, a ordem estabelecida pelos EUA gerou seus próprios movimentos de contestação, dada a tentativa dos EUA de impor a transformação das realidades nacionais, tornando-as réplicas do modelo norte-americano, em vez de acomodar as diferenças.

d) Críticas ao conceito

i. O *mea culpa* de Graham T. Allison

Allison menciona a limitação metodológica decorrente do pequeno universo amostral da análise no Apêndice 2 de seu livro de 2017. O autor salienta que o *Thucydides's Trap Project* é um trabalho em progresso. O projeto aceitou críticas e sugestões, que serão consideradas na fase 2 do projeto.

ii. Geopolíticas

Uma das perguntas críticas ao conceito da Armadilha é: as armas nucleares acabaram com o risco de armadilha?

As respostas variam entre:

1) é impensável que uma potência ascendente vá à guerra contra uma potência estabelecida, porque os riscos são muitos, especialmente diante das capacidades nucleares, que garantiriam a "mútua destruição assegurada"; e
2) embora a guerra nuclear não seja desejada nem por norte-americanos nem por chineses, é possível que haja, sim, uma escalada de um conflito pontual para um embate nuclear.

iii. Políticas

Em 2013, o presidente Xi Jinping afirmou para um grupo de visitantes ocidentais a um evento oficial do Estado chinês: "precisamos todos trabalhar juntos para evitar a Armadilha de Tucídides". Nesse sentido, as autoridades chinesas rechaçam a ideia de um conflito inevitável, enquanto as norte-americanas, como os senadores Roger Wicker e Angus King, consideram como um pressuposto estratégico essencial.

iv. Econômicas

As economias de EUA e China estão muito mais inter-relacionadas do que estavam as economias dos casos analisados por Allison. Nesse sentido, os custos de um conflito direto entre os dois países teriam implicações econômicas negativas para ambos os lados, o que desencoraja o embate. Exemplo disso é o fato de a China ser a maior detentora de títulos da dívida pública dos EUA e beneficiar-se bastante das relações comerciais, amplamente superavitárias. Os custos de eventual conflito somar-se-iam às perdas de comércio e de rentabilidade desses títulos.

Dado que as economias chinesa e norte-americana são bastante interdependentes, nas retóricas anti-globalização e nacionalistas, há um clamor pelo *decoupling* das economias, reduzindo a exposição à influência do concorrente geopolítico. Não obstante, essa "dissociação" poderia contribuir para a rivalidade, ao reduzir vínculos e, consequentemente, incentivar o conflito. A Armadilha de Tucídides, em uma análise de viés liberal de RI, não só poderia ser mas também é de fato evitada, por meio das relações econômicas; não havendo, portanto, tendência ao conflito.

v. Teórico-metodológicas

Joseph Nye[12] crítica a ideia de Armadilha de Tucídides, por quatro principais motivos:

1) os problemas metodológicos de concluir, com um grau elevado de determinismo, que a guerra é inevitável entre os EUA e a China, porque doze casos, em 500 anos, sugerem essa conclusão. Ele refuta, desse modo, que não há nada de inevitável na armadilha, que seus efeitos são exagerados e que o número de casos considerados na análise não é preciso, já que não há um parâmetro claro para definir o que é um caso a ser examinado;
2) o diferencial de poder entre a China e os EUA ainda é muito maior do que nos casos analisados pelo projeto de Allison. Exemplo disso é o grande diferencial do orçamento militar e das capacidades nucleares entre os dois países;
3) são as decisões dos formuladores e executores das políticas estatais que resultam na guerra; portanto, aspectos pessoais, não impessoais e estruturais causaram a guerra que baseia o conceito. Análises de historiadores como Donald Kagan demonstram que o poder ateniense não estava crescendo quando houve a guerra, o equilíbrio de poder já se estava restabelecendo. Ainda assim, os espartanos consideraram que a guerra valeria o risco; e
4) a utilidade das metáforas e das comparações históricas podem ser perigosas, mormente se estiverem acompanhadas de uma percepção de inexorabilidade.

Em *The China Sleepwalking Syndrome*, Nye discute que as análises que consideram a relação entre os EUA e a China como uma reedição da Guerra Fria são pouco adequadas. Seria melhor atentar-se à possibilidade de irem à guerra, como na Primeira Guerra Mundial, por ações

[12] Charles Kindleberger foi um dos arquitetos do Plano Marshall e analisou os motivos para a realidade desastrosa da década de 1930.

de terceiros, inclusive de parceiros, que podem causar conflagrações locais com efeitos sistêmicos, ao tragar chineses e norte-americanos, levando-os à guerra.

Por fim, a Armadilha de Kindleberger seria um risco maior do que a de Tucídides. Para Nye, os EUA não deveriam preocupar-se com a ascensão da China a ponto de desestruturar o sistema estabelecido, mas, sim, uma China que seja muito fraca ou que não tenha vontade política de promover bens públicos globais. As potências do sistema, quando contribuem com a oferta desses bens, como estabilidade financeira, tendem a beneficiar-se, ao dividir o ônus da estabilidade e garantir o adequado provimento desses bens. Após a Primeira Guerra Mundial, nota-se o isolacionismo dos EUA, que se portaram como *free rider*[13], enquanto o Reino Unido não era capaz de continuar ofertando a mesma quantidade de bens públicos globais, resultando em problemas sistêmicos. Desse modo, uma China que não contribua para a estabilidade sistêmica, mesmo tendo capacidades, é uma ameaça maior do que uma China forte o suficiente para suplantar os EUA.

vi. Utilidade para os países periféricos

Gelson Fonseca Jr. ressalta que Alisson não comenta nada sobre a realidade da periferia do sistema de Estados. Segundo o embaixador brasileiro, caberia aos países em desenvolvimento "buscar formas de resistir às pressões que inevitavelmente surgem quando o conflito entre potencias se universaliza e polariza".

[13] *Free rider*, para Nye, significa que os EUA se beneficiaram dos bens públicos existentes sem prover contribuições em troca, ainda que pudessem e devessem fazê-lo.

III. Conceito(s) de poder

a) Poder

Como muitas ideias no âmbito das ciências sociais, o conceito de poder é muito disputado. Pode ser definido, em termos gerais, como a capacidade de fazer alguém mudar seu comportamento, de influenciar o comportamento de outrem, que seria diferente se não sofresse aquela influência. Outras definições aceitas incluem controlar a agenda de possibilidades de ação de um determinado ator; e criar, moldar ou influenciar crenças, percepções ou interesses de outrem. Para Nye, com base na definição do dicionário, poder é a capacidade de fazer coisas, mas, especificamente, em situações sociais, é a habilidade para afetar outros para conseguir os resultados que queremos.

Definições de poder podem ser divididas em comportamentais, com base nos resultados de uma ação (avaliação *ex post*), ou materiais, considerando "poder" como recursos em uma avaliação *ex ante* (um país seria poderoso se possuir grande população, território, recursos naturais, grande economia, força militar e estabilidade social). Tudo depende, entretanto, de como esses recursos serão utilizados em um determinado contexto – a efetividade dos recursos de poder.

b) Poder bruto ou duro (*Hard power*)

O poder bruto ou duro é o poder de obrigar alguém a fazer algo, normalmente, por "recompensa, coação ou ameaça". Trata-se da forma mais tradicional de poder no estudo das Relações Internacionais (RI), mas ganha existência própria com o contraponto feito por Joseph Nye, quando cunha a ideia de *soft power* em 1990. Nye associa o poder bruto com a abordagem de *carrot and sticks* (cenouras e bastões), que é a própria expressão do binômio "ameaça de punição e recompensa". Como expressões desse poder há não apenas as vertentes política (por meio de diplomacia coerciva ou de sanções políticas) ou militar, mas também a vertente econômica, que é, de maneira errônea, normalmente associada de maneira exclusiva com poder brando, tendo em conta a associação inexata entre *hard power* e *high politics* e entre *soft power* e *low politics*. A métrica para o poder bruto costuma ser simples, quantitativa, com base nas capacidades materiais de um Estado. Exemplos de expressão do *hard power* nas relações internacionais são a aplicação de sanções políticas e econômicas ou as intervenções internacionais.

c) Poder brando ou suave (*Soft power*)

O poder brando ou suave diz respeito à "habilidade de afetar outros por meio da atração e da persuasão, em vez da coerção e da recompensa". Essa habilidade de moldar preferências pode ser exercida, em se tratando de Estados (há uma outra discussão para indivíduos), de diferentes maneiras, como cultura (que pode ser transmitida por meio do comércio) e educação, história, valores políticos e econômicos (que também podem ser transmitidos por meio do comércio ou de investimentos), esporte, cooperação técnica, instituições (sejam elas tomadas no sentido material, tangível, físico, sejam como mecanismos e estruturas que regulam o comportamento), política externa e diplomacia (não coerciva). O poder de criar agendas e definir quais temas têm relevância no sistema internacional também é expressão do poder brando.

O conceito foi cunhado por Joseph Nye, em um artigo para a *Foreign Policy* e no livro *Bound to Lead*, ambos de 1990. Surgiu quando o autor analisava um suposto declínio do poder

americano durante a década de 1980. Para Nye, os Estados Unidos (EUA) conservavam recursos tradicionais de poder – econômico e militar –, mas também conseguiam os resultados que desejavam por meio da atração, ao invés do uso da coerção ou de pagamentos (instrumentos de *hard power*), o que Nye denominou de *soft power*. Nye considera que a União Soviética (URSS) ruiu em razão da perda relativa de *soft power* do país ao longo da segunda metade do século XX, sobretudo por causa das intervenções na Hungria, em 1956, e na Tchecoslováquia, em 1968. Da mesma forma, o muro de Berlim teria caído pacificamente, por conta do efeito do *soft power* ocidental sobre as mentes das pessoas. Para Nye: "*No barrage of artillery brought down the Berlin Wall; it was removed by hammers and bulldozers wielded by people who had been touched by Western soft power*". Assim, *hard power* funcionaria com "cenouras e porretes", enquanto *soft power* atuaria como um ímã. Outros exemplos de poder brando estão na disseminação de valores por meio de veículos culturais, como o sistema de Hollywood, a construção de parcerias por meio das atividades de cooperação técnica, cultural, educacional ou esportiva ou a consolidação de laços diplomáticos, como a abertura de embaixadas. De acordo com o autor, para ser efetivo, o poder brando – e sua capacidade de atração – depende de credibilidade.

Segundo Nye, o *soft power* de um país advém majoritariamente de três fontes: sua cultura; seus valores políticos, como democracia e direitos humanos (quando o país os defende internacionalmente); e suas políticas (quando são vistas como legítimas porque levam em conta os interesses de outros países). Assim, um governo pode influenciar outros por meio do exemplo de como se comporta internamente (protegendo a liberdade de expressão), em instituições internacionais (favorecendo o multilateralismo) e por meio de sua política externa (promovendo o desenvolvimento e os direitos humanos, por exemplo).

Alguns recursos podem produzir *hard power* e *soft power* ao mesmo tempo, como demonstram o Plano Marshall (1948) ou o projeto chinês Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). A distinção entre *soft* e *hard power* pode ser entendida como parte de um espectro. No extremo do *hard power* está o comando ou a ordem que deve ser obedecida pelo alvo, e no extremo do *soft power* está a cooptação, que depende de um movimento voluntário do alvo. Alexander Vuving sugeriu uma formulação alternativa do conceito baseado em duas dimensões: voluntarismo simétrico e assimétrico do alvo em um eixo, e manipulação direta ou indireta pelo agente no outro. Essa formulação dá origem a quatro categorias de poder: coercivo; estrutural; transacional; e atrativo. Comportamentos ligados ao *hard power* incluiriam coerção, manipulação da estrutura e pagamento, enquanto o *soft power* estaria ligado à atração positiva e à persuasão.

O conceito de *soft power* foi sendo gradualmente adotado pelos formuladores de política. Tornou-se popular no Japão, por conta de sua constituição pacifista. A União Europeia (UE) também começou a reforçar seu *soft power* – possivelmente como forma de compensar deficiência em poder militar. Nos EUA, o conceito começou a ser empregado pela Marinha, pensando em atrair moderados para longe de radicais em lugares como Afeganistão e Iraque. O pêndulo da prioridade ao *soft power* recuaria durante a presidência de Dunald Trump e retornaria à posição anterior com a presidência de Joe Biden, que prometeu, logo em seu discurso de posse: "liderar pelo poder de nosso exemplo". A organização da cúpula virtual pela democracia, em dezembro de 2021, fez parte desse esforço, assim como a solidariedade demonstrada com a Ucrânia. Não obstante, há o temor de que ataques à democracia, discriminação racial e retrocessos em relação a direitos reprodutivos prejudiquem a imagem dos EUA como exemplo de democracia inspiradora no mundo.

A China também adotou o conceito de *soft power*, visando diminuir a possibilidade de uma coalizão contrária juntar-se contra si diante de seu crescimento econômico. O país teve, entretanto,

resultados dúbios, pois, apesar da admiração trazida pelo sucesso do desenvolvimento, a capacidade de atração chinesa ainda é menor que a americana na maior parte do mundo, incluindo na Ásia. Para Nye, a China deveria dar mais liberdade à sua sociedade civil, como a artistas, por exemplo, para aumentar seu *soft power*. Disputas territoriais com vizinhos também não ajudam, apesar da abertura de Institutos Confúcio ao redor do mundo (presentes em 162 países). Há uma percepção da elite chinesa de que o *status* da China no sistema internacional é limitado e ofuscado pelo Ocidente e que, para rivalizar verdadeiramente com os EUA, a China precisa de maior reconhecimento e influência sobre a opinião pública global, o que também fortaleceria a legitimidade doméstica do regime. No entanto, os EUA e a China interpretam e operacionalizam o conceito de *soft power* de maneiras distintas. Enquanto Washington favorece a democracia e valores liberais, Pequim, em razão do sucesso do modelo de desenvolvimento chinês, foca seu *soft power* em questões práticas, como o financiamento ao desenvolvimento e comércio, com grande sucesso no Sul Global (apesar dos ganhos limitados com a "diplomacia da vacina", adotada durante a pandemia da COVID-19), onde há problemas de desenvolvimento semelhantes aos existentes na China no passado. Uma admiração pelo modelo chinês não significa, contudo, rejeição aos valores americanos, como demonstram pesquisas de opinião em países africanos e latino-americanos.

A Guerra da Ucrânia provocou grande perda de *soft power* por parte da Rússia e, indiretamente, da China. Putin, admirado por setores do Ocidente como líder político, passou a ser visto como tirano e inábil política e militarmente. Atrocidades cometidas pelo uso do *hard power* russo provocaram danos irreparáveis na imagem russa em países da Europa Ocidental, como na Alemanha. Devido à pressão da opinião pública alemã, o projeto do *Nord Stream 2* foi suspenso, e os gastos militares alemães aumentaram. Além disso, a figura do presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, presença constante na mídia, contribuiu para aumentar a simpatia ocidental com a luta ucraniana, facilitando o envio de armas e equipamentos militares para o país. Embora a Índia e países africanos tenham-se abstido de condenar a Rússia, a China votou contra a expulsão do país do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e forneceu recursos em apoio à campanha de propaganda russa, sofrendo, consequentemente, prejuízos em sua imagem internacional.

Em contraste, a estratégia de *soft power* da Coreia do Sul é um exemplo bem-sucedido e cresceu conforme o país se desenvolveu. Atualmente, a vitória de *Parasita* na disputa pelo Oscar de Melhor Filme em 2020 e o sucesso internacional do *K-Pop* como produção musical são exemplos da estratégia de *soft power* sul-coreana, ou *Hallyu* ("onda coreana"). Inicialmente considerada como fenômeno passageiro, a *Hallyu* consolidou-se como esforço estratégico de *soft power* da Coreia do Sul. A exportação da cultura coreana expande-se cada vez mais, contemplando não só o mercado musical e audiovisual, mas também a gastronomia e o modo de vida. Grandes conglomerados coreanos – os *chaebols* – financiam produções culturais, sendo importantes atores dessa estratégia, ao lado do Estado. O *Hallyu* é particularmente influente em nações em desenvolvimento, com destaque para o Sudeste Asiático. Além disso, o país investe na promoção de suas características (*nation branding*) e no sucesso de seu modelo socioeconômico e educacional. Esse êxito já tornara o país reconhecido, dada a trajetória de recuperação diante das crises financeiras de 1997 e 2008 e o rápido desenvolvimento econômico, saindo de condição de miséria para se tornar um dos países asiáticos mais dinâmicos e modernos.

d) Poder inteligente (*Smart power*)

O poder inteligente diz respeito à capacidade de um autor de combinar elementos dos dois conceitos anteriores, *hard* e *soft*, de maneira a reforçá-los mutuamente, tornando mais eficiente e

efetiva a consecução de seus interesses nas relações internacionais. Parte da consideração de que, na maioria das vezes, o recurso puro a apenas uma das duas formas de poder anterior não será suficiente e, muitas vezes, será contraproducente. De acordo com o *Center for Strategic and International Studies*, seria uma abordagem que ressalta a necessidade de força militar conjugada com a necessidade de aliança, parcerias e instituições de todos os níveis, para expandir a influência de um agente e dar legitimidade às suas ações. O termo pode ser atribuído tanto a Joseph Nye, que alega tê-lo cunhado em 2003, quanto a Suzanne Nossel, ex-adjunta do Embaixador dos EUA nas Nações Unidas, que escreveu um artigo com esse nome na *Foreign Affairs* em 2004. Após o reconhecimento do fracasso no Iraque, Nye começou a falar para audiências políticas, enfatizando que a habilidade de combinar *hard* e *soft power* em estratégias bem-sucedidas que se reforçam mutuamente pode ser chamada *smart power*, um conceito mais prescritivo do que analítico.

Em 2009, a então secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton (chamada de "*the soft-power secretary of state*" em artigo de 2013 na *Foreign Affairs*), disse ao Senado: "*We must use what has been called 'smart power', the full range of tools at our disposal – diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural – picking the right tool, or combination of tools, for each situation. With smart power, diplomacy will be the vanguard of foreign policy*." O conceito poderia, ainda, ser discutido à luz de outro, cunhado por Condoleezza Rice, que teria algumas semelhanças: "*transformational diplomacy*".

É possível apontar a política do *Big Stick* conforme foi anunciada por Teddy Roosevelt, como exemplo de poder inteligente ("*speak softly and carry a big stick*"). Contemporaneamente, as relações dos EUA com a China ou com a Coreia do Norte poderiam ser exemplos de poder inteligente. A projeção de poder de algumas potências por meio das instituições multilaterais também pode ser um exemplo. Nye considera que a principal ameaça contemporânea aos EUA é o terrorismo, e a única maneira eficiente de combatê-lo seria pelo poder inteligente.

Para Nye, a China teria dificuldades em desenvolver *smart power*, uma vez que é difícil combinar uma diplomacia da vacina com uma "diplomacia do lobo guerreiro", marcada por agressões e coerções de países menores.

e) Poder afiado ou agudo (*Sharp power*)

O poder afiado ou agudo foi conceito criado por Christopher Walker e Jessica Ludwig, do *think tank* norte-americano *National Endowment for Democracy*, em 2017, para descrever uma estratégia de "guerra de informação conduzida por potências autoritárias de hoje, particularmente pela China e pela Rússia", países que "gastaram dezenas de bilhões de dólares para moldar as percepções do público e o comportamento [das pessoas] ao redor do mundo" disseminando informação maliciosa em escala global com finalidade política de desestabilizar outros países. De acordo com os dois criadores, a expressão *sharp power* se refere a uma "ameaça real" à democracia no mundo. Essa estratégia, utilizada por regimes autoritários, baseia-se em subversão, pressão, distração e manipulação, ao mesmo tempo em que, domesticamente, mantêm iniciativas sistemáticas de supressão do pluralismo político e da liberdade de expressão como forma de preservar seu poder.

Não se trataria, portanto, de poder brando (que não seria controlado exclusivamente pelos governos) ou de "*charm offensive*" (estratégia deliberada de usar o seu "charme" para conseguir o que se quer). *Sharp power* não é *soft power*, pois não se trata de atração positiva, mas da tentativa de manipulação por meio do engano. Para Nye, seu espectro de comportamentos de poder tem como base o grau de voluntarismo concedido ao alvo. No uso do *hard power*, a coerção remove

as escolhas do alvo por meio de sanções negativas. O *soft power*, por sua vez, depende de margem suficiente de escolha para que um analista descreva o alvo como sendo positivamente atraído. São a transparência e os limites ao engano deliberado que diferenciam o *soft* do *sharp power*.

Como exemplos de *sharp power*, pode-se mencionar as alegadas interferências russas em processos eleitorais em diversos países, que têm sido objeto de investigações de autoridades locais, a propagação de mensagens oficiais do governo chinês por meio dos Institutos Confúcio, a pressão sobre Facebook ou Google, que são proibidos na China, para remover conteúdo disponível no exterior, e os investimentos chineses em telecomunicações na África, sobre as quais o governo chinês passaria a exercer censura, controlando as informações transmitidas. O exercício de controle estatal sobre o acrônimo CAMP – cultura, academia, mídia e setor editorial (*publishing*, em inglês) – também exemplifica a aplicação do conceito.

É importante indicar, entretanto, que *soft* e *sharp power* não são excludentes, de modo que um mesmo país autoritário poderia expressar ambos. Democracias devem ter cuidado ao responder ao uso do *sharp power* por países autoritários para não comprometerem seu próprio *soft power*. Grande parte do *soft power* das democracias deriva da atuação da sociedade civil – no caso americano, de Hollywood, universidades e fundações –, e limitar ou restringir sua liberdade poderia prejudicar esse ativo. Países autoritários possuem dificuldade para gerar seu próprio *soft power* porque limitam a liberdade de atuação de suas sociedades civis.

f) Transição e difusão de poder

A transição de poder significa a desconcentração do poder de um polo para outros atores estatais. A difusão de poder significa a desconcentração do poder dos atores estatais para os atores não estatais. Ambas não necessariamente significam a promoção de igualdade de poder entre os agentes.

Em seu livro *O Futuro do Poder*, Joseph Nye defende que, nas últimas décadas, tem havido, paralelamente, uma transição do poder do polo tradicional – os EUA – para os países emergentes e uma difusão do poder dos Estados Nacionais para atores não governamentais (ainda que isso não signifique a perda de centralidade dos Estados nas RI).

A transição de poder atualmente está umbilicalmente relacionada com a questão da polaridade do sistema internacional após o fim da Guerra Fria. Na virada dos anos 1990, ganharam força as teses de "Fim da História" (Francis Fukuyama, em 1989, retomando ideia de Hegel) ou de "Única Superpotência" (Samuel Huntington, em 1991) ou de "Momento Unipolar" (Charles Krauthammer, em 1990-1991). Progressivamente, com a consolidação da UE e com a emergência de potências regionais, passou-se a discutir a ideia de "multipolaridade" ou de "unimultipolaridade" (Huntington). Nas últimas duas décadas, presencia-se o ressurgimento (ou ascensão) da Ásia, em especial da China, seguida pela Índia e Rússia, como exemplo da transição de poder. Outros conceitos pertinentes que podem ser mencionados são a "ascensão do resto" (Alice Amsden), o "mundo pós-americano" (Zakaria), o "mundo pós-ocidental" (Stuenkel), a "apolaridade/não polaridade" (Hass), o "G0" (Bremmer). Ainda no que diz respeito à transição de poder, mais recentemente, em razão da ascensão chinesa, passa-se também a falar em uma "nova bipolaridade" (mesmo que assimétrica, conforme Stuenkel) ou de um "G2" (Bergsten, Brzezinski).

Quanto à difusão de poder, por sua vez, trata-se de movimento em direção não apenas a organizações não governamentais, mas também a grandes corporações transnacionais, à criminalidade organizada transnacional (incluindo grupos terroristas) e, em algumas instâncias, às burocracias das organizações internacionais, porque funcionam como entidades com interesses

próprios. Há quem já tenha classificado, em anos passados, o movimento de fortalecimento da sociedade civil em escala global (ou da opinião pública global) como a "segunda superpotência", capaz de contrabalancear os EUA. Aproveitando-se também de outras contribuições conceituais de Nye, pode-se lembrar que, no xadrez tridimensional utilizado pela teoria de interdependência complexa, a difusão de poder já estava presente nos tabuleiros transgovernamental (relações entre subunidades) e transnacional (relações com a participação de outras unidades que não o Estado).

g) Poder cibernético

As relações de poder no sistema internacional são afetadas ou influenciadas pelo meio ou contexto em que se inserem. Por esse motivo, a emergência do mundo cibernético é crucial para as discussões sobre o poder no século XXI. O meio cibernético permite, por exemplo, reduzir as diferenças entre as capacidades relativas dos agentes, permitindo que mesmo atores menores possam exercer mais poder bruto ou poder brando. Também é meio ou canal de expressão e de propagação do poder afiado.

De acordo com Nye, o meio cibernético também é uma grande ameaça em termos de difusão de poder – de modo que se poderia identificar a existência de um "poder cibernético" propriamente dito. Exemplos de impacto do meio cibernético poderiam ser o poderio informacional detido atualmente pelas grandes empresas de telecomunicações, a disputa pela questão do 5G, os impactos da guerra cibernética sobre a dinâmica tradicional de conflitos, os recursos disponíveis nas mãos de organizações criminosas transnacionais e a disseminação dos crimes cibernéticos, a reverberação de movimentos populares e da opinião pública e o próprio meio de propagação do poder afiado.

h) Poder colaborativo (*Collaborative power*)

Há, ainda, uma dimensão alternativa de poder nas RI, que se fortalece devido à existência das grandes empresas de tecnologia, mormente as do Ocidente, menos censuradas do que as chinesas. Anne-Marie Slaughter discute a existência de um tipo diferente de poder: o "poder colaborativo" (*collaborative power*). Para isso, com base em reflexão que compreende dois outros tipos de poder, o *resource power* – que se origina dos recursos que produzem resultados, como o território – e o *relational power* – que designa a capacidade de agir em situações sociais, para afetar outras pessoas e lograr os resultados desejados –, a autora define uma nova expressão de poder: segundo ela, o poder colaborativo é "o poder de muitos para, juntos, fazerem o que não podem fazer sozinhos", permitindo, assim, que se inclua, nas análises sobre o poder, aquele exercido por grupos de indivíduos, sem que componham organização determinada.

A autora usa, para ilustrar o conceito, a imagem de gotas d'água, que, individualmente, são inofensivas, mas, juntas, formam um *tsunami*. O poder colaborativo pode ser concretizado de várias formas: mobilização, por meio da chamada à ação; conexão, por meio da criação de um vínculo entre o maior número de pessoas possível; e adaptação, por meio da mudança de noções individuais, para ingressar em um diálogo com outros.

A inspiração para o conceito foi a prisão e liberação da blogueira e colunista egípcia-norteamericana Mona Eltahawy. Ao ser presa, Mona publicou um *tweet* dizendo "*beaten arrested in Interior Ministry*". Em poucas horas, se tinha criado a *#FreeMona*, o que levou o governo egípcio a libertá-la.

No caso das grandes empresas de tecnologia, que oferecem *hardwares*, *softwares* e plataformas de compartilhamento de textos, fotos e vídeos, o poder colaborativo não é uma fonte de poder para essas, mas derivado dessas, somente possível graças aos serviços ofertados por essas empresas. Uma postagem no Facebook, ao ser compartilhada por um *smartphone*, após uma busca no Google, por exemplo, pode ser um meio de angariar adeptos para uma movimentação. Evidências disso são os chamamentos às ruas, que têm ocorrido, desde pelo menos às manifestações da Praça Tahir, no Egito em 2011, e que ocorrem cada vez mais por meio das redes sociais. Desse modo, trata-se de um poder exercido por um conjunto de pessoas, especialmente se houver uma "caixa de ressonância", um mecanismo de propagação da ideia que une, na diversidade de pensamentos, opiniões e demandas, indivíduos, que agem em conjunto, ainda que sem um líder específico.

i) Enquadramento teórico e crítica aos conceitos de poder

Joseph Nye é um autor associado à matriz liberal das RI, tendo sido cofundador da interdependência complexa, e exerceu funções consultivas durante a administração Clinton, com influência também sobre a administração Obama. Muito embora, em linhas gerais, o poder bruto tenha sido associado à matriz realista e o poder brando à matriz liberal, Nye discorda dessa simplificação, ao afirmar que ambas são formas de expressão de poder, sem que haja qualquer vinculação com vertentes teóricas, mas, ao mesmo tempo, considera, de maneira normativa, que o poder inteligente é uma expressão superior às demais, o qual demanda uma abordagem "realista liberal". Não há, no entanto, um consenso acadêmico a respeito dos conceitos e de sua aplicabilidade prática.

Nossel, ao escrever seu artigo sobre poder inteligente, recomendou que os tomadores de decisão nos EUA passassem a considerar a adoção de uma abordagem mais liberal-institucionalista, sem incorrer nos vícios dos Republicanos, que teriam desvirtuado essa matriz, ao conciliar estratégia militar agressiva e com retórica de direitos humanos e democracia.

Existem diversas críticas aos conceitos de poder, como a fragilidade do poder bando *per se*, o viés "ideológico" empregado ao associar o poder afiado a regimes autocráticos, que muitas das vezes se utilizam das mesmas estratégias que governos democráticos (que seriam classificadas, no caso destes, como poder brando) ou a apropriação dos termos como parte de políticas "imperialistas".

Por sua vez, Anne-Marie Slaughter apresenta influências da matriz liberal de RI, como se nota na essência do conceito de "poder colaborativo". Ademais, Slaughter foi bastante influenciada pelas ideias de Nye. Por fim, ela apresenta-se como analista e teórica de viés americanocêntrico, ocidental e democrático liberal.

j) Disjunção entre ordem e poder no mundo atual

A ideia de disjunção entre ordem e poder identificada no mundo atual diz respeito, grosso modo, ao descompasso identificado entre a ordem multilateral estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial e a atual distribuição de poder entre os Estados que conformam o sistema internacional hodierno. A ordem instituída em 1945 tinha como alicerce uma estrutura bipolar, que contrapunha o bloco capitalista, encabeçado pelos EUA, mas com influência relativa de atores como França e Reino Unido, ao bloco socialista, que tinha na URSS seu baluarte, mas que também

contava com a República Popular da China (RPC) como integrante de relevo, ainda que tivesse menor presença política até pelo menos as décadas de 1970 e 1980.

Com o fim da Guerra Fria, o mundo passou por notável transição, com o fim desse período de bipolaridade e o início de um processo de difusão de poder em 1991, com breve momento unipolar dos EUA e, posteriormente, o estabelecimento de uma estrutura multipolar, próxima do que se apresenta hoje. Nesse contexto, as instituições que têm como atribuições precípuas a regulação e a mediação de diversos aspectos das interações interestatais (segurança, comércio, economia, desenvolvimento, meio ambiente, entre outros) não podem seguir refletindo uma distribuição de poder que não mais se manifesta na prática. Esse processo de emergência de novas forças nacionais, sob as perspectivas política, econômica e comercial, criou uma série de dinâmicas que não podem mais ser ignoradas; o risco disso é a cada vez maior desconfiança com relação ao sistema multilateral. No campo político, o maior exemplo dessa disjunção é o sistema das Nações Unidas (ONU) – sobretudo o Conselho de Segurança (CSNU). No campo econômico-comercial, o ponto central suscitado diz respeito à Organização Mundial do Comércio (OMC). Finalmente, no campo financeiro, são as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) – que estão em xeque, com mudanças na distribuição de quotas, de votações e da própria gestão e direção das organizações. De forma ideal, ordem e poder devem realinhar-se, de modo que o multilateralismo volte a assumir a posição de "expressão normativa" da multipolaridade, nas palavras de Celso Amorim.

Ao observar-se a relação de poder atual, infere-se que, desde o fim da Guerra Fria, há um processo de transição de poder, segundo termos westfalianos. No sistema prevalente quando do fim da Segunda Guerra, a despeito de a ONU ter sido estruturada segundo ideais liberais, a presença de um órgão como o CSNU quebraria essa perspectiva de cooperação, concentrando o poder e as decisões em um grupo pequeno com apenas cinco países. Em suma, o multilateralismo funcionava nos moldes de 1945 por não ser exatamente multilateral. Nesse sentido, é possível mencionar o Realismo político de Edward Carr e Hans Morgenthau, teorização que serviu como reação aos pressupostos liberais que nortearam a criação da ONU: Estados considerados soberanos e iguais pelo Direito Internacional, na prática, relacionam-se de forma desigual, com os maiores benefícios sendo auferidos pelos Estados mais poderosos. Seria possível indicar outros conceitos fundamentais conexos ao Realismo, como: a ideia de dilema de segurança, de Herz, ligado à ordem bipolar, na época da Guerra Fria, e, hoje, em questões pontuais, como a rivalidade entre Índia e Paquistão; a ideia de polaridade, pela qual, segundo Kenneth Waltz, nas abordagens sistêmicas, a estrutura do sistema internacional, analisada pelos polos de poder, dirige condutas.

O mundo atual vive momento que se pode chamar de "pós-westfaliano", com a presença cada vez mais influente de organizações internacionais e os Estados nacionais cada vez mais interdependentes, a despeito da emergência de dinâmicas protecionistas nos últimos anos. É um contexto que, pelas dinâmicas de idas e vindas, faz com que seja difícil apontar um ponto final, o que desmentiria a tese de "Fim da História" de Francis Fukuyama. No mundo atual, ser uma grande potência não passa apenas pela presença de grande poder material, mas também por considerações de legitimidade e de autoridade. O surgimento de novos atores de peso no sistema internacional faz com que seja necessário o reordenamento das posições, para que o sistema garanta sua própria legitimidade. Essa multipolaridade precisa ser adequadamente refletida no ordenamento multilateral hodierno por dois conjuntos de razões: política-poder e pragmatismo-utilitarismo. Pelo lado da política-poder, é muito difícil valer-se de pressão e coerção contra novos atores que surgiram, a exemplo de Brasil ou Índia; pelo lado do pragmatismo-utilitarismo, o funcionamento dessa nova ordem que se deseja dependerá da contribuição desses novos atores, que têm grande

importância em diversos regimes, como o ambiental e o econômico-comercial. Pode-se citar a importância desses regimes, que integram teorias liberais de RI.

IV. Estudos Críticos de Segurança

a) Introdução: Estudos Tradicionais de Segurança *versus* Estudos Críticos de Segurança

Originalmente, nos Estudos Tradicionais de Segurança (TSS, na sigla em inglês), os estudos de segurança referiam-se ao "estudo da ameaça, uso e controle da forma militar", sendo o Estado e as relações interestatais as bases da análise. No bojo do Quarto Debate das Relações Internacionais (RI), entre positivistas e pós-positivistas, os Estudos Críticos de Segurança (CSS, na sigla em inglês) emergiram como uma abordagem alternativa aos TSS.

Fundamentados nas ideias construtivistas (construtivismo linguístico e das ciências sociais, não no Construtivismo como teoria de RI), pós-estruturalistas, feministas, pós-colonialistas e de segurança humana, os autores que se situam nos CSS compreendem que o conhecimento é socialmente constituído, com um motivo bastante evidente. Ademais, entendem que as relações internacionais, as ideias de segurança e, consequentemente as teorias não se podem pautar apenas por uma lógica estadocêntrica. Deve, para eles, haver uma expansão dos temas debatidos, bem como um aprofundamento dos debates, inclusive considerando outros *stakeholders*, como os indivíduos, nas análises. Há, desse modo, uma influência do pensamento construtivista de realidade co-constituída, de construção intersubjetiva e social do conhecimento e dos processos internacionais. Cabe notar que os CSS têm um aspecto europeu e antitradicional, opondo-se ao tradicionalismo norte-americano estadocêntrico.

As noções relacionadas à projeção do indivíduo como *stakeholder* relevante nas teorias de RI e no sistema internacional, como o conceito de "segurança humana", compõem o contexto mais amplo no qual emergem os CSS. Esses propõem-se a ampliar e aprofundar os estudos de segurança, incluindo novos temas e agentes internacionais em suas análises, superando o estadocentrismo das teorias positivistas e tradicionais de RI.

O fim da Guerra Fria marca o ímpeto dos CSS, porque se demonstra que a bipolaridade neorrealista e as ideias neoliberais não mais condiziam com a realidade complexa e interdependente. Os eventos do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA), por sua vez, contribuíram para que se confundam análises estratégicas com análises de segurança e para que haja processos de securitização, estruturas sociopolíticas dominadoras e insegurança social, em nome da segurança nacional e internacional. Ainda, deve-se notar como a pluralidade de temas e de *stakeholders* nas RI provou-se empiricamente, concorrendo para a correição das análises de John Urry sobre as ameaças transnacionais, reticulares e não estatais, os "fluídos globais".

b) Escola de Copenhague: Teoria da Securitização, dos Setores e dos Complexos Regionais de Segurança

A Escola de Copenhague (CS, na sigla em inglês: *Copenhague School*), cujos principais autores são Ole Weaver, Barry Buzan e Jaap de Wilde, emergiu em 1980. A teoria da CS tem bases neorrealistas, racionalistas (oriundas da Escola Inglesa) e pós-estruturalistas, pelo vínculo ideacional anterior de Weaver. O objeto de análise da CS é a ameaça existencial que desafia a sobrevivência do ator político, estudando não o que a segurança é, mas, sim, o que a segurança faz, considerando outros agentes. São três os pilares analíticos:

1) a "securitização";
2) os "setores"; e
3) os "complexos regionais de segurança".

i. A “(des)securitização” na Escola de Copenhague

A Teoria da Securitização diz respeito ao processo de retirada de um tema da seara política, tornando-o tema de preocupação e de gestão da seara de segurança. Nesse processo, destacam-se três etapas e alguns conceitos-chave:

1) a identificação de uma ameaça existencial, por meio do ato de fala;
2) a proposta de uma ação emergencial que um ator securitizador, que pode ser qualquer pessoa, instituição ou entidade com autoridade para apresentar um tema como problemático a um público relevante, faz a um público relevante – conceituada como “movimento securitizador”;
3) a aceitação da lógica emergencial por parte do público. Isto resulta na remoção do tema do contexto político e na inserção no contexto securitário, permitindo medidas emergenciais.

Ademais, o processo de “securitização” não se refere apenas ao ato de declarar o problema em si. Para ser exitosa, a securitização requer que o público aceite o problema como um problema emergencial que exige medidas extraordinárias de segurança, as quais estão além do contexto político original.

Para a CS, a securitização não é um processo desejável nem positivo. Seu objetivo é a “dessecuritização” dos temas. Os processos de securitização tendem a prejudicar as democracias liberais, porque se passam a tomar decisões sem o controle democrático e político, em nome da segurança. A securitização permite que interesses particulares sejam promovidos, sub-repticiamente, sob a égide do discurso de busca do bem e da segurança comuns. Desse modo, a CS considera que a política falhou, quando há um processo de securitização e a “perda” de influência sobre o tema, que será tratado nos contextos securitários e militares.

Um dos exemplos mais notáveis de securitização, analisado por Buzan e Weaver, é o tratamento dado aos movimentos migratórios. Outros exemplos interessantes são: a Guerra ao Terror, após o 11 de setembro de 2001; o tratamento de segurança dada ao tema ambiental, que passou a ser discutido nos círculos de defesa e de segurança no governo de Bill Clinton, e a subsequente dessecuritização no governo de George W. Bush; e a abordagem de repressão ao tráfico de drogas que privilegia o lago da oferta, como na Colômbia com influência dos EUA.

ii. Os “setores” na Escola de Copenhague

Os setores são os campos temáticos nos quais se notam os processos de securitização. Em geral, a literatura sobre o tema discute cinco: ambiental; econômico; militar; político; e societal.

Se nos TSS há uma concepção estadocêntrica na qual a sobrevivência em questão é estatal diante da ameaça existencial, nos estudos da CS, há uma expansão e aprofundamento das análises. O significado de ameaça existencial pode variar entre as diferentes áreas temáticas (os “setores”) e quem é ameaçado (o “objeto de referência” não é idêntico em todos os setores).

iii. Os “Complexos Regionais de Segurança” na Escola de Copenhague

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (RSCT, na sigla em inglês) são uma reinterpretação da Teoria Clássica dos Complexos de Segurança (CSCT, na sigla em inglês). Originalmente, Buzan (em 1991), fundamentado em ideias de base realista, definiu Complexos de Segurança como sendo “um conjunto de Estados cujas principais percepções e preocupações” convergem, de forma que seus problemas de segurança nacional não podem ser tratados de maneira

separada. Posteriormente, após a virada construtivista e pós-estruturalista em suas concepções, Buzan (em 1998) passou a tratar de Complexos Regionais de Segurança (RSC, na sigla em inglês), que são definidos como sendo "um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização" convergem, de forma que seus problemas de segurança não podem ser tratados de maneira separada. Complexos de Segurança são consequências da estrutura anárquica do sistema internacional. Podem ser compreendidos como subsistemas ou sistemas anárquicos em miniatura, restritos a um espaço regional. Dever-se-ia analisar, portanto, a distribuição de poder e os sistemas de aliança e de inimizade entre os Estados em uma determinada região. Os RSCs são uma atualização, de bases pós-estruturalista, construtivista e crítica de segurança, porque designam subsistemas anárquicos nos quais atores não estatais têm relevância nas dinâmicas de poder. Exemplos de RSCs:

1) Definição original: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Pacto de Varsóvia, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA);
2) Definição mais abrangente: a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização para Cooperação de Zangai (OCX), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Há bibliografia recente (de 2020) que propõe uma análise da UNASUL como uma materialização não europeia da teoria da securitização e dos complexos regionais de segurança. A proposta de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico observadas na gênese UNASUL permitiu que emergisse como organização intergovernamental na qual se promoveram processos de dessecuritização de temas como o narcotráfico, que passou a ser considerado "problema mundial das drogas" (PMD). Ademais, as ideias de cooperação e de consolidação de esforços, projetos e educação e adestramento militar comuns aos membros da UNASUL representaram um processo de dessecuritização. Houve um tratamento político de temas previamente tratados na seara de segurança. Exemplo disso é a proposta da consolidação de uma "identidade sul-americana de defesa" e de uma "Zona de Paz sul-americana". Institucionalmente, a UNASUL favoreceu essa dessecuritização por meio da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT).

iv. Críticas à Escola de Copenhague

Entre as críticas às ideias da CS, notam-se:

1) ao ocidentalismo e ao europeísmo pressuposto pela teoria: Buzan e Weaver dizem que as ideias de securitização, setores e complexos regionais de segurança são aplicáveis a qualquer regime político. No entanto, a necessidade de haver um discurso público, com a intencionalidade de convencer uma audiência, para justificar a adoção de medidas extraordinárias presume que o sistema político valoriza algum grau de democracia nos moldes liberais, ocidentais e europeus;
2) à dificuldade de se determinar quem é o agente securitizador;
3) à dificuldade de se determinar que tipos de documentos estudar para determinar o ato de fala do agente securitizador;
4) à dificuldade de se determinar quem é a audiência relevante para quem o agente securitizador discursa e a quem ele tenta convencer; e

5) por parte da Escola Galesa, à não consideração das "vozes silentes" – a CS privilegia a análise do discurso dos agentes dominantes que desejam securitizar um tema, mas não propõe que se analisem os interesses, problemas e discursos dos setores sociopolíticos minoritários.

c) Escola Galesa, de Aberystwyth ou ECS: Teoria da Emancipação

A Escola Galesa, que apresenta como expoentes Ken Booth e Richard Jones, surgiu no início da década de 1990, tendo sido expressivamente influenciada pela Escola de Frankfurt, de Teoria Crítica, para além de autores como Antonio Gramsci. É necessário diferenciar, nesse contexto, os estudos críticos de segurança (*lato sensu*) e os Estudos Críticos de Segurança (*stricto sensu*). Os estudos críticos de segurança, acepção ampla, correspondem aos trabalhos críticos aos estudos de segurança tradicionais, que originaram as Escolas de Paris, de Copenhague e a Escola Galesa. Os Estudos Críticos de Segurança (ECS), em letras maiúsculas, é a expressão comumente usada para se referir especificamente à Escola Galesa.

i. A "Emancipação" na Escola Galesa

Essa vertente dos estudos críticos de segurança consiste em uma corrente pós-positivista que privilegia particularmente o conceito de emancipação, entendido como a busca pela segurança das pessoas contra diferentes formas de opressão que as impedem de fazer o que livremente optariam por fazer, de modo compatível com a liberdade dos demais. Dessa forma, a teoria não só adota uma perspectiva ampla e aprofundada de segurança, não restrita à esfera militar, mas também admite que esse conceito não é objetivo. Além disso, privilegia o indivíduo e as comunidades, na análise, em contraposição ao tradicional prisma centrado no Estado.

ii. Teoria e aplicação prática na Escola Galesa

A Escola Galesa, ademais, ressalta a relação entre teoria e prática. Busca-se a superação das opressões, como a pobreza ou a repressão política, e, nesse contexto, destaca-se o papel dos intelectuais tanto em relação à análise teórica quanto à contribuição para a consolidação de um discurso contra-hegemônico.

iii. Críticas à Escola Galesa

Entre as críticas enfrentadas por esse ramo dos estudos críticos de segurança, está o argumento de que a securitização de temas pode ser prejudicial. São, ainda, expressadas dúvidas relativas à definição do conceito de emancipação e à sua aplicação prática. Há, particularmente, questionamentos referentes à incerteza quanto à natureza do agente emancipador. Caso se admitisse, por exemplo, que esse papel fosse desempenhado por atores hegemônicos e instituições internacionais, a própria ideia de emancipação seria contrariada, o que atingiria um dos fundamentos da teoria.

d) Escola de Paris ou Teoria da Sociologia Política Internacional: Teoria da Insegurança – "*insecuritization*"

Os principais autores da Escola de Paris são Didier Bigo e Jef Huysmans. Os teóricos dessa escola visam a definir o que é a segurança e a insegurança, por meio dos atos discursivos. Há uma abordagem sociológica baseada nas ideias tanto de Pierre Bourdieu quando de Michel Foucault. Desse modo, as referências epistemológicas dessa escola não estão relacionadas às RI. Busca-se analisar a insegurança com base em uma observação weberiana da retórica e da prática das burocracias estatais relacionadas à segurança. Há um enfoque nos processos políticos e sociais domésticos, sendo o contexto internacional tratado de forma complementar.

i. A "insegurança" na Escola de Paris

A tese defendida na Teoria da Insegurança é a de que há práticas nacionais que buscam uma situação de segurança, mas essa situação resulta na condição, socialmente construída, de constante insegurança de grupos minoritários, que é conveniente à segurança de grupos majoritários. A segurança não é buscada porque há um aumento das ameaças contemporâneas, mas, sim, porque há uma redução do nível de aceitação do outro. A segurança origina-se do medo em relação ao outro. Se a segurança é um resultado da governabilidade, a insegurança é um produto social.

Na União Europeia (UE), afirma Bigo, o outro, enquanto grupo alvo do medo, são os migrantes. Bigo afirma, ainda, que a insegurança que aflige os imigrantes é um "ban-óptico". O "ban-óptico" é uma referência à prática de *profiling* e a consequente exclusão sociopolítica. A inspiração são as ideias foucaultianas de que é mais econômico e eficiente em termos de poder vigiar indivíduos considerados ameaças a submetê-los a penalidades. A ideia de "ban-óptico" refere-se à vigilância seletiva, realizada de acordo com as necessidades da sociedade e com um perfil previamente determinado. Dessa forma, no lugar da vigilância geral e onipresente, associada ao pan-óptico, opta-se por uma vigilância seletiva e determinada. Assim, a segurança é política.

O analista da segurança deve ser um crítico politicamente motivado. Há, nesse sentido, o que Huysmans designa de "*normative dilemma of speaking and writing security*", que é o processo no qual o analista de segurança co-constitui a realidade sociopolítica, por meio de suas análises.

ii. Críticas à Escola de Paris

Nota-se a crítica metodológica a proposta da Escola de Paris no sentido de que há uma circularidade lógica, pois o analista aplica um método que permite apenas uma conclusão, sendo que essa conclusão confirma o método. Logo, se o analista reproduz a realidade sociopolítica de insegurança ao escrever sobre ela, a realidade é consolidada como insegura e excludente, quando o analista escreve sobre ela.

e) Conclusão: as três teorias principais de CSS

Da análise das três teorias conclui-se que:

1) A Escola de Copenhague, na teoria de securitização, busca compreender os processos de securitização, propondo a dessecuritização – a politização dos temas;

2) A Escola Galesa, na teoria da emancipação, propõe uma mudança na realidade mundial, por meio do reconhecimento das adversidades socialmente construídas; e
3) A Escola de Paris, na teoria da insegurança, propõe que seja dada uma voz aos oprimidos, reconhecendo-os como os principais afetados pelos efeitos colaterais marginalizantes e de insegurança da securitização.

V. Estudos sobre a paz

a) A paz na história

i. Grécia – a guerra como realidade

A ideia de paz nas relações internacionais remonta aos pensamentos platônico e aristotélico. Para Platão, a organização política ideal seria a de uma cidade de paz, em oposição ao espírito guerreiro representado por Esparta. Já Aristóteles constata ser a guerra elemento quase cotidiano da relação entre as *pólis* (*poleis*, no plural) gregas.

ii. De Roma a Vestáflia – a "guerra justa" e o Estado nacional

Ao longo dos séculos, teóricos propuseram parâmetros de justeza para os conflitos entre nações. Para Cícero e São Tomás de Aquino, por exemplo, a guerra seria justa desde que tivesse como fim precípuo a paz. Em 1648, com os Tratados de Vestfália, o Estado nacional consolida-se como ator internacional primário, e inicia-se um período em que tratados se seguiriam a conflitos.

iii. A paz como exceção e como conceito das Relações Internacionais

A ideia da paz como exceção nas relações internacionais é recorrente (*vide* a frase do ex-ministro francês Nicolas Hulot: "a paz, na história do mundo, é uma exceção"). Sob a perspectiva teórica das Relações Internacionais (RI), a paz designa a ausência do uso da força, seja entre Estados, seja entre atores não estatais. Para realistas como Clausewitz, a guerra – como a continuação da política por outros meios – assumiria formas diversas e pairaria sempre sobre os períodos de paz, necessariamente mais frágeis, já que a essência das relações estatais seria o embate com vistas à predominância.

iv. Séculos XVIII-XIX – a paz perpétua kantiana e os tratados

No século XVIII, Kant introduz a ideia de "paz perpétua", sugerindo a criação de uma confederação de Estados com base em acordos que assegurariam uma paz durável, foi uma tentativa de mitigar a quantidade de conflitos que irrompiam à época, em bases comuns racionais. Ainda que utópica, ela se somou a transformações do pensamento moral e político, de modo a alçar a paz a valor fundamental das RI. No século XIX, pois, o equilíbrio europeu, conquanto imperfeito, garantiu quase um século sem guerras sistêmicas no continente, tendo como base tratados de paz (Amiens; Viena; Utrecht; Paris).

v. Século XX-XXI – o "flagelo da guerra" como fiador da paz

Em 1928, o Pacto Briand-Kellogg ou Pacto de Paris previu a renúncia à guerra como instrumento de política nacional, mas de modo pouco eficaz. A Carta das Nações Unidas (ONU), por sua vez, consagrou a paz e a segurança internacionais como objetivos fundamentais da ONU e referiu-se expressamente à guerra como "flagelo" do qual as gerações futuras deveriam ser preservadas. Essa mudança de paradigma, por meio da qual a paz se tornou um projeto organizado e coletivo, de inspiração liberal, foi influenciada pelos horrores da Segunda Guerra Mundial. A

ideia da paz também se encontra, historicamente, no cerne de organizações intergovernamentais e de alianças que buscam garantir a paz contra ameaças externas, a exemplo da OTAN. Serve, portanto, à consolidação de um modelo em contraposição a outro, o que ficou evidente durante a Guerra Fria. A contradição, neste ponto, é que a retórica de defesa da paz contra o outro, que a perturbava, instigou ainda mais o belicismo, não em conflitos diretos, mas, sim, indiretos, ou "satélites", comuns nos anos 1950-1970.

Como realidade, a paz é ambígua. Isso porque a paz dos vencedores costuma a ser a mais durável de todas, uma vez que, nela, o sistema internacional passa a ser organizado segundo os interesses de atores hegemônicos determinados. Essa estabilidade sustenta-se, porém, na assunção do papel de vigilantes, por parte desses vencedores; caso contrário, a ordem é contestada, o que gera nova instabilidade. Sob uma ótica realista, portanto, a paz das relações interestatais, ainda predominantes no contexto das RI, é uma paz armada. A Carta da ONU a chancela, inclusive, ao proibir a agressão armada, mas não a militarização e o armamento, sob os quais se baseiam o poder de dissuasão dos Estados. Assim, é a possibilidade de guerra que segue a garantir a paz, e não a opção consciente pela neutralidade ou pelo pacifismo.

Existem, ainda, novos elementos que transformam a natureza territorial dos conflitos, a exemplo da ameaça transnacional do terrorismo, e que demandam respostas para além da ação armada. À medida que os perigos aos quais está sujeita evoluem, a paz segue sendo um trabalho digno de Sísifo, objeto permanente de discussões internacionais, a exemplo do 1º Fórum de Paris sobre a Paz, de 2018 (realizado em novembro, no centenário do armistício da 1ª Guerra Mundial). O fórum vem sendo realizado anualmente e organiza-se com base em iniciativas e projetos, como o Fundo Internacional para a imprensa de interesse público[14]. Em 2022, realizou-se a 5ª edição (11-12/11), cujo tema foi "Superando a multicrise", com debates focados nos grandes desafios da atualidade. As prioridades estabelecidas para os debates foram: 1) gerenciar as repercussões da multicrise nas populações; 2) cooperar em tempos de conflito; 3) repensar a globalização em um mundo polarizado; 4) orientar a cooperação global para sociedades mais verdes e sustentáveis; 5) garantir um mundo digital mais ético e seguro; e 6) promover sociedades mais inclusivas e justas.

b) *Global Peace Index*

Além de ser tema de discussão em reuniões internacionais, a paz tem sido objeto de esforços de sistematização e parametrização, por parte da sociedade civil organizada. A criação e a implementação de indicadores sobre a paz, a exemplo do *Global Peace Index*, visa a facilitar a análise dos contextos sociais, econômicos e políticos de países, individualmente, traçando um panorama do estado da paz no mundo.

O *Global Peace Index* (GPI) é elaborado pelo *Institute for Economics & Peace* (IEP), um *think tank* independente e não partidário, que busca desenvolver novos parâmetros conceituais para definir a paz, ou o estado da paz (*peacefulness*), no mundo. Para além da ausência ou presença de guerra, a definição de paz do GPI busca analisar a ausência e o medo da violência, em três âmbitos: Segurança; Conflitos em andamento; e Militarização. Já em sua 15ª edição, o índice utiliza 23

[14] Em 2021, na 4ª edição (11-13/11), os projetos (setoriais e por região/país) foram organizados com base nos seguintes temas: 1) Luta contra a crise da COVID-19; 2) Proteção da esfera pública em tempos de pandemia; 3) Espaços comuns: oceanos, clima, espaço e biodiversidade; 4) Governança digital ou virtual; 5) Luta contra fake news e ameaças contra a imprensa; 6) Igualdade entre homens e mulheres; 7) Reforço da cooperação Sul-Sul; e 8) Reforma do capitalismo por meio da economia social e solidária.

indicadores qualitativos e quantitativos e abrange 163 Estados e territórios independentes, cobrindo 99,7% da população mundial.

No GPI 2021, a Islândia manteve-se como país mais pacífico do mundo, posição que ocupa desde 2008. Também lideram o *ranking* Nova Zelândia, Dinamarca, Portugal e Eslovênia. Dos dez países no topo do *ranking*, oito são europeus – proporção mais alta de países europeus no topo já registrada pelo índice. Destaca-se, ainda, a saída de Singapura do *Top* 10, substituída pela República da Irlanda, que subiu três posições.

Em último lugar no GPI 2021, tem-se o Afeganistão como país menos pacífico – ou mais inseguro – do mundo, pelo quarto ano consecutivo. Também no fim da lista estão Síria, Sudão do Sul e Iraque – nessas posições desde 2015 – e, por fim, Iêmen, em decorrência da guerra civil.

Em termos de regiões no GPI 2021, houve melhora no índice de paz no Oriente Médio e no Norte da África (MENA, na sigla em inglês), além de Europa e Ásia do Sul. Na Europa, os números da violência caíram em decorrência de melhorias na segurança pública, da diminuição de demonstrações e de crimes violentos e, ainda, do arrefecimento do impacto de ações terroristas no continente, no último ano. Apesar disso, houve piora nos indicadores de instabilidade política e despesas militares. Já a África do Norte segue sendo a região menos pacífica do mundo, mas a estabilização de alguns conflitos contínuos favoreceu uma melhoria no índice de paz da região. Destaque para a América do Norte como região com a piora mais expressiva, onde tensões sociais (os protestos contra o racismo, o caso George Floyd, o movimento *Black Lives Matter*) e a instabilidade política (a narrativa de fraude eleitoral e a invasão do Capitólio) puxaram o indicador de segurança para baixo.

Segundo o GPI 2021, os últimos quinze anos viram uma deterioração no cenário mundial da paz. Nesse período, melhorias em termos de paz (*peacefulness*) foram registradas apenas quatro vezes. Como tendências globais, houve piores significativas nos âmbitos da Segurança e da Militarização e melhora quanto a Conflitos em andamento, em grande parte devido ao impacto da pandemia da COVID-19 na mobilidade humana e na atividade econômica global. Dos 23 indicadores do GPI, houve deterioração em dez, melhoria em onze e não alteração em dois. Quanto ao Impacto do terrorismo, ainda que tenha sido registrada queda global no número de mortes em decorrência de atividades terroristas, houve aumento destas em 90 países. Além disso, houve aumento generalizado da instabilidade política e de tensões sociais, além de piora no impacto da violência na economia, o que se explica pela elevação de gastos militares em diversos países, em 2020. Quanto à percepção de violência, apesar dos dados indicarem um aumento, ainda que pequeno, dos números globais da violência, a maioria da população sente que o mundo se tornou um lugar mais seguro, nos últimos cinco anos. A América do Sul, contudo, é uma exceção. O Brasil destaca-se em 1º lugar na percepção de insegurança no mundo, com 83% da população afirmando ter medo de sofrer violência. Já a maior piora recente na sensação de segurança/insegurança ocorreu no Líbano, devido às tensões políticas, religiosas e sociais crescentes, ao contexto de crise econômica e ao episódio da explosão no porto, em 2020, que evidenciou a negligência governamental.

O Brasil ficou, no GPI, em 128º no ranking global e em 9º lugar na América do Sul (de onze países). A América do Sul sofreu deterioração, em termos gerais. O Brasil é o primeiro em termos de medo de sofrer violência (83% da população), o segundo em termos de percepção da violência como principal risco à segurança (63% da população), e mais de 40% dos brasileiros responderam ter tido uma experiência de violência nos últimos dois anos (média é de 20%). Houve apenas uma pequena diminuição no número de homicídios no *lockdown*. Desde 2019, porém, o Brasil viveu uma redução significativa no número de homicídios. Em termos de *safety and*

security, o Brasil teve um dos piores cenários de deterioração. Em termos de *economic impact*, o cálculo *per capita* favorece o Brasil. Em termos de *perception of violence*, o Brasil está em primeiro lugar.

c) Paz Positiva *versus* Paz Negativa

Os conceitos foram cunhados pelo sociólogo norueguês John Galtung, em 1964. Paz positiva seria a integração da sociedade humana, e a paz negativa seria a ausência de conflito e de violência, dentro de perspectiva estruturalista da paz. Arraigados em origem escandinava, os conceitos sugerem que a construção de uma cultura pacifista na sociedade estaria relacionada a variáveis como comunicação, educação, cooperação internacional, solução pacífica de conflitos, arbitragem, gerenciamento de conflitos, etc.

O conceito é utilizado pelo IEP no GPI. O medo da violência é chamado de Paz Negativa, ao passo que a Paz Positiva, que designa as ações, instituições e estruturas que criam e sustentam sociedades pacíficas e que está baseada em oito pilares, os quais criam o ambiente favorável para o florescimento da paz sem medo da violência em um país. Uma das conclusões do GPI 2021 é de que a chave para a construção da paz em tempos de conflito e incerteza é a chamada Paz Positiva. Desse modo, nos parâmetros do GPI, países com níveis gerais de paz maiores do que níveis de Paz Positiva, apresentam um "déficit de Paz Positiva", ou, ainda, níveis de Paz Negativa (ausência de violência ou do medo de violência pura e simplesmente, matriz referencial do GPI) maiores do que os níveis de Paz Positiva. A Paz Positiva reflete a correlação entre paz e desenvolvimento socioeconômico, com o segundo sendo necessário para sustentar o primeiro a longo prazo. Por essa razão, o conceito serve à análise futura de riscos associados ao cenário político, social e econômico de um dado país. Países com déficit de Paz Positiva, portanto, ainda que apresentem ausência de conflito, no presente, têm mais chances de experimentar uma deterioração da paz e um aumento de violência. Já países com sociedades, instituições e estruturas legais e administrativas mais resilientes e estáveis, que sustentam bons níveis de desenvolvimento, são ambientes mais propícios à resolução não violenta de conflitos. Os dados do GPI corroboram essa tendência: 69% dos países com déficit de Paz Positiva em 2009 experimentaram deteriorações da paz num período de dez anos (exemplo do Egito, na Primavera Árabe). Há, contudo, uma minoria de países que têm grandes déficits de paz positiva, sem vivenciar deteriorações da paz, como Butão, Nepal e Timor Leste.

VI. Ordem internacional

a) Conceito de ordem e de ordem internacional para Hedley Bull

Hedley Bull associa o termo "ordem" à ideia de coisas que estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura e cuja relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível. Segundo Bull, "ordem internacional significa um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional", mesmo que em um sistema internacional anárquico.

Bull também diferencia os conceitos de "sistema internacional" ("quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo") e de "sociedade internacional" ("quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns").

Ainda para o autor, os objetivos básicos da ordem internacional seriam a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados, a manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados individuais e a manutenção da paz, além dos objetivos gerais a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

Bull fala ainda de "ordem mundial" ("os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto", com base no reconhecimento de que "a ordem mundial poderia, em princípio, ser alcançada por outras modalidades de organização política universal" que não o sistema de Estados).

b) Ordem internacional liberal contemporânea

A partir da análise da Escola Inglesa, conclui-se que a ordem internacional liberal é um padrão de atividades que emergiu em determinado momento temporal para dar sustentação aos objetivos da sociedade internacional. Muito embora tenha raízes anteriores, pode-se adotar dois diferentes pontos de partida para a atual ordem internacional liberal.

Para John Mearsheimer, uma ordem pode ser considerada internacional se incluir todas as grandes potências existentes. A partir dessa definição, a existência de uma ordem verdadeiramente internacional no pós-Segunda Guerra Mundial pode ser questionada, porque, embora a União Soviética (URSS) – e outros países do bloco soviético – seja fundadora da Organização das Nações unidas (ONU), não se integrará a diversas outras instituições até o fim da Guerra Fria. Por outro lado, as "potências inimigas" e os países recém-independentes durante o processo de descolonização afro-asiáticas vão sendo gradativamente incorporados àquela organização, reforçando-lhe o caráter universal. Mearsheimer considera, contudo, que o pós-Segunda Guerra Mundial originou uma nova ordem internacional realista (o período anterior já seria realista, mas em bases multipolares), limitada em escopo (a ONU seria seu grande exemplo) e marcada pela bipolaridade, em que cada um dos polos liderava ordens circunscritas também realistas. A Guerra Fria seria o ponto de transição para uma ordem internacional liberal.

Mais em linha com John Ikenberry, pode-se, por outro lado, apontar que, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, já estaria em consolidação a atual ordem internacional liberal, tendo em

conta que muitos dos princípios que a balizam já estavam ali sendo gestados e já estariam refletidos inclusive na ONU. Essa ordem liberal passaria por diferentes fases de maturação, tendo a Guerra Fria (e talvez o fim do padrão Bretton Woods antes dela) como um dos pontos de mudança.

A ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial (e do pós-Guerra Fria) está baseada na institucionalização da segurança coletiva (como já ocorrera no fim da Primeira Guerra Mundial, o que, somado ao fato de que o Conselho de Segurança – CSNU – é composto por cinco membros permanentes e potências nucleares, dá algum elemento realista à ordem) e na proscrição da guerra (exceto nos casos de legítima defesa individual ou coletiva ou ação autorizada pelo CSNU). Dão-lhe sustentação um conjunto de valores e de princípios compartilhados pela sociedade internacional associados ao liberalismo, especialmente político, em um primeiro momento (em que se destacam valores e princípios como igualdade soberana e não intervenção, democracia e Estado de direito, promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, respeito ao Direito Internacional), passando paulatinamente a abarcar o escopo econômico (com a erosão do Estado de bem-estar social e o fortalecimento do neoliberalismo e da promoção do livre comércio em nível multilateral e regional).

O "padrão de atividades" dessa ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial tem, como algumas de suas características, a proliferação de organizações internacionais, a dominância democrático-liberal atlântica em sua estruturação e as particularidades do cenário de Guerra Fria. Se considerar que a ordem internacional já é liberal desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o primeiro momento de transição acontece nos anos 1970, em razão do fim do padrão de Bretton Woods e do que John Ruggie chamou *embedded liberalism* (o liberalismo que conjuga a promoção da abertura de mercados e do livre comércio internacional com a manutenção de estados de bem-estar social domesticamente), que resultará na expansão do liberalismo, em sua perspectiva econômica, também para o interior das unidades do sistema.

A segunda (ou primeira) transição significativa é o fim da Guerra Fria, que promoverá uma "nova ordem mundial", ou uma ordem verdadeiramente internacional (a ordem do "Fim da História" de Fukuyama), que nada mais foi do que a expansão em nível de fato global da ordem liberal (seja internacional, seja a circunscrita na zona de influência da Ocidente) do pós-Segunda Guerra Mundial, por meio da universalização das instituições, de regimes (com a proliferação de novos temas, acompanhada de novas organizações internacionais), do livre comércio e do livre mercado (Consenso de Washington) e da democracia liberal, com base na lógica de promoção da paz sustentada pelos liberais e baseada no tripé institucionalismo liberal, interdependência econômica e paz democrática. Para Mearsheimer, esse movimento de universalização (a exportação dos valores do Estado hegemônico) não poderá perpetuar-se indefinidamente, tendo em conta a efemeridade de ordens que se baseiam em elementos "ideológicos" ("*any ideological international order based on a universalistic ideology, such as liberalism or communism, is destined to have a short life span, mainly because of the domestic and global difficulties that arise when the unipole seeks to remake the world in its own image. Nationalism and balance of power politics work to undermine the requisite social engineering in countries targeted for regime change, while nationalism also creates significant problems on the home front for the sole pole and its ideological allies. (...) An ideological order can also come to an end in a second way. New great powers could emerge, which would undermine unipolarity and lead to either a bipolar or a multipolar system. In that event, the ideological order would be replaced by bounded and international realist orders.*"). Essa debilidade se revela no fracasso da "exportação" do modelo democrático-liberal para algumas regiões do globo, em especial o Oriente Médio ou, em certa medida, a Rússia e a China atuais, e também na emergência de novos polos de poder atualmente.

c) Transformações recentes na ordem internacional liberal

Entre as evidências de que a ordem internacional tem passado por transformações nas últimas duas décadas, destaca-se uma série de episódios que impactam o funcionamento do sistema internacional e atuam como forças centrífugas ao padrão de atividades previamente estabelecido ou aos princípios e valores sustentados pela ordem. Entre eles, o que Mearsheimer chamou "hiperglobalização" (a expansão descontrolada da globalização econômica, que teria resultado na perda de empregos, na redução de salários e no aumento da desigualdade de renda, provocando a erosão do apoio popular à ordem liberal); a eclosão da crise financeira global de 2008-2009; o retraimento do internacionalismo pós-Guerra Fria dos Estados Unidos (EUA); o enfraquecimento e a redução em termos quantitativos do número de democracias liberais; o fortalecimento do nacionalismo em detrimento do internacionalismo e do multilateralismo; a emergência de novas dinâmicas de terrorismo e extremismo violento; e os impasses no sistema multilateral de comércio. Como eventos centrífugos específicos, podem ser destacados o Brexit, a política externa norte-americana do governo Trump (retirada de algumas organizações e tratados internacionais, maior protecionismo comercial) ou o fortalecimento de partidos e políticos nacionalistas ou populistas em diferentes países.

De maneira particular, é importante reconhecer, entre as transformações, a mudança do eixo geopolítico e geoeconômico global para a Ásia-Pacífico e o fortalecimento em geral de países emergentes. Nesse sentido, destacam-se, quanto ao eixo Ásia-Pacífico, a ascensão (por que não reascensão após o século de humilhações?) da China, o renascimento da Rússia, a posição já tradicional ocupada pelo Japão, o desenvolvimento da Coreia do Sul, a ameaça nuclear da Coreia do Norte, a importância da Índia, o crescimento dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e a decisão da administração de Barack Obama de promover um pivô para aquela região. Quanto ao fortalecimento em geral de países emergentes, pode-se mencionar em termos econômicos, políticos e geopolíticos a ocupação de mais espaços no sistema internacional por países como Brasil, Turquia e México. Exemplos concretos dessas transformações estruturais estariam nas reformas recentes no sistema internacional, como as quotas no Fundo Monetário Internacional (FMI), e o estabelecimento de uma série de novos agrupamentos ou organizações internacionais, de caráter político, econômico ou de cooperação, centrados em países em desenvolvimento, como é o caso do BRICS ou do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII). Tais transformações, até o momento, não implodiram os valores e princípios que fundamentam a atual ordem internacional, de modo que se costumou classificar o movimento dos países emergentes (ou re-emergentes) de "revisionismo *soft*".

Ainda como parte da análise sobre as transformações pela qual a ordem internacional liberal tem passado nas últimas duas décadas, é imprescindível refletir sobre as transformações na polaridade do sistema, com a consolidação da UE e com a emergência e a re-emergência de potências regionais. Para informações adicionais a respeito, ver a subseção f da seção 1.1.III deste tomo, sobre transição de poder.

d) Impactos da pandemia de COVID-19 sobre a ordem internacional liberal

A pandemia de COVID-19 impactou de diferentes maneiras a ordem internacional liberal. Em termos econômicos, em primeiro lugar, destaca-se a forte crise econômica provocada em termos internacionais, embora com efeitos distintos em cada região ou país, sem que se possa identificar padrão parecido com os impactos da crise financeira global de 2008-2009. Tais efeitos

distintos estariam relacionados com diversos fatores, como as medidas de resposta à pandemia e o grau de imposição de restrições às circulações, a intensidade dos impactos da pandemia sobre a economia e a sociedade e seu grau de resiliência, o ritmo de crescimento econômico pregresso e o impacto dessincronizado da pandemia nos diversos continentes e em suas economias, afetando inicialmente mais a Ásia e depois espalhando-se pela Europa, América e África. Políticas de recuperação econômica, de maneira geral, buscaram fortalecer o papel do Estado na economia, o que tendeu a provocar inflação e aumento do endividamento público. A crise econômica também tem ampliado o endividamento externo da quase totalidade dos países, muitos dos quais ampliaram seu endividamento junto à China em razão da dependência diante de investimentos chineses realizados nos últimos anos. Estratégias de recuperação igualmente vêm buscando sustentar-se em discursos que conciliem maior resiliência a crises futuras e sustentabilidade ("recuperação verde"). A pandemia tem provocado discussões sobre um eventual movimento de desglobalização ou de reglobalização, em especial pelas preocupações despertadas quanto à dependência externa e a alta integração a cadeias globais de valor. Discute-se, igualmente, o recurso ao *nearshoring* e ao *onshoring*, isto é, reduzir a amplitude geográfica das cadeias de valor ou concentrar novamente todo o processo produtivo em uma única localidade, para evitar que evento disruptivo distante do centro de tomada de decisões afete toda a cadeia, assim como a necessidade de diversificação de origens dos insumos e produtos importados.

Entre outros efeitos econômico-sociais importantes para a ordem internacional, destacam-se: 1) a digitalização de processos e do trabalho aprofunda o *gap* de exclusão digital entre os países e dentro deles; 2) no que tange à segurança alimentar, a pandemia não teve impactos tão negativos como a da crise de alimentos da década passada, mas a eclosão do conflito na Ucrânia tem provocado preços recordes nos alimentos, escassez de fertilizantes e aumento dos níveis de insegurança alimentar; 3) a desaceleração das economias com a pandemia impactou, por sua vez, a demanda e por conseguinte o preço da energia (petróleo), os quais também foram afetados pela recuperação econômica pós-pandemia e, principalmente, pelo conflito na Ucrânia; 4) em termos comerciais, a OMC chegou a prever que, em um cenário pessimista, os fluxos comerciais poderiam reduzir-se em até 32%, mas, na realidade, a queda não foi superior a 6% no primeiro ano de pandemia; 5) a disseminação da prática de restrições às exportações, em especial de produtos e equipamentos médicos, consolidando um "nacionalismo de vacinas", concorreu com fenômenos como a "diplomacia das máscaras" exercida pela China e a "diplomacia das vacinas", pela China, Índia e mais recente pelos EUA; 6) dificuldades na produção e na distribuição de vacinas, remédios e tratamentos provocaram discussão sobre o papel da propriedade intelectual na saúde pública e no provimento de alegados bens públicos globais.

A pandemia teve diversas consequências políticas. A primeira grande discussão em termos políticos que foi feita é a de seus impactos sobre o Estado-nação. Analistas divergem sobre o enfraquecimento (sob o argumento de que a crise não respeita fronteiras e de que a melhor resposta possível é por meio de cooperação internacional) ou a reafirmação (a maioria dos países respondeu à crise eminentemente de maneira nacional, inclusive por meio da imposição de restrições à circulação e fechamento de fronteiras) do Estado-nação diante dos desafios provocados pela pandemia. Outra discussão igualmente importante é a da capacidade e da eficácia das respostas de cada tipo Estado (Estados federais, como EUA e Brasil, demonstraram maiores desafios de gestão da crise do que Estados unitários, como Portugal e França) e de regime político (democracias e autocracias demonstraram possuir pontos positivos e negativos no enfrentamento à pandemia). Também podem ser apontados como efeitos políticos de mais curto prazo os reflexos sobre as popularidades de líderes nacionais em razão do maior ou menor sucesso de suas respostas à

pandemia, a valorização dos governos locais e subnacionais, um novo ciclo de discussão sobre Estado mínimo ou Estado interventor, os efeitos sobre processos eleitorais ocorridos desde 2020, em especial as eleições presidenciais norte-americanas, e a ampliação da vigilância e do monitoramento dos cidadãos *vis-à-vis* os direitos humanos.

De uma perspectiva sistêmica, o grande questionamento que tem sido feito por analistas é qual será o impacto da pandemia sobre a relação entre as grandes potências e se é possível apontar um "vencedor" geopolítico para essa crise. Se, por um lado, há quem defenda que a crise demonstra que estamos mais próximos de um cenário bipolar, em meio a uma nova Guerra Fria, com o fortalecimento relativo da China e a erosão da hegemonia dos EUA, outros indicam que a China também saiu prejudicada em termos de imagem internacional ou de desaceleração de seu crescimento econômico e que a pandemia tem reforçado o multilateralismo (mesmo que se desenvolvendo em cenário virtual) e uma ordem multipolar.

Discussão válida no que diz respeito ao fortalecimento ou não da China compreende os movimentos chineses no seu entorno imediato, como o confronto entre tropas chinesas e indianas em sua fronteira ou a adoção de lei de segurança nacional para Hong Kong, ao mesmo tempo em que se pode apontar como reações a tomada de posição mais assertiva dos EUA quanto a práticas chinesas no mar do Sul da China; a tentativa dos EUA de compor uma robusta coalizão internacional que isole a China por meio de um G7 ampliado ou do Quad; os envios de missões de alto nível dos EUA a Taiwan; o fechamento de consulados de um país no outro; reações internacionais, em especial ocidentais, às políticas chinesas para Hong Kong ou para Xinjiang; maior resistência ao 5G chinês e a proibição de aplicativos chineses em diferentes países; a manutenção e o aprofundamento em alguns casos, pelo governo Biden, das principais linhas que vinham sendo adotadas na política estadunidense para a China, com revalorização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do G7, realização de Cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), lançamento do *Build Back Better World* (B3W) como contraposição à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), entre outros. Por outro lado, a erosão da hegemonia norte-americana também poderia ser apontada, dada a magnitude do impacto econômico e social da COVID-19 sobre o país e a sua incapacidade de prover bens públicos globais em meio à pandemia; poderia, no entanto, ser relativizada, com a ascensão de Joe Biden ao poder, com base na intensificação dos esforços de vacinação interna e externa, de recuperação econômica e de fortalecimento da presença multilateral dos EUA, sob o lema "*America is back*". Destacam-se também a batalha de narrativas entre os EUA e a China sobre a origem do vírus, a dificuldade de tratamento da pandemia no CSNU em razão dos poderes de veto de ambos, os reflexos sobre a atividade das organizações internacionais a exemplo da Organização Mundial de Saúde (OMS), em especial o momento de retirada durante o governo Trump, e a reflexão sobre a existência ou não de um cenário de Armadilha de Kindleberger em razão da capacidade e ao mesmo tempo da deficiência chinesas na provisão de bens públicos globais.

e) Cenários futuros para a ordem internacional

Quanto às transformações do sistema internacional, com a pandemia, a consolidação do eixo geopolítico e geoeconômico hegemônico internacional na Ásia-Pacífico parece ser uma inevitabilidade, bem como é, caso ainda houvesse dúvidas, o fim de um momento unipolar multidimensional incontestável, muito embora os EUA sigam indiscutivelmente como a maior potência militar do planeta. Quanto aos impactos da pandemia, a opinião majoritária entre os analistas é que, por si só, não é um fator determinante para transformar o sistema, mas pode

contribuir para acelerar processos em curso, como reformas de organizações internacionais em favor de maior representatividade e legitimidade.

Se se considerar, como Mearsheimer, que se vive os derradeiros momentos da atual ordem internacional liberal, a qual já vinha em decadência ao menos desde meados da década, em especial por ter-se consolidado em bases ideológicas, é possível argumentar que se espera a emergência de um mundo multipolar (com a Rússia, por exemplo, também como um dos polos, mas também a UE e outros importantes atores resguardadas suas capacidades) com uma ordem internacional realista, acompanhado de ordens circunscritas regionais também realistas lideradas por EUA e pela China. Se se considerar, por sua vez, como Ikenberry, que a ordem internacional liberal sobreviverá, mas de maneira reformada, é possível argumentar que também se espera a superação do caráter ideológico por uma abordagem mais pragmática, em que outros atores fora do mundo ocidental, em especial a China, mas também Rússia ou Índia, por exemplo, exercerão papel de liderança no novo momento do liberal internacionalismo. Se se considerar, finalmente, como Nye, que a ordem internacional não será fortemente afetada pela pandemia, o candidato poderia argumentar que, em termos sistêmicos, os EUA seguirão como a maior superpotência em termos de *hard power*, embora, a depender de decisões políticas, possam enfraquecer-se, como teria ficado patente durante o governo Trump em meio à escalada do que chamou populismo nacionalista e autoritarismo, enquanto a China, também por movimentos realizados durante a pandemia, não tem tido sucesso em ampliar seu *soft power*.

VII. Grande estratégia

a) Conceito

A grande estratégia é um termo que rapidamente evoca uma série de acontecimentos históricos, tais como a Guerra do Peloponeso, a *realpolitik* de Bismarck e a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) contra a União Soviética (URSS) durante a Guerra Fria. Ainda assim, conceituar o termo grande estratégia é uma tarefa, no mínimo, desafiadora. Seguem, abaixo, algumas possibilidades:

1) B. H. Liddell Hart, em sua obra *Strategy* (1954): o papel da grande estratégia é coordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, em prol da consecução do objetivo político da guerra. A grande estratégia deve tanto estimar quanto desenvolver os recursos econômicos e mão de obra com o intuito de sustentar o serviço da guerra, e igualmente os recursos morais, pois alimentar a vontade do povo é frequentemente tão importante quanto ter formas concretas de poder. A grande estratégia deve, também, regular a distribuição de poder entre os diversos serviços, e entre os serviços e a indústria. Além disso, o poder de combate é apenas um dos instrumentos de grande estratégia – que deve levar em conta e aplicar o poder da pressão econômica, diplomática e comercial, além da pressão ética, para enfraquecer a vontade do oponente. Ademais, enquanto o horizonte da estratégia circunscreve-se à guerra, a grande estratégia vai além da guerra e mira inclusive na paz subsequente. Ela deve combinar os vários instrumentos e regular o seu uso para evitar prejuízos ao futuro estado da paz – para a sua segurança e prosperidade.
2) Paul Kennedy, em *Grand Strategies in War and Peace* (1991): grande estratégia é uma maneira de relacionar meios e fins. O cerne da grande estratégia está na capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos, militares e não militares, para a preservação e o melhoramento dos interesses de longo prazo do país. "Todos os elementos" incluem o completo uso e avaliação da diplomacia; questões relacionadas à vontade nacional e à moral; e os recursos econômicos, incluindo indústria, finanças, mão de obra e riqueza.
3) Peter Layton: grande estratégia é a arte de desenvolver e aplicar diversas formas de poder de uma maneira efetiva e eficiente para tentar mudar o relacionamento existente entre duas ou mais entidades inteligentes e adaptativas.
4) Enciclopédia Britannica: grande estratégia é a forma mais complexa de um Estado planejar a consecução de um objetivo de longo prazo. A formulação e implementação de uma grande estratégia demanda a identificação de um objetivo nacional, uma avaliação abrangente dos recursos estatais e, por fim, a canalização desses recursos de uma maneira organizada para alcançar esse objetivo. Ainda que a grande estratégia se refira aos interesses nacionais tanto em tempos de guerra quanto de paz, estratégias nacionais têm sido normalmente preconizadas na existência de um inimigo que precisa ser derrotado.

Com base nos conceitos acima, chega-se à conclusão de que o conceito de grande estratégia expande a ideia tradicional de estratégia[15] de três maneiras:

1) Inclui meios militares, diplomáticos, econômicos, financeiros, informacionais, etc;
2) Avalia forças internas e externas; e
3) Considera períodos de guerra e de paz.

[15] Para B.H. Liddell Hart, estratégia é "*the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*" (*The Making of Strategy: Rulers, States, and War, introduction, page 1*).

Há, no entanto, uma série de críticas feitas à ideia de grande estratégia. Para autores como Harvey Starr, o conceito é muito amplo, tenta abarcar muita coisa e carece da base teórica de outras abordagens. Estruturas que integram vários níveis de análise já existem, como a pré-teoria de Rosenau[16]. Ainda, as considerações de políticas-fins e recursos-meios são o cerne da utilidade esperada[17] e de outras abordagens de escolha racionais, como as formulações da escola realista. Nesse sentido, o conceito de grande estratégia acabaria não acrescentando muito para conceitos, modelos e estruturas mais bem estabelecidos de Relações Internacionais (RI). Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, afirma que a palavra "grande" é um adjetivo talvez exagerado, que visa, de certo modo, enfatizar o aspecto crucial para o país na determinação de suas políticas mais essenciais; neste caso, "grande" pode ser considerado como algo diferente de setorial (como poderia ser apenas defesa ou desenvolvimento).

b) Aplicação do conceito à política externa brasileira

A dificuldade em articular uma grande estratégia condena países a implementarem políticas ineficientes e contraditórias e a adotar atitude passiva e reativa diante dos desafios e incertezas da ordem internacional. Dessa forma, o processo decisório em política externa passa a ser administrado de forma *ad hoc*, o que revela ausência de paradigmas e acentuado empirismo. Essa indefinição não apenas prejudica a imagem externa do país, mas carrega também o risco de afastar agentes econômicos, alimentar a insegurança jurídica e diminuir o espaço para a ação diplomática. Em um ambiente de limitadas transparência e clareza conceitual, acabam proliferando medidas tópicas, dispersas e descoordenadas, incapazes de configurar uma estratégia coerente.

"O Brasil dispõe de uma grande estratégia?" Para Paulo Roberto de Almeida, é difícil dizer. Ainda que haja documentos, de natureza e origens muito diversas, como a Estratégia Nacional de Defesa (END)[18], que vincula esse conceito ao de desenvolvimento, ou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBND), não há um texto único que define e trata dos elementos formadores da grande estratégia brasileira. Assim, para se pensar uma grande estratégia para o Brasil, caberia analisar as características intrínsecas ao País e seus objetivos.

Valdecir Gregory e Anselmo de Oliveira Rodrigues lançam mão do modelo das cinco medidas[19] para buscar uma resposta. Com base nesse modelo, os países que conseguiram alcançar a liderança na competição interestatal foram aqueles que melhor conduziram as seguintes medidas:

---

[16] A pré-teoria de Rosenau é uma tentativa de conectar circunstâncias internas e externas por meio de cinco variáveis distintas e de sua integração. Primeiro, a variável individual refere-se às características da pessoa responsável pela tomada de decisão no país; o cerne dessa variável é analisar o quanto as crenças, valores e educação influenciam na formulação de política externa. Segundo, a variável função abrange o comportamento externo dos funcionários que é gerado pelos postos que eles ocupam. Terceiro, a variável governamental reflete a estrutura governamental, que pode limitar ou impulsionar as decisões diplomáticas tomadas. Quarto, a variável sistêmica enfatiza os elementos do ambiente internacional que influenciam o processo de tomada de decisões. Quinto, a variável societal faz referência a aspectos não governamentais que afetam as escolhas.

[17] Para mais detalhes, consulte: https://plato.stanford.edu/entries/rationality-normative-utility/

[18] A END de 2008 trazia referência direta ao termo, mas não o explicou: "(...) trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua 'grande estratégia' e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa". A partir da END 2016, não há mais referência ao termo.

[19] Modelo criado pelos autores a partir do modelo de sistema-mundo de análise, elaborado por Wallerstein. Wallerstein propõe-se a explicar a formação do sistema-mundo do século XVI – início do sistema capitalista – e suas transformações até nossos dias, considerando o sistema capitalista como sistema mundial. A economia-mundo capitalista seria um sistema que inclui uma desigualdade hierárquica de distribuição baseada na concentração de certos tipos de produção, em certas zonas limitadas, que ademais passam a ser sedes de maior acumulação de capital.

1) Manter em seu território um complexo produtivo composto majoritariamente por meios de produção centrais;
2) Manter o acesso a exploração dos recursos essenciais e o controle sobre eles;
3) Estabelecer um fluxo de comércio internacional que permita que as duas primeiras medidas gerem o acúmulo de capital;
4) Proteger militarmente as três primeiras medidas; e
5) Exportar sua cultura, suas crenças e seus valores.

No que concerne à produção industrial, o Brasil seria um país semiperiférico que poderia alcançar os países centrais por meio de investimentos em pesquisa e desenvolvimento com foco voltado para a ampliação do portfólio de produtos de ponta na pauta de exportações. Em se tratando de recursos naturais, o Brasil é uma das quatro áreas-pivô existentes no planeta[20], mas ainda carece pela mecanismos de controle de regulação. No quesito militar, a consolidação de um organismo de segurança regional na América do Sul é crucial para assegurar o ambiente de estabilidade e paz necessários ao pleno desenvolvimento de seu potencial como área polo de hegemonia. No quesito comércio exterior, a participação brasileira nas cadeias de maior valor agregado tem sido bastante tímida. Por fim, no tocante à cultura, a identidade cultural latina, o compartilhamento dos valores judaico-cristãos, a consolidação dos valores democráticos e a predominância de apenas dois idiomas (espanhol e português) fazem da América do Sul um bloco coeso, favorável à adoção de um modelo de desenvolvimento liderado pelo Brasil.

Com base no exposto acima e pensando em uma grande estratégia, defende-se que o Brasil pode tornar-se uma potência central liderando o bloco sul-americano. Nesse sentido, seria importante que os compromissos firmados com os países sul-americanos priorizassem o aperfeiçoamento dos acordos de livre comércio, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pois isso permitiria aos demais vizinhos o fortalecimento de suas economias e, com ela, a geração de um ambiente de estabilidade e confiança mútua no subcontinente. Tal ambiente é fundamental para avançar em outras áreas temáticas, em particular a de segurança e defesa, com vistas a livrar a região de ameaças como o crime organizado internacional.

Para os autores, a atuação global, por sua vez, deveria restringir-se às organizações de cunho econômico, comercial e financeiro, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – a qual o Brasil aspira – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dos foros multilaterais, os que aparentam apresentar maiores vantagens ao Brasil são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Conferência Ibero-americana. Baseados na herança linguística e cultural recebida de Portugal e Espanha, esses foros podem desempenhar importante papel, não só em relação à exportação de cultura, crenças e valores, como também de constituir-se em ponta de lança para abertura de mercados em todos os continentes.

Os autores não parecem ser favoráveis à ideia da defesa de uma grande estratégia brasileira em organizações internacionais de cunho político. Outros foros e organizações multilaterais além daqueles citados anteriormente apenas desviariam o Brasil de seu foco, fazendo com que despenda recursos e capital diplomático em questões e áreas que não trarão efeitos positivos para o logro de seu objetivo político. Da mesma forma, acredita-se que, de momento, seja dispensável seguir aspirando a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em sentido metafórico, postular a tal posto, sem antes haver convertido a sua condição de área-pivô

[20] Para os autores, áreas-pivô são as regiões e Estados onde abundam e coincidem tais recursos e, por isso, são as únicas com potencial de cumprir não apenas a segunda medida – o acesso e o controle de recursos essenciais –, mas também as demais. Além do Brasil, seriam também áreas-pivô os EUA, a África Ocidental e a Rússia Europeia.

em um polo hegemônico de fato, equivaleria a um operador do mercado financeiro comprar derivativos de ações, sem antes ter adquirido o correspondente lastro em ações ordinárias. Os riscos de os derivativos virarem pó e do assento resultar completamente inócuo aos interesses nacionais são igualmente enormes.

Paulo Roberto de Almeida chega a uma conclusão um tanto parecida. Para ele, exceto em relação a drogas, migração ilegal e crimes transnacionais, a América do Sul e o Brasil são praticamente neutros em qualquer jogo estratégico entre grandes potências, cujos cenários tradicionais foram a Eurásia, o Oriente Médio e a Ásia do Sul, agora deslocando-se para a Ásia-Pacífico. Assim, o Brasil não enfrenta nenhuma ameaça real à sua segurança e estabilidade estratégica, nenhum desafio à sua soberania ou integridade territorial, nenhum risco de sofrer um ataque de vizinhos ou de protagonistas extracontinentais. Consequentemente, para elaborar a grande estratégia brasileira, há de se ter em mente o supremo interesse nacional: o atingimento de uma etapa superior no seu processo de desenvolvimento, de maneira a garantir bem-estar e vida digna a todos os brasileiros, como condição da plena integração do País ao sistema internacional num *status* de potência capaz e plenamente dotada dos meios de ação para atuar positivamente nesses sistema, em conformidade com os propósitos da Carta das Nações Unidas (ONU) e dos demais instrumentos da cooperação internacional.

Em vez de encontrar na conformação do sistema internacional um grave obstáculo aos objetivos brasileiros[21], o principal problema nacional seria a baixa produtividade nacional. Essa questão deveria ser o pilar de qualquer grande estratégia brasileira. Seria pertinente, portanto, ampliar, reforçar e consolidar o processo de integração regional, especificamente pela conformação de um amplo espaço de livre comércio no âmbito sul-americano e pela concretização de diversos tipos de vínculos físicos entre os países da região, nas áreas de transportes, comunicações, energia, defesa e preservação do meio ambiente, prevenção e minimização de desastres naturais, bem como em todos os outros terrenos da cooperação cultural e política.

No plano multilateral, seria também do interesse do Brasil colaborar com a manutenção de um ambiente aberto aos negócios no quadro de uma ordem política de pleno respeito ao Direito Internacional e, tanto quanto possível, isento de ameaças graves à paz e à segurança internacionais. A candidatura a um assento permanente no CSNU, uma tradicional demanda, talvez mereça integrar uma grande estratégia brasileira, mas que não parece apresentar relevância suficiente para ser considerada prioritária na presente conjuntura.

Além disso, seria contraproducente para uma grande estratégia nacional aliar-se a países cujo perfil político ou econômico se contrapõe aos valores caros ao Brasil: direitos humanos, democracia e pleno respeito às liberdades e aos direitos individuais. Uma grande estratégia não precisa renunciar a determinados princípios éticos para existir e ser efetiva, mas a falta deles pode ser um indicador de que seus formuladores tampouco os defendem, se por acaso se aventurarem a conceber alguma.

Ainda que concorde com a importância da integração sul-americana e da diplomacia econômica e comercial, Celso Amorim diverge no tocante ao CSNU. Para ele, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Para salvaguardar a paz, um elemento fundamental para a nossa prosperidade, é imperativo que as instituições internacionais reflitam adequadamente a realidade do século XXI. Daí o pleito brasileiro por uma reforma do CSNU, que o torne mais representativo, mais legítimo e mais efetivo[22].

---

[21] Pelo contrário, o Brasil ter-se-ia beneficiado por conta dos fluxos comerciais e de capitais.

[22] Visão essa que mais se aproxima do discurso oficial brasileiro.

Para Hussein Kalout e Marcos Degaut, todo país que se proponha assumir um papel global ou exercer liderança em sua região precisa de um projeto estratégico de Estado, focado no longo prazo, mas que também seja capaz de dar coerência e coesão aos projetos atuais. O Brasil, até aqui, careceria de um projeto integrado nesse sentido, em particular em política exterior. Os autores são incisivos ao apontar que, nos últimos anos, o Brasil não foi bem-sucedido em nenhum dos quatro eixos principais de sua política exterior – a reforma do CSNU, a integração sul-americana, a política comercial extrarregional e a atuação no âmbito do BRICS.

Primeiro, a despeito de uma campanha que já dura décadas, o Brasil logrou obter o apoio de apenas três membros permanentes do CSNU à sua pretensão de vir a integrar o organismo: França, Reino Unido e Rússia. Segundo, o Brasil parece ignorar as transformações em curso no sistema de comércio internacional, insistindo em conceitos que o afastam cada vez mais das principais cadeias produtivas globais e reduzem sua participação no total de trocas internacionais. O País destaca-se por manter uma média tarifária consideravelmente elevada. Terceiro, a união aduaneira estabelecida no MERCOSUL impôs amarras consideráveis à expansão comercial do Brasil. A despeito do Artigo 1º do Tratado de Assunção e da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 32/2000, caberia ao Brasil perseguir um MERCOSUL de duas velocidades. Quarto, os autores acreditam que o BRICS ainda não disse a que veio: o grupo não avançou rumo à construção de uma identidade coletiva, a uma plataforma concreta de propostas estratégicas, a uma nova moldura teórica para negociações comerciais. Permanece uma frágil associação de interesses, o que se deve muito ao fato de as relações entre seus membros serem mais de competição, ou mesmo franco desinteresse, do que de cooperação. Por fim, há a crítica de que o Brasil não dá a devida atenção a temas relacionados à defesa, segurança e inteligência. Os autores defendem que há espaço para maior cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Além disso, dever-se-ia dar mais atenção à formação de especialistas nos quadros do MRE em detrimento de generalistas. Ainda que o generalismo possa ser benéfico, ele traz consigo custos importantes em termos de conhecimento institucional e, consequentemente, limita a capacidade da instituição de realizar análises mais profundas em situações determinadas.

VIII. Política externa feminista

a) Política externa feminista (PEF)

De acordo com o *think tank Centre for Feminist Foreign Policy* (CFFP), uma política externa feminista (PEF) é "uma estrutura política que, além de centrar-se no bem-estar das pessoas marginalizadas, invoca processos de autorreflexão sobre os sistemas hierárquicos globais de política externa". Essa autorreflexão diz respeito ao questionamento acerca das forças destrutivas do patriarcado, da colonização, da heteronormatividade, do capitalismo, do racismo, do imperialismo e do militarismo.

A análise feminista de Relações Internacionais (RI) assinala que a disciplina foi elaborada a partir de uma lógica em que o universal é masculino que, segundo Ann Tickner, tenta ser ocultada por pretensa neutralidade ou objetividade. Segundo Jean Steans e Daniela Tepe Belfrage, as relações de gênero na economia, nos Estados e nas instituições organizam o regime de gênero dos sistemas internacionais e domésticos dos Estados; o padrão para as normas políticas e sociais seria delimitado com base na condição masculina e heterossexual. Assim, o fato de as mulheres e a população LGBTQIA+ terem permanecido à margem de grandes tomadas de decisões e posições de poder por tanto tempo é, concomitantemente, causa e consequência do regime de gênero que organiza o sistema internacional. Nessa lógica, Ann Tickner destaca que "*the marginalization of women in the arena of foreign policy-making through the kind of gender stereotyping that I have described suggests that international politics has always been a gendered activity in the modern state system. Since foreign and military policy-making has been largely conducted by men, the discipline that analyzes these activities is bound to be primarily about men and masculinity*".

Essa preponderância da hegemonia masculina foi, historicamente, projetada sobre o comportamento dos Estados, cujo sucesso como atores internacionais sempre foi avaliado com base em características associadas à masculinidade, tais como a autonomia e o poderio militar. A construção masculinizada das RI revela-se, dentre outros aspectos, por meio da observância das dualidades presentes na caracterização dos elementos da disciplina. Assim como o feminismo destaca a dicotomia existente entre as noções de público e privado como forma de manutenção da exclusão das mulheres dos espaços públicos de decisão, as RI são marcadas por oposições, como entre pragmatismo e idealismo, ou guerra e paz, nas quais os segundos termos, sempre associados idealmente às mulheres, confirmam os estereótipos que as afasta da cena política internacional.

b) Feminismos: diferentes perspectivas e vertentes

De acordo com Cynthia Enloe: "*feminism is a complex set of understandings about how power operates, how power is legitimized and how power is perpetuated*". O feminismo tradicional liberal tinha como foco a igualdade legal entre homens e mulheres e a defesa de direitos individuais, buscando, em especial, a eliminação das limitações legais à participação de mulheres nas esferas públicas. O entendimento de que a exclusão das mulheres deriva não apenas de questões legais, mas também de fatores sociais, econômicos e culturais, motivou diferentes perspectivas do feminismo contemporâneo. O feminismo radical destaca as causas e consequências da misoginia e do patriarcado, como sistema que privilegiaria os homens e a masculinidade, em detrimento das mulheres. O feminismo pós-colonialista prioriza os efeitos das hierarquias raciais e formuladas com base em perspectivas masculinas que sustentaram o colonialismo e persistiram mesmo após o fim da ordem colonial. O feminismo marxista atribui ao

capitalismo a fonte da opressão contra as mulheres. A vertente socialista da perspectiva feminista entende que a opressão contra as mulheres decorre tanto das estruturas de produção na economia da dinâmica capitalista, como das estruturas domésticas, que reproduzem um ciclo de opressão ao já introduzirem, desde a infância, as noções de papéis definidos conforme o gênero.

Logo, o feminismo não trata apenas de gênero – não obstante a compreensão de gênero, como conceito socialmente construído (e não biológico), seja uma de suas questões cruciais –, mas observa também as relações entre masculinidade e feminilidade e como essas noções determinam os papéis tradicionalmente desempenhados por homens e mulheres na sociedade.

c) Política externa efetivamente feminista

A fim de que uma política externa possa ser considerada efetivamente feminista, não basta que essa política trate apenas de gênero: ela deve também abordar o uso e a distribuição do poder e problematizar os conceitos basilares da política internacional. Ao buscar perspectivas não formuladas sob a égide do masculino para os conceitos da política internacional, o feminismo analisa a guerra, por exemplo, pelo viés de suas consequências, observando que mulheres e meninas costumam estar entre as mais afetadas e vulnerabilizadas pelos conflitos.

Nesse contexto, a presença de mulher, por si só, não implica em política externa efetivamente feminista. Deve-se lembrar que, apesar de os Estados Unidos (EUA) já terem tido diversas mulheres como secretária de Estado (Madeleine Albright, Condoleezza Rice, Hillary Clinton), secretária de Defesa (Christine Wormuthou) ou embaixadoras nas Nações Unidas (Susan Rice, Samantha Power, Nikki Haley), não é exemplo de promotor de uma PEF. Outro exemplo notório é a Alemanha sob o longo período de Angela Merkel no poder, que somente nos últimos meses de seu mandato como chanceler, antes de sua aposentadoria, se declarou como feminista, em termos pessoais.

d) Aplicações concretas de PEF

i. PEF na Suécia, 2014-2022

A Suécia implementou, em 2014, a primeira PEF do mundo, como parte de uma política mais ampla do governo, que se autodefine como feminista. A política sueca foi elaborada com contribuições de servidores no país e no exterior, com base em três elementos centrais e um adicional: direitos (*rights*), representação e recursos (3Rs, na sigla em inglês) e realidade das mulheres[23]. De acordo com o Plano de Ação de 2020, o serviço exterior sueco deve contribuir

[23] Fundamentos internacionais da PEF da Suécia: Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, Declaração e Plano de Ação de Pequim e de Cairo, S/RES/1325 (Mulheres, Praz e Segurança), Agenda 2030, Plano de Ação da União Europeia (UE) para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres nas relações externas da UE. Elemento "Direitos": Combate à violência e discriminação que restringem a liberdade de ação. 104 países têm leis que impedem as mulheres de realizar determinados trabalhos; 59 não proíbem legalmente o assédio sexual no ambiente de trabalho; 45 não contam com leis para proteger as mulheres contra a violência doméstica; 37 não possuem leis para proteger as trabalhadoras grávidas contra a demissão; 18 possuem leis que autorizam os homens a impedirem suas esposas de trabalhar. Elemento "Representação": Promover a participação e a influência das mulheres nos processos decisórios. Dos 31 grandes processos de paz entre 1992-2001, apenas 9% dos negociadores eram mulheres; dos que assinaram acordos de paz, elas eram menos de 4%. Em 2017, havia apenas 17 chefes de Estado no mundo. Elemento "Recursos": Destinação de recursos para promover a igualdade de gênero. As mulheres são donas de menos de 20% dos recursos terrestres do mundo.

para: o gozo pleno de direitos humanos, liberdade de violências, participação na prevenção e resolução de conflitos e peacebuilding pós-conflito, participação política e influência em todas as áreas da sociedade, direitos econômicos e empoderamento e direitos sexuais e reprodutivos dentro da realidade das mulheres. Nesse sentido, a Suécia foi a maior doadora do ONU Mulheres e da Ação da ONU contra a violência sexual em conflitos. Mesmo com a abrangência do plano, a política sueca ainda adota uma concepção binária de gênero e não considera pessoas LGBTQIA+. Há ainda contradições, como a exportação de armas para conflitos, como o do Iêmen.

Nota-se que México, Canadá e França seguiram, após 2014, o exemplo sueco, ainda que por curto período de tempo. Ademais, em parte devido à PEF, a Suécia adquiriu uma reputação internacional de defesa dos direitos femininos, porque o país teria sido pioneiro no reconhecimento da igualdade de gênero como crucial para os objetivos de política exterior.

Ainda em relação à PEF sueca, em outubro de 2022, o novo governo sueco, cujo novo ministro das Relações Exteriores é Tobias Billström, anunciou o abandono dessa política. Uma das razões alegadas foi a de que o rótulo de "feminista" à política externa obscureceria o fato de que essa política externa precisa estar baseada nos interesses e nos valores suecos.

ii. PEF na Noruega, 2015

O anúncio data de 2015, mas não usa o termo feminista, apesar de ter um plano de ação que contempla políticas para mulheres (educação igualitária e de qualidade, participação igualitária de mulheres na vida política, direitos econômicos para mulheres e oportunidades para mulheres participarem no mercado de trabalho, eliminação da violência e de práticas nocivas contra mulheres e garotas, saúde sexual e direitos reprodutivos para mulheres e meninas).

iii. PEF no Canadá, 2017

A PEF foi anunciada em 2017, com compromissos ambiciosos de investimento de pelo menos 95% da ajuda bilateral ao desenvolvimento a projetos relacionados. A política canadense se centra na cooperação internacional e apresenta seis áreas de ação: 1) igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas; 2) dignidade humana; 3) educação; 4) ação humanitária orientada ao gênero; 5) crescimento para todos, meio ambiente e ação climática; e 6) governança inclusiva, paz e segurança.

iv. PEF na França, 2018

A estratégia internacional sobre a igualdade de gênero foi anunciada em 2018, com cinco objetivos ligados à ajuda ao desenvolvimento: 1) promover uma cultura institucional de igualdade de gênero e de integração de questões de gênero no Ministério e em suas agências; 2) incrementar a atuação política francesa em questões de igualdade de gênero; 3) aumentar e melhorar a integração da igualdade de gênero na ODA; 4) melhorar e fortalecer a visibilidade, a transparência e a *accountability* de ação do ministério e suas agências sobre a questão; e 5) fortalecer laços com atores da sociedade civil, setor privado e pesquisadores para lutar contra a desigualdade.

v. PEF no México, 2019

A PEF foi anunciada em 2019 e adotada em 2020, em um contexto de aumento dos protestos internos contra as taxas de violência de gênero e de falas machistas do atual presidente,

sendo o país o primeiro da América Latina a fazê-lo. A política mexicana tem cinco pilares: 1) política externa com uma perspectiva de genero e uma agenda feminista no exterior; 2) paridade na *Secretaria de Relaciones Exteriores*; 3) um ministério livre de violência e seguro para todos; 4) igualdade visível e 5) feminismo em todas as áreas do ministério.

vi. PEF na Espanha, 2021

A política foi anunciada em 2021, com cinco linhas de ação: 1) mulheres, paz e segurança; 2) violência contra mulheres e meninas; 3) direitos humanos de mulheres e meninas; 4) participação de mulheres na tomada de decisão e 5) justiça econômica e empoderamento para mulheres.

vii. PEF em Luxemburgo, 2021

A política também foi anunciada em 2021, com seis objetivos-chave: 1) tomar ação concreta para acabar com as violências contra direitos de mulheres e crianças; 2) fortalecer a proteção de mulheres e crianças em conflitos; 3) fortalecer a representação e participação de mulheres em todos os níveis; 4) implementação do Plano de Ação sobre mulheres e paz e segurança; 5) encorajar participação igualitária de mulheres em missões civis no exterior; 6) apoiar mulheres e meninas através da cooperação ao desenvolvimento de Luxemburgo, com iniciativas como a "*She decides*", junto a outros países europeus.

viii. PEF na Líbia, 2021

Na Líbia, em 2021, foi anunciada a primeira PEF africana, que ainda não conta com objetivos específicos.

ix. PEF no Chile

Ocorre um processo de discussão sobre uma PEF no contexto da constituinte chilena, que deveria elaborar uma nova constituição até outubro de 2022. A adoção de um novo modelo de política externa é uma bandeira da "*red nueva política exterior*", uma rede progressista não partidária. Houve a nomeação de Antonia Urrejola como ministra das relações exteriores, sendo a promoção de uma PEF um objetivo declarado da chanceler. Ademais, observa-se que houve rejeição da proposta de Constituição, cujos artigos apresentam preocupação explícita com a promoção da igualdade de gênero, por exemplo, na composição dos quadros de servidores públicos, embora sem menções a uma PEF.

x. PEF nos EUA

Os EUA ainda não anunciaram uma PEF, mas houve a introdução de uma resolução na Câmara dos Deputados em março de 2021. Até recentemente, não houve a adoção de nenhuma medida significativa rumo a uma PEF nos EUA.

xi. PEF no Brasil [24]

O Brasil não adota oficialmente uma PEF e, juntamente com o Uruguai, é o único país da América do Sul que nunca teve uma mulher à frente do Ministério de Relações Exteriores (MRE). O Brasil tem histórico de participação proativa nos fóruns internacionais em temas direitos humanos, mas desde 2019 adotou discurso mais conservador em debates no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e passou a adotar termos como "homem e mulher" e abandonou termos como "gênero" de comunicações oficiais. Ademais, está entre os países mais inseguros para ser mulher e LGBTQIA+ segundo *rankings* internacionais, como o "*2022 SDG Gender Index – Equal Measures 2030*" e o "*The Trans Murder Monitoring*".

No Itamaraty, a disparidade entre homens e mulheres ainda é grande: até pouco tempo só 16% dos postos no exterior contavam com uma mulher na chefia, e os principais postos nunca foram dirigidos por elas. Em 2021, entre o total de integrantes da carreira diplomática 23% eram mulheres e 77% eram homens, conforme dados do MRE. As mulheres eram: 26% do número total de terceiros-secretários; 24% dos segundos-secretários; 26% dos primeiros-secretários; 22% dos conselheiros; 20% dos ministros de segunda e primeira classes.

Em 2022, a senadora Kátia Abreu, então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), firmou um compromisso com o então ministro das Relações Exteriores, Carlos França, para aumentar a participação feminina entre os ministros de primeira classe até 30% no fim de 2022 e sugeriu um projeto de lei de reserva de vagas para embaixadoras. Apesar das recentes promoções de mulheres ao topo da carreira diplomática, a participação feminina ainda é inferior a 30% dos ministros de primeira classe ao final de 2022.

O ano de 2022 representou, contudo, duas grandes mudanças importantes para a igualdade de gênero na carreira: a promoção de mulheres em número recorde e a aprovação também recorde de mulheres no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD). Primeiro, conforme dados divulgados pelo Itamaraty, 66 diplomatas foram promovidos por merecimento no primeiro semestre[25], sendo 22 mulheres. Essas diplomatas foram: 32% entre os primeiros-secretários promovidos; 35%, entre os conselheiros; 31%, entre os ministros de segunda classe; e 36% entre os ministros de primeira classe promovidos. Cabe notar que a representação acima de 30% nesses cargos supera até mesmo a proporção de mulheres na carreira diplomática. Contudo a mudança não virou uma regra escrita: esse é o motivo para que o movimento de mulheres na diplomacia defenda uma cota feminina. Segundo, o Itamaraty registrou um número recorde de mulheres ingressantes na carreira diplomática, porquanto, dos 36 ingressantes no Instituto Rio Branco (IRBr) em 2022, quinze são mulheres, o que representa o maior índice da história do Ministério.

Ano	**Número de candidatas mulheres aprovadas no CACD**	**Número de candidatos homens aprovados no CACD**
2018	3 (11%)	24 (89%)
2019	4 (20%)	16 (80%)
2020/2021	7 (28%)	18 (72%)
2022*	15 (41%)	21 (58%)

*A turma terá mais duas mulheres admitidas por acordo judicial.

[24] Atualizações estarão na próxima edição do REPI.

[25] Esse padrão de promoções não se verificou no segundo semestre de 2022. Das 69 promoções por merecimento, 18 foram de mulheres, sendo que a participação feminina foi de 32% entre os primeiros-secretários promovidos; 28% entre os conselheiros; 21% entre os ministros de segunda classe; e 11% entre os ministros de primeira classe.

IX. Responsabilidade de Proteger (R2P) e Responsabilidade ao Proteger (RwP)

a) Responsabilidade de Proteger (R2P)

Responsabilidade de proteger (R2P) é um conceito de Direito Internacional, elaborado a partir dos trabalhos de Francis M. Deng (ex-ministro de Assuntos Estrangeiros do Sudão), que resulta da reação da comunidade internacional após grandes emergências humanitárias não evitadas por inação dos Estados nos anos 1990, como em Ruanda e nos Bálcãs. O debate internacional sobre uma conciliação entre soberania e proteção humana, iniciado pelo então secretário-geral (SGNU) da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, desafiou os Estados a tomarem ações conjuntas para realizar os princípios da Carta, o que resultou na Declaração do Milênio da ONU. Antes dos anos 1990, falava-se em dever de ingerência para a atuação de organização não governamentais (ONGs) em situações de emergência humanitária e conflitos, especialmente como apoio às populações impactadas. Já nos anos 1990, passou-se a pautar o debate em torno da intervenção humanitária, que, por sua vez, envolvia a atuação de Estados em outros Estados para proteger as populações de graves violações de direitos humanos. Outros termos também surgiram[26], como a soberania como responsabilidade[27], e foram levados à Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania estatal (ICISS, na sigla em inglês), criada pelo Canadá, com co-presidências de Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, que divulgou um relatório em 2001, chamado "A Responsabilidade de proteger", uma proposta de substituir o termo intervenção humanitária por R2P. Ademais, o relatório definiu três dimensões dessa responsabilidade: a responsabilidade de prevenir, agir e reconstruir[28].

A R2P foi adotada oficialmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante a Cúpula Mundial, em 16 de setembro de 2005, pela resolução A/RES/60/1 (§§138-140). Ela expande a noção de soberania estatal para a responsabilidade de o Estado garantir a proteção da população contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e coloca a responsabilidade primária de proteção de um povo nas mãos do próprio Estado, sendo a comunidade internacional, por meio da ONU, encarregada de uma responsabilidade residual, no caso de um Estado não querer ou ser incapaz de fazê-lo.

Durante a Cúpula Mundial, os países divergiram sobre a R2P, apesar de o documento final ter sido aprovado de forma unânime. Com efeito, China, Cuba, Egito, Irã, Paquistão, Rússia,

---

[26] Bernard Kouchner propôs o conceito de *droit d'ingérence humanitaire*, que esteve em pauta durante a crise na Somália mas não foi aceito pelo Sul Global por sua ameaça de imperialismo em nome da defesa de direitos humanos. O conceito de segurança humana foi apresentado em 1994, a partir do *Human Development Report*, mas a segurança humana é considerada de forma muito ampla por envolver as necessidades dos indivíduos. A Doutrina Blair foi usada no caso do Kosovo para justificar a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como sendo a de uma guerra justa, o que encontrou resistência no Sul Global, por estar ancorada em valores ocidentais.

[27] Para Francis Deng, a soberania de um governo implica cumprir condições que envolvem limitações de uso de poder.

[28] Cada uma dessas dimensões é um capítulo do relatório de 2001: dentro da responsabilidade de prevenir, deve-se exaurir as opções de prevenção antes de intervir, o que inclui esforços para promover *accountability*, boa governança, proteção dos direitos humanos, desenvolvimento econômico e social, etc., com apoio da comunidade internacional; dentro da responsabilidade de reagir, espera-se que se reaja a situações de necessidade para a proteção humana quando a prevenção falhou, o que, quando o Estado é incapaz de resolver ou não está disposto a fazê-lo, deve envolver outros Estados da comunidade internacional, inclusive por meio de medidas coercitivas, em casos extremos, de natureza militar; já a responsabilidade de reconstruir se relaciona a medidas após a intervenção, que devem estar voltadas a construir uma paz sustentável, promover uma boa governança e o desenvolvimento sustentável, por meio de fornecimento de recursos e cooperação com a população local.

Venezuela, Vietnã e Malásia (quadro sinótico a seguir) se opuseram total ou parcialmente ao conceito. Em 2006, a resolução 1674 foi adotada em uma versão *lite*, diferente da do relatório da ICISS de 2001, já que a R2P apenas pode ser usada nos casos de crime de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e qualquer intervenção teria necessariamente de passar pelo escrutínio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

País	**Posição em relação à R2P durante a Cúpula de 2005**	**Motivo**
China	Rejeição parcial	São necessárias discussões adicionais.
Malásia	Rejeição parcial	São necessárias discussões adicionais.
Cuba	Rejeição total	Pretexto para intervenção de potencias em assuntos domésticos.
Egito	Rejeição total	Não existe responsabilidade perante civis a não ser a responsabilidade do próprio Estado.
Irã	Rejeição parcial	O conceito seria vago demais.
Paquistão	Rejeição total	Medidas adotadas para proteção de civis não podem opor-se à não intervenção ou questionar a soberania e a integridade territorial.
Rússia	Rejeição parcial	Falta entendimento sobre a R2P. A ONU consegue responder às situações sem o conceito.
Venezuela	Rejeição total	R2P serve aos poderosos.
Vietnã	Rejeição total	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária.
Malásia (em nome do Movimento Não Alinhado – MNA)	Rejeição parcial	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária.

Relatórios posteriores (como o relatório do SGNU Ban Ki-moon de 2009, *Implementando a Responsabilidade de Proteger* e o relatório do SGNU António Guterrez de 2018, *Responsibility to protect: from early warning to early action*) reafirmaram a adoção do conceito, esclareceram passos para a sua implementação e não introduziram a capacidade de usar a força para esse propósito por outros atores sem autorização do CSNU. Segundo Ban Ki-moon, no relatório *Implementando a Responsabilidade de Proteger*, de 2009, a R2P conta com três pilares não sequenciais, que deveriam ser seguidos paralelamente:

1) a responsabilidade de o Estado proteger a própria população, seja ela de nacionais ou não, contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como qualquer incentivo a essas transgressões;
2) a responsabilidade de a comunidade internacional auxiliar e encorajar os Estados a cumprirem a responsabilidade primária, sobretudo, por meio da cooperação e da implementação de uma estratégia de prevenção; e
3) a responsabilidade de os Estados agirem coletivamente quando o Estado falhar na proteção de sua população contra as transgressões, de acordo com a Carta das Nações Unidas – em particular com os Capítulos VI, VII e VIII.

b) Uso da R2P

A R2P embasa decisões do CSNU, sobretudo no contexto de países em conflito, e reitera que cabe aos próprios Estados a responsabilidade de proteger seus cidadãos. Na resolução 1973 do CSNU, que autorizou a intervenção na Líbia, pela primeira vez o uso da força foi autorizado

para proteção humanitária contra um Estado em pleno funcionamento[29]. Isso criou divergências quanto à aplicação do princípio[30] e tornou-se manifesto que nem todos os pilares da R2P foram aceitos pelos Estados, sobretudo pelos emergentes, já que o conceito reflete a disparidade no poder do P5, que define quais são as ameaças à paz e à segurança internacionais, e de outras potências ocidentais na formulação de normas internacionais.

Alguns países, como a Índia, abstiveram-se na votação da Resolução 1973, por acreditarem que o uso do conceito não se alinhava ao mandato conferido pelo documento. O caso líbio colocou em evidência preocupações que já eram indicadas por alguns países em 2005, como Cuba, que destacou que a R2P poderia ser usada seletivamente em nome dos interesses das potências. China e Brasil, então, resistiram posteriormente a adotar o princípio como justificativa para a atuação na Síria e no Sudão do Sul.

A adoção, controversa, do princípio de R2P na intervenção na Líbia, em 2011, foi ambígua, porque não só suscitou novamente as preocupações demonstradas por países na Cúpula Mundial de 2005, mas também inviabilizou que o princípio fosse utilizado em situações posteriores, como na guerra civil na Síria. As Resoluções de 1970 e de 1973 do CSNU, de 2011, foram as primeiras a fazer referência ao princípio. Nota-se que, pela primeira vez, o uso da força para fins de proteção humanitária contra um Estado em pleno funcionamento foi autorizado, devido ao teor da Resolução 1973.

Os pilares da R2P já foram citados mais de 80 vezes pelo órgão. A mais recente menção ocorreu em novembro de 2022, sobre a República Centro-Africana, mas há também citação da R2P em apoio a iniciativas como a *Silencing the guns in Africa*, da União Africana (UA). Além disso, a R2P criou uma estrutura de referência para a atuação de Estados e organizações internacionais na prevenção de catástrofes humanitárias, por meio de trabalhos de *advocacy*, alertas e campanhas. Em 2021, a AGNU incluiu a R2P em sua agenda anual, pela Resolução 75/277, e solicitou acompanhamento anual, pelo SGNU, da implementação da R2P. Em junho de 2022, ocorreu o primeiro encontro da AGNU[31] desde a adoção dessa resolução, logo após a publicação do relatório do SGNU intitulado *A responsabilidade de proteger: priorizando crianças e jovens*[32]. Desde seu lançamento, a R2P foi aprimorada, especialmente nos relatórios do SGNU, de forma a abarcar também ensinamentos apreendidos desde a formulação do conceito, como a importância de lidar com a diversidade como uma força em vez de uma fraqueza e o apoio a autoridades nacionais para evitar crimes, aspectos de gênero e atuação precoce para evitar desastres humanitários.

c) Responsabilidade ao Proteger (RwP)

A Resolução 1973 do CSNU, que autorizou a intervenção na Líbia, criou divergências quanto à aplicação do princípio (cinco abstenções: China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha – e fortes críticas à intervenção e aos seus resultados) e tornou-se manifesto que nem todos os pilares

[29] A OTAN liderou, com autorização do CSNU, a intervenção na Líbia contra o governo de Muanmar Kadafi em razão de sua resposta à Primavera Árabe. Pela resolução 1973 foram autorizadas as medidas necessárias para proteger os civis, o que envolvia a criação de uma zona de exclusão aérea. Como resultado, os rebeldes foram favorecidos e houve mudança de regime com a morte de Kadafi.

[30] Com cinco abstenções (China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha) e fortes críticas à intervenção e aos seus resultados.

[31] Cuba, Coreia do Norte, Irã, Síria e Venezuela questionaram a aplicação da R2P.

[32] Os Estados destacaram que passar de "*early warning into early action*" é um dos principais desafios, assim como saber onde as violações ocorrem. Muitos condenaram a invasão russa à Ucrânia e mencionaram a inação do CSNU em certos conflitos.

da R2P foram aceitos pelos Estados, sobretudo pelos emergentes, já que o conceito reflete a disparidade no poder do P5, que define quais são as ameaças à paz e à segurança internacionais, e de outras potências ocidentais na formulação de normas internacionais. Nesse contexto, o Brasil propôs, de forma complementar, a Responsabilidade ao Proteger (RwP), inicialmente na abertura da AGNU em 2011, por parte da presidenta Dilma Roussef, e, de modo mais detalhado, em uma nota conceitual ao SGNU, seguida de reunião informal em 2012.

A RwP, elaborada pelo então ministro Antônio Patriota (amigo próximo de Gareth Evans), com auxílio de outros diplomatas, reitera os três pilares da R2P, mas adota uma abordagem sequencial, que privilegia a não intervenção e as gestões diplomáticas junto aos Estados, além de adotar parâmetros para o uso da força. Ademais, a RwP propõe três limites ao uso da força por parte da comunidade internacional: o material, o temporal e o formal. Materialmente, a atuação deveria estar restrita aos quatro crimes da R2P; temporalmente, o Estado deve ser omisso e os meios pacíficos deverão ser esgotados; e, por fim, formalmente, os procedimentos da Carta da ONU deverão ser seguidos. A recepção da comunidade internacional em relação à RwP foi crítica, especialmente em relação ao sequenciamento dos pilares e à limitação ao uso da força e a perda em relação à prevenção. Mesmo os países céticos em relação à R2P não a apoiaram, já que China e Rússia a viam como uma limitação à soberania, Índia e África do Sul tinham pouco a dizer sobre o conceito, e o Brasil não era considerado um propositor tradicional de normas internacionais. Consolidou-se, assim, a R2P, e houve novo debate sobre as formas de sua implementação, sobretudo quanto ao escopo de ação militar e a proteção de civis. O esforço para a difusão da RwP arrefeceu após 2013, com a saída de Patriota, sem nova menção presidencial na AGNU e com a crise institucional brasileira.

X. Seis Faces da Globalização

Ao tentar responder ao questionamento "quem ganha e quem perde com a globalização?", Anthea Roberts e Nicolas Lamp apresentam, na obra *Seis Faces da Globalização*, as narrativas dominantes no Ocidente sobre o tema. Segundo os autores, as narrativas seriam histórias que nós contamos para nós mesmos para que o mundo faça sentido, além de histórias que a gente conta aos outros para influenciar o entendimento deles de mundo.

Os autores utilizam a imagem de um cubo mágico para representar as seis narrativas, no qual cada face conta uma parte da história, mas não o todo. Cada ponto de vista incorpora julgamentos de valor sobre o que merece nossa atenção e como devemos avaliar o que vemos. A teoria, assim, fornece uma estrutura holística e integrativa para entender os debates atuais e para tratar de temas complexos.

As seis narrativas dominantes são:

1) a narrativa do *establishment*;
2) a narrativa populista de esquerda;
3) a narrativa populista de direita;
4) a narrativa do poder corporativo;
5) a narrativa geoeconômica; e
6) a narrativa das ameaças globais.

Ressalta-se que todas essas seis narrativas dominantes são constantemente exploradas pelos veículos de mídia, como constatado pelas diferentes capas da revista *The Economist*:

Fonte: ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters. Harvard University Press*, 28/09/2021. 400 p. ISBN 978-0674245952.

i. A narrativa do establishment *(win-win)*

Preconiza que pessoas ricas e pobres em países desenvolvidos e em desenvolvimento ganham com a globalização econômica. É o paradigma dominante para entender a globalização econômica no Ocidente nas últimas três décadas, desde o término da Guerra Fria. Essa narrativa é representada pela face de cima do cubo, na qual todos ganham. Sustenta que o livre comércio faz crescer o bolo para que todos possam ter uma fatia maior. A integração econômica é vista como uma força imparável e benéfica.

Essa visão reflete a posição dos principais partidos políticos na maioria das democracias ocidentais, além de instituições do sistema financeiro e comercial internacional, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Muitos atores endossam essa narrativa, argumentando que o livre comércio não apenas aumenta a prosperidade, mas também contribui a alcançar outros objetivos, como a paz.

No entanto, a narrativa do *establishment* tem sido contestada, sobretudo devido a preocupações com o impacto do livre comércio sobre os trabalhadores e o meio ambiente. O descontentamento com a globalização econômica evidenciou-se na década seguinte à crise financeira global, quando voltaram ao centro do debate político as narrativas de que a globalização econômica produz vencedores e perdedores.

ii. A narrativa populista de esquerda (*win-lose*)

Entende que as elites ganham às custas da classe média e dos pobres em diferentes países. Essa narrativa afirma que as economias nacionais são manipuladas, canalizando os ganhos da globalização para a elite corrupta. Sob essa ótica, a globalização econômica faz o bolo crescer, mas as fatias se tornam cada vez mais desiguais. Os ganhadores são os diretores executivos (CEOs), os banqueiros e os bilionários (1% do topo) ou até mesmo a classe profissional educada e a classe média alta de forma mais ampla (20% do topo). Os perdedores são os pobres e a classe média. Verifica-se, assim, uma estrutura vertical entre ganhadores e perdedores.

iii. A narrativa populista de direita *(win-lose)*

Sustenta que os trabalhadores industriais nos países em desenvolvimento ganham às custas dos trabalhadores nos países desenvolvidos. Os perdedores são os trabalhadores dos países desenvolvidos, suas famílias e suas comunidades, que perdem com a globalização tanto economica quanto culturalmente. Os adeptos dessa narrativa são contra a terceirização de empregos industriais, a imigração e o declínio das comunidades e dos valores tradicionais da classe trabalhadora.

Nos Estados Unidos (EUA), a perda de empregos de colarinho azul (trabalhadores braçais) para a China e para o México atingiu fortemente as comunidades manufatureiras, de modo que essa narrativa tem um forte elemento protecionista naquele país. Já na Europa Ocidental, predominam o sentimento xenófobo e as preocupações com a perda de soberania. Por exemplo, no Reino Unido, as pessoas favoráveis ao *Brexit* não se opuseram ao livre comércio, mas sim aos ditames das instituições da União Europeia (UE), desejando recuperar o controle sobre a imigração.

A narrativa populista de direita compartilha com a versão de esquerda uma desconfiança das elites, mas culpam a elite por razões diferentes: os populistas de esquerda culpam a elite por enriquecer às custas dos trabalhadores e da classe média; já os populistas de direita denunciam a elite por não proteger a população trabalhadora nacional das ameaças representadas pelos estrangeiros. Verifica-se na narrativa de direita, assim, uma dinâmica horizontal entre ganhadores e perdedores: nós contra eles.

Essa narrativa também explora as divisões geográficas nacionais (áreas rurais em declínio *versus* riquezas de centros urbanos prósperos), que representam diferentes sistemas de valores, sendo as áreas rurais as guardiãs dos valores culturais conservadores (estabilidade, tradição, patriotismo, lealdade) e os centros urbanos representantes de um “globalismo” desenfreado e amoral. Para os proponentes dessa narrativa, as diferenças culturais são mais significativas do que as divisões baseadas em classe ou renda.

iv. A narrativa do poder corporativo (*win-lose*)

Essa narrativa afirma que as corporações multinacionais ganham às custas dos trabalhadores, dos governos e dos cidadãos em países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Essa perspectiva entende que as verdadeiras ganhadoras da globalização são as corporações multinacionais, que tiram proveito de um mercado global para produzir mais barato, vender em qualquer lugar do mundo e pagar o mínimo possível de impostos. O resultado é a vitória do capital transnacional sobre a classe trabalhadora transnacional.

As narrativas populista de esquerda e a do poder corporativo são frequentemente entrelaçadas em países como os EUA e o Reino Unido, onde muitos da esquerda criticam amplamente os capitalistas, sejam eles indivíduos ou corporações. Já em muitos países da Europa Ocidental, onde os níveis de desigualdade doméstica são mais baixos, a narrativa do poder corporativo aparece com mais destaque, como ficou evidente nos protestos em toda a Europa em 2015 e 2016 contra o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês).

v. A narrativa geoeconômica (*win-lose*)

Aduz que alguns países em desenvolvimento ganharam em detrimento de alguns países desenvolvidos, dando origem a uma nova era de rivalidade entre grandes potências. Essa narrativa enfatiza a crescente rivalidade estratégica e econômica entre a China e os EUA, com impactos significativos para os demais países. Sob essa ótica, a interdependência econômica e digital do Ocidente em relação à China é uma aposta perigosa, pois cria perspectivas de interdependência armada e perda de supremacia tecnológica.

A narrativa geoeconômica, assim como a populista de direita, acredita em uma ameaça externa, mas a identifica como sendo a competição econômica e tecnológica entre os EUA e a China[33]. Em termos absolutos, embora ambos os países tenham ganhado com a globalização econômica, em termos relativos a China é a ganhadora. Essa narrativa é mais predominante nos EUA, mas também está se disseminando em outros países ocidentais.

A China tem sido considerada um concorrente estratégico e uma potencial ameaça à segurança, em vez de apenas um parceiro econômico. A narrativa geoeconômica, em vez de enfatizar o bem-estar e as perspectivas de paz trazidas pelo comércio e pelos investimentos, enfatiza as vulnerabilidades de segurança criadas pela interdependência econômica e de conectividade digital dos EUA com um rival estratégico, a China. A estrutura entre ganhadores e perdedores também é horizontal nessa narrativa.

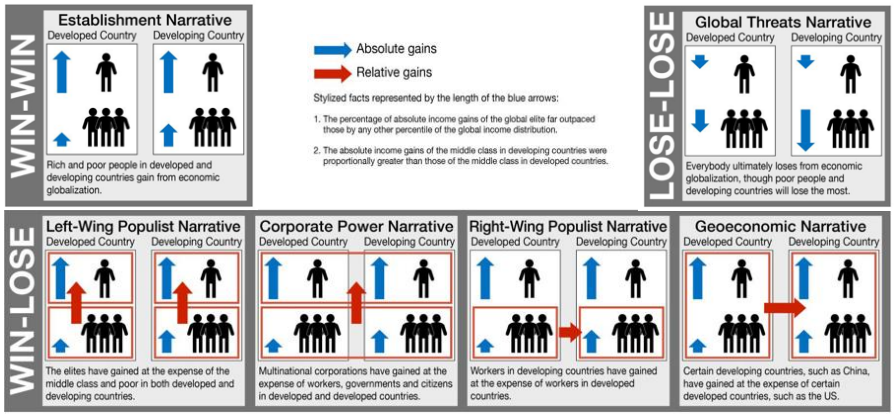
vi. A narrativa das ameaças globais (*lose-lose*)

Afirma que todos perdem com a globalização econômica – embora, devido a questões distributivas, os países em desenvolvimento e as pessoas pobres sofram mais, perdendo primeiro e pior. Essa narrativa é representada pela face inferior do cubo mágico. Essa perspectiva exige um

[33] As preocupações sobre a interação da segurança econômica e da segurança nacional aumentaram e diminuíram ao longo dos anos. Os EUA trataram a União Soviética (URSS) como uma ameaça à segurança durante a Guerra Fria, e o Japão como um concorrente econômico durante as décadas de 1970 e 1980. No entanto, os EUA têm percebido cada vez mais a China como um concorrente econômico e uma ameaça a sua segurança, dando à narrativa geoeconômica uma urgência que não tinha durante a Guerra Fria.

repensar radical das economias e das sociedades para enfrentar ameaças globais comuns, como pandemias e mudanças climáticas. A globalização econômica é vista como uma fonte e um catalisador de ameaças globais, visto que a conectividade global aumenta o risco de contágios (tanto viral quanto econômico). O aumento das emissões de carbono decorre da difusão global dos padrões ocidentais de produção e de consumo, ameaçando as pessoas e o planeta.

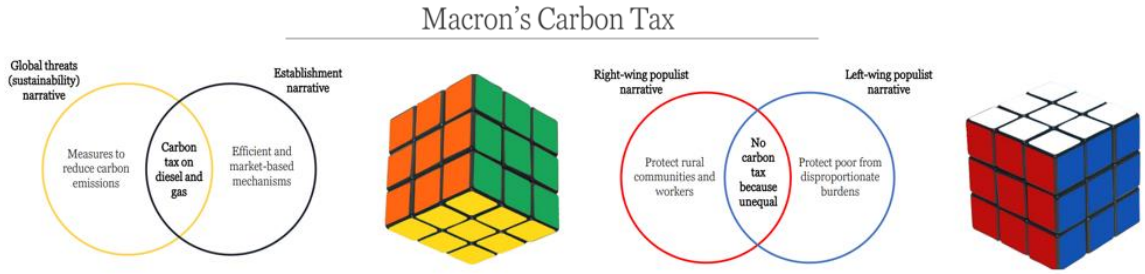
Essa narrativa enfatiza a humanidade, a solidariedade global e a cooperação internacional diante de desafios comuns. Entende-se que tudo é interdependente: os sistemas econômicos estão localizados dentro dos sistemas sociais e políticos, que, por sua vez, estão incorporados em ecossistemas ambientais e planetários. Para que todos possam sobreviver e prosperar dentro dos limites do planeta, essa narrativa defende uma ação coletiva e uma mudança de ênfase da eficiência econômica para que haja uma maior resiliência e sustentabilidade, permitindo que indivíduos e sociedades sobrevivam e prosperem dentro dos limites do planeta Terra.



Quadro sinóptico das seis narrativas dominantes sobre globalização
Fonte: ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters. Harvard University Press*, 28/09/2021. 400 p. ISBN 978-0674245952.

vii. Integração de narrativas da globalização

Apesar das diferenças entre as narrativas, há intersecções/sobreposições de visões entre elas. Por exemplo, é possível verificar, na política do presidente francês Emmanuel Macron acerca da tributação de carbono, a intersecção das narrativas populistas de direita e de esquerda quanto à desigualdade dessa taxação:



Fonte: https://www.sixfacesofglobalization.com/s/SixFacesofGlobalization-China_20211216.pdf e https://www.youtube.com/watch?v=lcE10tzPv2Y

Para os autores, não existe narrativa certa ou errada, pois a integração de múltiplos pontos de vista[34] em uma visão coerente ajuda a superar o pensamento unidimensional que trava os debates sobre a globalização econômica. A tese das seis faces da globalização instiga, portanto, a apreciação de cada narrativa em seus próprios termos. Considerar as múltiplas narrativas nos permite ter consciência de como nossa abordagem se encaixa no universo discursivo mais amplo, além de poder notar, por meio da valorização da perspectiva do outro, que estamos perdendo algo importante. Assim, é possível combinar os *insights* de diferentes narrativas, de forma que algumas delas se complementem, reforçando preocupações semelhantes de diferentes ângulos ou esclarecendo diferentes elementos de um problema. Ao contrário do cubo mágico, no entanto, não há uma solução única e perfeita para responder à globalização econômica. O desafio político é saber como melhor misturar e combinar os quadrados coloridos das diferentes narrativas para encontrar um novo consenso e avançar. Da imagem do cubo mágico, então, os autores partem para a imagem dinâmica de um caleidoscópio: a cada giro, as peças coloridas mudam de lugar, novos reflexos/reflexões são criados e novos padrões aparecem, inexistindo fim ou solução única para o problema. Acomodar essa complexidade abre caminho para entendimentos mais sutis da realidade, novas alianças potenciais e respostas políticas mais calibradas.

Nesse sentido, Anthea Roberts e Nicolas Lamp sustentam a necessidade de desenvolver um "pensamento integrativo complexo". Isso envolve pelo menos duas etapas:

1) Diferenciação: a vontade de aceitar que existem diferentes maneiras de olhar para um problema e a capacidade de ver os problemas por diferentes perspectivas; e
2) Integração: a capacidade de extrair *insights* de cada um de modo a integrá-los em uma compreensão ou abordagem coerente.

[34] O cientista político Philip Tetlock, em seu trabalho sobre previsões, afirma que a melhor forma de entender questões complexas está em vê-las por meio de "olhos de libélula" para sintetizar uma infinidade de pontos, contrapontos e contra-contrapontos. Tetlock mostra que as pessoas que integram *insights* de múltiplas perspectivas tendem a desenvolver uma compreensão mais precisa da realidade e são mais precisas em suas previsões. Desenvolver a "visão de libélula" requer tanto empatia cognitiva quanto pensamento integrador complexo. As libélulas têm olhos compostos com milhares de lentes, permitindo que vejam com um alcance de quase 360 graus.

XI. Separatismo e irredentismo

a) Conceitos

Contemporaneamente, a ideia de separatismo tem suas origens na definição do traçado das fronteiras, sobretudo após o fim das duas Guerras Mundiais. Em alguns casos, as fronteiras foram definidas sem levar em consideração particularidades de áreas nas quais viviam minorias nacionais, como em boa parte do processo vivido pelo continente africano, no marco do *Scramble for Africa* do final do século XIX ou das partições territoriais sofridas por entes como o Império Austro-Húngaro no pós-Primeira Guerra Mundial. Ademais, mesmo dentro de Estados, sobretudo na União Soviética (URSS) e na Iugoslávia ao longo dos anos em que existiram no sistema internacional, houve intercâmbio de territórios entre as suas repúblicas constituintes, em boa parte ignorando características específicas de cada região. O processo resultante deu origem a unidades estatais com minorias desprovidas de condições e oportunidades para proteção de seus direitos de forma mais assertiva, o que mudaria já a partir da década de 1980, com a fermentação de tensões que viriam, na década seguinte, a dar origem a vários conflitos de fundo étnico por independência. Ou seja, o separatismo tem como fulcro a ideia de desligar-se de uma entidade estatal soberana para formar uma nova entidade.

A ideia de irredentismo guarda relação com uma região que esteja sob jurisdição política de um Estado, mas que tenha laços com outra entidade estatal por intermédio da história, da cultura e da etnia. O irredentismo se diferencia do conceito de diáspora, pois esta pressupõe que o grupo de indivíduos migrou de sua terra natal, enquanto aquela envolve o grupo em sua própria região de origem. Entre os exemplos que se aplicam à realidade atual, temos as ideias de Grande Albânia (com implicações sobre a questão do Kosovo), a Grande Rússia (que inspira movimentos como a Novorossiya, na região ucraniana do Donbass), além de outras situações como a Grande Romênia (que buscaria unir Romênia e Moldávia) e, no espaço pós-soviético, a Armênia Unida, o Azerbaijão Inteiro, a Croácia Unida e a Macedônia Unida. No irredentismo, há tanto a possibilidade de formação de um novo Estado, quanto a hipótese de reunião com outro Estado. O estudo do irredentismo é válido para melhor compreensão de como ocorrem as dinâmicas nacionalistas, em comparação a conflitos de origem separatista, que tendem a ter menor força militar e menor potencial de internacionalização. No caso de questões separatistas, o fluxo usual envolve o Estado soberano negando a concessão de soberania às minorias em seus territórios, o que gera violência, adstrita às fronteiras, em boa medida por princípios como a soberania nacional, a preservação da integridade territorial, a intangibilidade das fronteiras nacionais e a não intervenção em assuntos de outros países. No caso do irredentismo, há esforço político de grupos étnicos que são majoritários dentro de uma unidade estatal, não raramente com apoio formal ou informal de Estados vizinhos, como é o caso do envolvimento russo na península da Crimeia.

Esses conceitos guardam relação com o princípio do direito à autodeterminação dos povos, fulcro do Direito Internacional contemporâneo. Por outro lado, há conflito potencial com outro princípio, que diz respeito à proteção da integridade territorial de um Estado. O direito à autodeterminação foi aplicado no marco da descolonização afro-asiática, nas décadas de 1950 e 1960. Hoje, porém, não há ponto pacificado, a exemplo do caso do Kosovo, objeto de opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ) após a declaração de independência kosovar, em 2008: por um lado, por maioria, o tribunal declarou que a proclamação de independência não violou o Direito Internacional; por outro, o reconhecimento do novo país seria um tema político.

b) Causas de separatismo e irredentismo

Uma das questões fundamentais da etnogênese[35] é um território comum, com condições climáticas e geográficas específicas, que definem traços econômicos e culturais de uma civilização, com reflexos em suas mentalidades, costumes e tradições. O território, assim, mostra sua importância ao representar uma das principais razões por conflitos interétnicos ou interestatais, nos quais todos os lados reivindicam seus direitos a este território. Milhões de pessoas vivem em áreas reivindicadas por dois ou mais Estados soberanos que se reconhecem mutuamente – o número aumenta bastante ao considerar as reivindicações territoriais entre lados sem reconhecimento mútuo.

Os movimentos separatistas e irredentistas podem ter uma ou mais motivações para suas reivindicações, que incluem: 1) ressentimento emocional e ódio para com comunidades rivais; 2) necessidade de proteção contra genocídio e limpeza étnica; 3) resistência das minorias à opressão, que inclui ataques contra sua língua, cultura ou religião; 4) influência e propaganda por grupos, dentro e fora da região, que acreditam em ganhos políticos advindos de conflitos interétnicos; 5) busca do fim da exploração econômica por um grupo mais poderoso, ou, também, maior autonomia econômica, quando se trata de uma região mais rica; 6) preservação de tradições religiosas, culturais e linguísticas; 7) vácuo de poder geopolítico na esteira da dissolução de Estados maiores ou impérios; 8) percepção de que o território em questão foi formado por meios ilegítimos, como na transferência de território entre unidades nacionais dentro de um Estado.

c) Reconhecimento

Um Estado, ao reconhecer outros movimentos separatistas, pode abrir um precedente para que dinâmicas domésticas ganhem força. Exemplo disso, entre os detentores de assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), é a China, que enfrenta vários movimentos secessionistas em seu território, o que leva o país a reiterar apoio aos princípios da soberania estatal e da integridade territorial. A Rússia também enfrenta questões separatistas e, em grande parte dos casos, segue a postura chinesa, embora se abstenha nas situações em seu entorno e, como exceção, tenha dado apoio às independências da Abecásia e da Ossétia do Sul.

O reconhecimento de movimentos separatistas como Estados soberanos, sobretudo quando há indícios de envolvimento com seus processos, pode dar margem a sanções econômicas, políticas e comerciais por parte de organizações internacionais e mesmo de outros países. No caso do reconhecimento da Abecásia e da Ossétia do Sul, a Rússia escapou de sanções internacionais, mas o desgaste político gerado faria com que, em 2014, a intervenção na Crimeia fosse respondida de forma dura por outros países e blocos internacionais. A União Europeia (UE) e os Estados Unidos (EUA) deram início à imposição de sanções econômicas e políticas contra indivíduos e companhias estratégicas russas, como energia, comunicações, armas e petróleo. Sanções também foram impostas por outros países, como Canadá, Japão, Austrália, Noruega e Suíça. Com a eclosão do conflito no Donbass, houve aprofundamento das medidas, que contribuíram para a grande desvalorização do rublo e, como consequência, uma grave crise econômica na Rússia. Além disso, o Conselho da Europa suspendeu o direito de voto da delegação russa, medida retirada somente

[35] É um conceito antropológico que pretende dar conta do processo de emergência de novas identidades étnicas ou de ressurgimento de etnias já reconhecidas, pelo qual um grupo humano começa a ver-se a si próprio ou a ser visto pelos outros como um grupo étnico distinto.

em 2019, e o G8 cancelou a cúpula prevista para junho de 2014, em Sochi, e também suspendeu a participação russa, o que persiste até hoje.

Outro desdobramento do reconhecimento de um Estado proveniente de questões separatistas ou irredentistas é a alteração do *statu quo* regional, o que traz consequências imprevisíveis para o balanço de interesses dentro de uma região. Por exemplo, na questão de Nagorno-Karabakh, reconhecer a república de Artsakh poderia levar a uma reação mais incisiva do Azerbaijão e da Turquia. Para a Rússia, a manutenção da influência sobre a região do Cáucaso é objetivo central. Por outro lado, a decisão russa de não desencorajar a ofensiva militar azeri em 2020 enfraqueceu o controle armênio sobre Nagorno-Karabakh e criou temores de abertura para intervenções regionais turcas e de outras potências.

O reconhecimento de um Estado também pode servir como instrumento político para contrabalancear a influência ou a ameaça da presença de uma potência rival no território e em seu entorno. O exemplo mais evidente disso é o de Kosovo, cujo reconhecimento desvela um padrão: enquanto países alinhados com os EUA e a UE deram apoio firme à reivindicação kosovar de soberania, a Sérvia, com apoio da Rússia, se opôs veementemente à declaração, assim como países que integram o grupo de potências que ganharam projeção internacional nas últimas décadas, como China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul. Em suma, o reconhecimento de Kosovo por mais de 110 países só foi possível pela ação diplomática norte-americana e dos países da UE, em esforço para, entre outros objetivos, conter a influência russa nos Bálcãs, projetada sobretudo em Belgrado.

Outro ponto relevante diz respeito à conveniência do reconhecimento de um novo Estado de acordo com as consequências do ato, em ponderação política sensível. Movimentos, como os da Transnístria e do Curdistão, trazem implicações econômicas e geopolíticas. No caso do Curdistão, não importa quão boa seja a forma como o território é administrado, a independência dependeria de uma conjuntura envolvendo quatro Estados vizinhos com posições antagonistas com bastante frequência. Ou seja, em alguns casos, mesmo um reconhecimento *soft* seria problemático.

Reconhecer um Estado também envolve relações complexas de Direito Internacional, sobretudo com o princípio da soberania, que permeia as relações internacionais contemporâneas. Os movimentos secessionistas, para que possam aderir ao clube de Estados, precisam violar a soberania do país do qual pretendem desmembrar-se. Assim, o mais comum é que Estados rejeitem declarações de independência, pela inexistência do direito à secessão no Direito Internacional. Alguns movimentos secessionistas, sobretudo aqueles com fortes motivações econômicas, por estarem em condições melhores que a média dos Estados em cujo território se encontram, são menos suscetíveis a pressões internacionais, acreditando que são vistos como candidatos possíveis para reconhecimento: são exemplos os casos da Somalilândia e do Curdistão. Porém, caso haja a quebra da crença de que o bom comportamento levará ao reconhecimento, a possibilidade de que haja o uso de atos violentos e terrorismo aumenta. Para solucionar questões secessionistas, é importante evitar o isolamento dos movimentos pró-independência, pois isso pode criar sentimentos de rancor acerca do sistema internacional, com danos em curto e médio prazo.

As diferentes razões acima levam a entender o porquê de a solução mais comumente adotada por Estados e organizações internacionais é a proposição intermediária de alternativas que confiram mais autonomia aos secessionistas, mas não a ponto de que os movimentos se convertam em Estados aptos à acessão junto a organizações de caráter global e universal como a Organização das Nações Unidas (ONU). Por outro lado, há a possibilidade de que alguns movimentos sejam admitidos em organizações de caráter temático, como no Fundo Monetário Internacional (FMI, integrado por entidades como Kosovo e Hong Kong), que viabiliza acesso a empréstimos, ou na Agência de Garantias para Investimentos Multilaterais do Banco Mundial (Kosovo), que protege

investidores estrangeiros, ou que desenvolvam suas próprias instituições de caráter técnico, como um Banco Central próprio (Abecásia, Artsakh, Donetsk, Kosovo, Luhansk, Ossétia do Sul, Somalilândia e Transnístria), que permite o desenvolvimento de um mercado financeiro próprio, entre outras possibilidades.

XII. Teorias de integração regional e a integração europeia

As teorias de integração regional foram desenvolvidas inicialmente para explicar o caso europeu. A própria classificação teórica mais conhecida sobre os processos de integração, desenvolvida pelo húngaro Bela Balassa, na década de 1960, e aprofundada posteriormente, inspira-se muito no processo de integração europeu e está baseada em etapas: 1) sistema de preferências aduaneiras, com a redução de algumas barreiras tarifárias; 2) área de livre comércio, com a eliminação das tarifas alfandegárias entre os países-membros; 3) união aduaneira, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum; 4) mercado comum, com a livre circulação de bens, capital, trabalho e serviços; 5) união econômica e monetária, com a introdução de uma moeda única e uma política monetária comum; 6) integração econômica total, com políticas econômicas e fiscais harmonizadas.

No que diz respeito ao surgimento das teorias de integração regional, elas foram desenvolvidas em fases. Até o final dos anos 1960, momento de consolidação da integração europeia, é possível distinguir duas: a primeira fase dos estudos de integração europeia possuía um caráter majoritariamente normativo e relacionava-se com a ideia de prevenção de uma nova guerra na região; a segunda fase, por sua vez, caracteriza-se por tentativas teóricas de identificação da força motriz do processo de integração europeu.

a) Federalismo

O Federalismo entendia que iniciativas políticas para a construção de estruturas federais supranacionais, na forma de uma união federal entre os Estados europeus, por meio da transferência voluntária de parte da soberania estatal, eram o caminho para paz europeia. De acordo com Sabine Saurugger, o Federalismo corresponde a "uma forma de governo baseada em um acordo (*foedus*) entre comunidades políticas independentes e, sobretudo, iguais para agir em conjunto ainda que se mantenham separadas". Em geral, o Federalismo fica à margem das teorias utilizadas para estudar os processos de integração dado seu caráter altamente normativo, em função da proposta de formação de uma federação de Estados, e o fato de ser uma abordagem que não traz hipóteses para validar como e por que motivo esse processo de integração se constrói, mas, sim, um modelo de integração a ser implementado.

Oliver Costa afirma, entretanto, que o Federalismo com o tempo ganha uma vertente analítica. De acordo com o autor, "proponentes de uma abordagem federalista analítica (não normativa) estudam a integração nacional e regional de forma sistemática e buscam explicar seus resultados. No caso da União Europeia (UE), eles caminham em direção oposta dos intergovernamentalistas, atribuindo um papel crucial ao nível supranacional como o verdadeiro centro para a tomada de decisão. Porém, ao mesmo tempo, refutam as teorias neofuncionalistas, estimando a ausência de efeitos '*spillover'* entre os setores públicos, pois o interesse e a disposição dos estados membros continuam sendo fundamentais ao progresso do processo de integração. Eles consideram que a UE seja melhor compreendia como uma forma de federalismo cooperativo, com tomada conjunta de decisões e poderes executivo e legislativo compartilhados".

b) Funcionalismo e Neofuncionalismo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, assim como o Federalismo, o Funcionalismo surgiu como alternativa para a construção de relações pacíficas na Europa. O Funcionalismo

afirmava que a cooperação interestatal em áreas funcionais específicas, principalmente de natureza técnica e econômica, por meio de organizações internacionais, conduziria a um sistema mais próspero e pacífico. Desta forma, haveria uma transferência da soberania, em áreas específicas, para as instituições regionais, que seriam dirigidas por elites técnicas. Para David Mitrany, principal teórico do Funcionalismo, o contexto que favorece a integração regional é a existência de problemas técnicos que não podem ser resolvidos apenas nacionalmente e demandam a cooperação com outros Estados da região que têm as mesmas necessidades, dando origem, então, a organizações internacionais. Essa cooperação ocorre inicialmente entre burocracias similares dos Estados, ainda que não em nível estatal, e se prolifera para outros campos. Sendo assim, uma vez que a colaboração funcional em um determinado setor promova efeitos positivos, pode-se estimular cooperação em outras áreas, a chamada Doutrina da Ramificação de David Mitrany.

Ao final da década de 1950 e início dos anos 1960, inaugurando o que pode ser classificada como a segunda fase dos estudos de integração, o Neofuncionalismo surge como uma perspectiva teórica que busca explicar os avanços da integração europeia, anteriormente setorial com a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) e que gerou os *spillovers* necessários à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). O Neofuncionalismo deriva da lógica funcionalista, mas questões políticas e econômicas, para além dos aspectos técnicos, também podem desencadear o processo de integração. Ernest Haas, teórico do Neofuncionalismo, destaca a importância dos papéis dos grupos de interesse e dos partidos políticos que, ao promoverem seus interesses, induzem o processo de integração. Sendo assim, existem quatro motivações principais para integração: 1) a promoção da segurança comum; 2) a obtenção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social; 3) o interesse de uma nação mais forte de controlar os seus aliados menores; e 4) a vontade comum de unificar as sociedades. De acordo com a teoria neofuncionalista, a integração seria impulsionada por um núcleo central constituído pelos governos e pelas burocracias especializadas a partir do qual se iria esparramando, em um efeito de *spillover*, para a sociedade, criando novas dinâmicas de interação. Para os teóricos neofuncionalistas, a construção europeia explicava-se pela integração gradual em setores específicos, no caso o econômico, que geraram um efeito de transbordamento (*spillover effect*) para outras áreas.

Para Oliver Costa, "essa teoria insistia especialmente em dois fenômenos: o efeito '*spillover'* e o papel de grupos de interesse. De acordo com os neofuncionalistas, a decisão inicial de colocar um setor sob a autoridade de uma instituição supranacional gerava pressão para que a autoridade da instituição fosse estendida a outros setores que Haas descreve como uma lógica expansiva de integração setorial. O processo de integração foi então desenhado para se expandir gradualmente para um número maior de setores, primeiro econômico, depois político (o fenômeno '*spillover'*). Na visão dos neofuncionalistas, a integração econômica setorial produzia, de fato, solidariedade entre os estados, uma solidariedade que exigia em troca uma capacidade regulatória supranacional mais significativa e, por sua vez, integração política. O apoio ao processo de integração entre elites econômicas e políticas também foi considerado muito importante. De fato, esse processo foi, em teoria, facilitado por grupos de interesse nacionais que operavam nos setores relacionados: se beneficiando do processo de integração e do suporte da Alta Autoridade (posteriormente a Comissão), eles deveriam pressionar seus governos nacionais para promover e aprofundar o projeto europeu. As elites nacionais perceberiam que alguns problemas não podem ser solucionados na esfera doméstica e, portanto, devem ser tratados em nível supranacional".

c) Intergovernamentalismo e Transnacionalismo

A segunda fase dos estudos sobre integração regional também é marcada pela existência de outras duas grandes vertentes teóricas: o Intergovernamentalismo e o Transnacionalismo.

Os intergovernamentalistas destacavam a centralidade do Estado no processo de integração e explicavam a construção europeia como derivada das decisões racionais de cada país com vistas a atender seus interesses nacionais. Em outras palavras, os Estados só cooperavam quando isso atendia seus interesses individuais. Segundo Costa, o Intergovernamentalismo origina-se do movimento realista nas Relações Internacionais (RI). "Proponentes dessa teoria acreditam no papel central dos Estados soberanos, considerados agentes racionais que buscam promover e maximizar seus interesses. Eles acreditam que os Estados-nações, longe de serem obsoletos, são fortalecidos com o processo de integração que desejam e que controlam. A cooperação europeia é então explicada por uma estratégia racional de líderes nacionais que, em um contexto de crescente interdependência econômica, pretendem controlar com mais eficiência problemas específicos, compartilhando aspectos limitados de suas soberanias. Desta forma, o processo continua sendo controlado pelos interesses nacionais que prejudicam o surgimento de uma política verdadeiramente supranacional, e é apenas o resultado de negociações entre os Estados-Membros (barganha interestado). A Comissão é considerada uma simples secretaria e as instituições supranacionais, em geral, são vistas como ferramentas nas mãos dos Estados-nações." Entre os anos 1960 e 1970, a teoria intergovernamentalista apresentava grande potencial explicativo para os acontecimentos no seio da integração europeia, a exemplo da crise da cadeira vazia de De Gaulle e o veto à entrada britânica.

A teoria intergovernamentalista entende que os Estados são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional. Para os intergovernamentalistas de vertente mais liberal, a integração regional segue dois estágios. Primeiramente, os governos definem internamente seus interesses nacionais que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma série de barganhas. Desta forma, o Intergovernamentalismo caracteriza-se pela análise em jogos de dois níveis: no nível interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca na coordenação política entre os Estados no processo de integração.

A última vertente teórica que se destacou na segunda fase foi o Transnacionalismo. Os transnacionalistas acreditavam que a integração era resultado da aprendizagem no processo de interação comunicativa entre as comunidades nacionais, e que, desta forma, os indivíduos estariam abertos ao estabelecimento de novos padrões de comportamento que facilitariam a aproximação e a cooperação.

XIII. Teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação de inteligência

a) Realismo e cooperação em inteligência

Embora não seja tarefa fácil aplicar o estudo da cooperação em inteligência dentro de teorias de Relações Internacionais (RI), por conta da escassez de materiais empíricos, pela própria natureza secreta do tema, pode-se identificar preceitos de várias correntes nas iniciativas e dinâmicas correlatas à matéria, a começar pela própria proteção das informações, que diz respeito a abordagens realistas. A cooperação em inteligência é uma forma extremamente desafiadora de cooperação em segurança, pois o fato de lidar-se com a falta de informações abertas, por si só, desestimula a confiança mútua e leva a posturas defensivas.

O princípio básico realista, de que Estados formarão e fortalecerão alianças à medida que as ameaças comuns se agravam, como postulado por Kenneth Waltz e Stephen Walt, aponta para a percepção, entre os membros do Five Eyes (FVEY, ver seção V do tópico 5.3 do tomo 5), de ameaça a seus interesses: os Estados, assim, cooperam para ganhar força contra atores hostis. Outros pontos a serem suscitados incluem: 1) para os membros da aliança, os benefícios de segurança devem superar seus custos; 2) no marco do dilema de segurança, há a percepção de que o "outro lado" pode estar desenvolvendo atividades similares; e 3) os países podem usar as alianças como forma de controle sobre seus aliados, sobretudo no caso dos Estados Unidos (EUA), ator claramente mais poderoso do que seus parceiros anglófonos.

b) Liberalismo e cooperação em inteligência

Mesmo dentro de um tema que, por sua natureza, é eminentemente realista, é possível apontar características correlatas às teorias liberais, a exemplo da institucionalização da cooperação multilateral em inteligência sob a égide das Nações Unidas (ONU), processo que ganhou força na década de 1990 e que ganha sustentação na obra de autores como Robert Keohane. Outro ponto interessante diz respeito à inter-relação entre política externa e interna: países que têm órgãos de inteligência domésticos e voltados ao exterior separados entre si têm mais dificuldade em cooperar com países que não fazem essa divisão, sobretudo diante de um ambiente de ameaças externas relativamente seguro. A busca de institucionalização diz respeito aos esforços para redução dessas lacunas. Há um ponto paradoxal no que diz respeito à posição de que democracias são mais propensas a cooperar com outras democracias – como isso está conexo à ideia de transparência, na prática, haveria maior risco de vazamentos involuntários de informações estratégicas de seus aliados.

c) Cooperação em inteligência e outras correntes teóricas de Relações Internacionais

O tema da cooperação em inteligência tem na corrente construtivista aporte teórico substancial, sobretudo com o aprofundamento dos estudos sobre o tema. De forma simplificada, é possível afirmar que os autores construtivistas, como Alexander Wendt, dão ênfase à formação das identidades coletivas sociais e culturais, além de outras construções ideacionais, que direcionam o comportamento dos Estados e de outros atores de relevo. No caso da FVEY, a própria formação da aliança foi facilitada pela coesão entre EUA e Reino Unido no imediato pós-Segunda Guerra, assim como a entrada dos outros três membros, países anglófonos com regimes

democráticos-liberais. O conceito de ameaças percebidas também diz respeito a posições construtivistas: nas “comunidades de segurança” ocidentais, estruturou-se a ideia de que a China é uma ameaça, o que faz com que as ações de Pequim, como no caso da tecnologia 5G, sejam interpretadas como possibilidades concretas de espionagem e intromissão do regime chinês em informações estratégicas.

Outra corrente que poderia ser mencionada é a Escola de Copenhague, que tem como principais expoentes Ole Waever e Barry Buzan. A cooperação em inteligência é um tema facilmente securitizado, a exemplo das atividades de segurança como inspeções de instalações nucleares e controle de arsenais, além das operações de manutenção da paz coordenadas pela ONU.

XIV. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao conflito na Ucrânia

O conflito na Ucrânia pode ser compreendido e explicado por meio de vertentes teóricas das Relações Internacionais (RI). Não se pode esquecer, entretanto, que as teorias funcionam como simplificações, o que impede que uma única teoria consiga explicar tudo o que acontece em determinado momento e preveja o que ocorrerá no futuro. Para mais detalhes sobre o conflito, ver a subseção sobre espaço pós-soviético no tomo 3.

a) Realismo

Em um nível geral, as teorias realistas retratam um mundo no qual inexiste agência ou instituição capaz de proteger os Estados deles mesmos e no qual os Estados precisam preocupar-se sobre se um agressor perigoso pode tornar-se uma ameaça a eles em algum ponto no futuro. Na visão realista, os pressupostos que regem o funcionamento da ordem internacional são os seguintes: 1) estadocentrismo; 2) anarquia internacional; 3) jogo de soma zero; 4) equilíbrio de poder; e 5) impossibilidade de cooperação duradoura.

Os Estados – em especial as grandes potências – são forçados a preocupar-se com sua segurança e a competir por poder. Essa condição leva, em algumas ocasiões, Estados a perpetrarem ações consideradas horríveis pela comunidade internacional, a exemplo da invasão russa à Ucrânia, que, em certa medida, reflete a crença de Moscou de que seus interesses fundamentais de segurança estão em xeque. Ainda que essa situação possa não ser justificada, autores realistas reconhecem que a condenação moral, por si só, não vai impedir esse tipo de ação. E dificilmente se imaginará uma ação de *hard power* – em especial de poder militar – mais convincente do que a feita pelos russos.

Outro conceito clássico dos autores realistas é ilustrado por esse contexto da crise russo-ucraniana: a ideia de um "dilema de segurança". O dilema emerge devido ao fato de que as medidas que um Estado toma para que se sinta mais seguro frequentemente leva outros Estados à percepção de que estão menos seguros. No caso, um Estado, sentindo-se inseguro, busca alianças ou adquire mais armamentos; outro Estado, alarmado pela ação de seu vizinho, responde na mesma moeda, o que leva ao aprofundamento das desconfianças, e, no fim, cria um quadro no qual os dois Estados estão mais pobres e menos seguros do que antes.

Na situação do conflito entre Rússia e Ucrânia, é perfeitamente compreensível que os países do Leste Europeu tivessem a intenção de aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou se aproximar o máximo possível dela, considerando suas preocupações em longo prazo concernentes à Rússia. Também é perfeitamente compreensível o porquê dos líderes russos (não apenas Putin) considerarem esse desenvolvimento de fatos como alarmante. Observando o cenário hodierno, percebe-se que a estratégia não deu certo – ao menos não para a Ucrânia e, provavelmente, não para a Geórgia, alvo de intervenção similar em 2008.

Pela perspectiva realista, as ações russas, ainda que consideradas brutais e ilegais pela comunidade internacional, são reconhecidas como uma faceta horrível, mas recorrente das relações humanas. Autores realistas, desde Tucídides até os modernos Carr, Morgenthau, Niebuhr, Waltz, Gilpin e Mearsheimer, sem exceção, condenaram a natureza trágica da política internacional, ao mesmo tempo em que alertavam que não se poderia perder de vista os perigos destacados pelo Realismo, incluindo os riscos que surgem quando há ameaça ao que outro Estado considera um interesse vital. Não é acidental que autores realistas, há bastante tempo, alertam sobre o perigo do excesso de autoconfiança e os riscos de uma política externa excessivamente idealista, em

exemplos como a Guerra do Vietnã, a invasão do Iraque em 2003 e a busca ingênua por uma expansão incessante da OTAN. Nos três casos, os alertas foram ignorados e houve consequências por meio dos eventos subsequentes.

Nesse sentido, a eclosão do conflito pode ser vista sob o prisma do Realismo clássico ou do Neorrealismo. Na perspectiva do Realismo clássico, a ação da Rússia decorre da natureza humana, expressa pela antropomorfização dos Estados, que detêm características humanas, como orgulho e apego ao poder. Nessa linha, a invasão russa decorreria de uma busca de expansão e de projeção de poder em nome de interesses estratégicos do Estado russo. Desse modo, enfatiza-se um caráter imperialista da Rússia, que age em função de uma natureza essencialmente agressiva atribuída a qualidades humanas inerentes à sua condição de Estado.

Também é possível identificar elementos realistas na rápida resposta à invasão russa. No caso, percebe-se o funcionamento da política de alianças: valores compartilhados podem tornar alianças mais coesas e duradouras, mas compromissos sérios relacionados à defesa coletiva decorrem precipuamente de percepções de uma ameaça comum. O nível dessa ameaça, por sua vez, é uma função de força, de proximidade e de um inimigo com capacidades ofensivas e intenções agressivas. Esses elementos explicam o porquê de a União Soviética (URSS) ter enfrentado coalizões contrárias de grande força na Europa e na Ásia durante a Guerra Fria: tratava-se de uma grande economia industrial, de um império com fronteiras com muitos outros países, com grandes forças militares concebidas precipuamente para operações ofensivas, e com aparente ambição revisionista (no caso, a disseminação do comunismo). Hoje, as ações russas ampliaram de forma dramática as percepções de ameaça no Ocidente, e o resultado tem sido uma mostra de comportamento de contrabalanceamento que poucos esperariam nos meses que precederam a intervenção na Ucrânia

Em uma leitura do processo com base no Neorrealismo, as ações de Putin são respostas à ofensiva ocidental em direção à região estratégica de segurança russa. Na visão neorrealista, a ação belicosa não se fundamenta essencialmente na natureza humana manifestada por Estados antropomorfizados, mas na natureza do sistema internacional e na balança de distribuição de poder. Os principais nomes da Escola Realista que vêm manifestando-se sobre a eclosão da guerra são John Mearsheimer[36] e Henry Kissinger.

Mearsheimer afirma que a tensão com a Rússia é essencialmente culpa do Ocidente. Nos anos 1990, a Parceria para a Paz[37] (1994), e, nos anos 2000, a Cúpula de Bucareste[38] (2008) seriam provocações do Ocidente em relação a um país tradicionalmente dentro da esfera de poder do Kremlin. Em uma leitura neorrealista, estar-se-ia rompendo o equilíbrio de poder entre Rússia e Ocidente (Estados Unidos-EUA e Europa Ocidental), na medida em que as ações ocidentais atuariam no sentido de deslegitimar a agenda russa em uma área estratégica para a sobrevivência nacional. Nesse sentido, Measheimer aponta três erros fundamentais na política do Ocidente para o Leste Europeu nas últimas décadas: 1) a expansão da OTAN para o leste; 2) a expansão da União Europeia (UE) para o leste; e 3) as tentativas de implementação de uma democracia liberal nos moldes ocidentais na Ucrânia. Ao interferir nessa área de interesse vital para a Rússia, o Ocidente

---

[36] Mearsheimer é um realista associado ao (Neo)Realismo Ofensivo (em oposição ao Neorrealismo Defensivo, de Kenneth Waltz). Para ele, os Estados estão sempre em busca de projeção e expansão de poder; contudo o maior inimigo sistêmico dos EUA não é a Rússia, mas sim a China. Sua principal obra é *The Tragedy of Great Power Politics* (2001).

[37] Esse foi um exercício de cooperação e de criação de confiança entre a OTAN e outros países europeus não membros, especialmente países da Europa do Leste, como ex-integrantes de URSS e Iugoslávia. Para mais detalhes, ver a seção sobre a OTAN no tomo 5.

[38] Cúpula da OTAN em que houve anúncio formal de que Geórgia e Ucrânia seriam bem-vindas em eventual adesão à organização. Para mais detalhes, ver a seção sobre a OTAN no tomo 5.

estaria reduzindo a margem de poder relativo da Rússia e rompendo o equilíbrio de poder inter-regional. Ao ser questionado sobre a moralidade dos atos mais recentes no território ucraniano por tropas russas, Measheimer dá uma resposta eminentemente realista: é assim que a política de grandes potências funciona.

De forma análoga, ao escrever sobre as incursões russas no leste ucraniano após a anexação da Crimeia (2014) e ao manifestar-se após a eclosão do conflito de fevereiro de 2022, Henry Kissinger sustentou que a solução para o impasse seria a concessão de territórios ucranianos para a Rússia, o que levou alguns analistas a chamá-lo *appeaser*. Na visão realista, contudo, a posição de Kissinger faz sentido. A proposta de concessão a Putin busca restabelecer um equilíbrio de poderes rompido e garantir uma área de atuação russa em uma região vital para a defesa e para a sobrevivência do Estado russo. A ameaça que a expansão do ocidente representa à Rússia constitui elemento central dessa visão realista. Frequentemente, analistas dessa escola apontam qual seria o comportamento dos próprios EUA caso houvesse uma ameaça ao seu entorno estratégico: segundo uma lógica de política de grandes potências, a resposta seria a mesma[39].

Ainda de uma perspectiva realista, o especialista em segurança nacional Joe Cirincione argumenta que a análise de Mearsheimer, ao responsabilizar o Ocidente pela invasão da Ucrânia, ignora 1) os imperativos de segurança nos vizinhos da Rússia, que sofreram sob seu jugo no passado; 2) o crescente autoritarismo do Estado russo; e 3) a brutalidade da guerra e da ocupação russas. Para Cirincione, a agressividade russa responde a imperativos domésticos de Putin e não a avanços dos EUA sobre a esfera de influência russa, e ele lembra que a expansão da UE e da OTAN foi resultado da pressão dos países do Leste Europeu para aceder a essas organizações. Putin teria medo de que a oposição interna pudesse crescer, se a Ucrânia e outras ex-repúblicas soviéticas se aproximassem demais do Ocidente. O analista critica a minimização da violência russa, que, para ele, seria uma maneira de reduzir a responsabilidade russa, e defende que a derrota russa é a única maneira de encerrar a guerra.

Robert Jervis[40], por sua vez, estudou o papel dos erros de percepção e de cálculo nas decisões dos atores internacionais. Embora já tenha morrido quando da eclosão do conflito recente, segundo essa teoria, a decisão de Putin de iniciar o conflito resultaria da superestimação da hostilidade do Ocidente em relação à Rússia e da capacidade de suas forças armadas, enquanto a Rússia teria subestimado a resistência ucraniana e a resposta do Ocidente. Jervis afirmava que, quando um líder considera uma medida necessária, tende a acreditar que esta é factível, e tal tendência é agravada quando a liderança exclui o dissenso do processo decisório.

A ação de Putin poderia ainda ser explicada pela teoria prospectiva, que considera que os indivíduos estão mais dispostos a tomar risco para evitar perdas do que para auferir ganhos. Nesse sentido, Putin teria aceitado o risco de uma guerra uma vez que a aproximação da Ucrânia com o Ocidente seria uma perda considerável a sua segurança e esfera de influência.

Há, também, pontos que não se explicam pelas correntes realistas. Por exemplo, a despeito de os autores realistas desprezarem o papel das normas como elementos de contenção do comportamento das grandes potências, são justamente as normas que desempenham papel relevante ao explicar a resposta global às ações russas: Moscou está violando praticamente todas

---

[39] Aqui se observa outra característica do pensamento neorrealista: os Estados são considerados como se fossem "bolas de bilhar", diante das mesmas ameaças, seus comportamentos tendem a ser muito semelhantes.

[40] Jervis é considerado um teórico da escola realista defensiva, mas aprofunda os argumentos presentes em teóricos realistas comumente apresentados. A discussão a respeito dos erros de percepção sofistica o argumento-base realista de "bola de bilhar", na medida em que toca na formulação de políticas no interior dos Estados. Por isso, pode-se localizá-lo no meio termo entre as principais escolas teóricas.

as normas relativas ao uso da força e é por conta disso que países, empresas e indivíduos em grande parte do mundo foram severos no julgamento das ações russas e responderam de forma vigorosa. Não há nada que impeça um país de violar normas globais, mas violações abertas e descaradas afetarão a forma como suas intenções serão julgadas pelos outros. Caso as forças russas ajam com ainda mais brutalidade, os esforços para seu isolamento tenderão a intensificar-se.

b) Liberalismo

A vertente liberal da teoria das RI reconhece que os Estados agem segundo uma lógica de poder, entretanto considera que o estabelecimento de instituições internacionais, tanto no sentindo de organismos internacionais quanto de princípios e normas, o fomento à interdependência econômica e a defesa da democracia seriam capazes de manter uma ordem internacional estável e pacífica. Ainda que as teorias realistas tenham maior poder explicativo sobre as causalidades da invasão russa, os liberais consideram que a reação concertada do Ocidente ao conflito reforça algumas de suas teses. Ademias, a invasão russa da Ucrânia demonstrou as fragilidades da ordem liberal e da teoria que lhe dá fundamento.

Pela perspectiva das teorias liberais, um ponto interessante que se mostrou relativamente eficaz diz respeito ao papel das instituições, que explicam a reação rápida e relativamente uniforme do Ocidente. A resposta foi rápida, em parte, pelo fato de os EUA compartilharem com seus aliados da OTAN uma série de valores políticos que hoje estão sendo desafiados de uma forma bastante vívida. Se não existisse uma instituição como a OTAN, uma resposta teria de organizar-se do zero, sendo difícil imaginar que haveria um resultado tão rápido ou efetivo como o atual. Instituições internacionais não são capazes, por si só, de resolver conflitos fundamentais de interesse ou impedir grandes potências de agir como elas querem, mas elas podem facilitar respostas coletivas eficientes quando os interesses dos Estados estão mais alinhados.

Por outro lado, também dentro das teorias liberais, há a percepção de que pontos centrais da política externa ocidental das últimas décadas não lograram bons resultados. As ações russas na Ucrânia revelaram algumas limitações das teorias liberais de RI, a exemplo da ineficiência do Direito Internacional e das instituições internacionais em conter o comportamento agressivo de uma grande potência. A interdependência econômica não impediu a Rússia de lançar suas invasões, a despeito dos custos consideráveis que enfrentará como resultado. Ações de *soft power* também não puderam impedir os tanques russos, assim como a resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) com 141 votos favoráveis e apenas cinco contrários, condenando a invasão, não terá nenhum impacto considerável.

Também entre os conceitos do Liberalismo que acabaram abalados, está o de que guerras seriam impensáveis no continente europeu, por conta da presença da OTAN. Essa crença está relacionada ao pensamento de que a expansão da organização militar para o Oriente levaria a uma "zona de paz" cada vez maior.

Assim, é interessante examinar as análises de alguns autores da vertente liberal das RI, como Joseph Nye, John Ikenberry, Henry Farrell e Abrahan Newman

Primeiro, segundo Nye, se por um lado a eclosão do conflito ucraniano reafirma a tese realista de que a dissuasão nuclear funciona e é o que tem impedido que o Ocidente envie tropas à Ucrânia, por outro, confirma teses liberais de que a interdependência econômica e sanções podem não evitar a guerra, mas elevam seus custos; e de que *hard power* e *soft power* são igualmente importantes. Por isso, além da frente de batalha, há uma guerra informacional entre os beligerantes, na forma de disputas de narrativas para angariar apoio doméstico e internacional. Ademais, o

conflito mostra que as capacidades cibernéticas não são decisivas, uma vez que, apesar de menos preparada, a Ucrânia conseguiu resistir aos ataques russos. No entanto, Nye reconhece que a interdependência assimétrica pode servir de arma contra a parte mais dependente, como faz a Rússia em relação à Europa, ao utilizar restrições de fornecimento energético como ameaça ao continente. Finalmente, Nye afirma que a lição mais importante é a de que a guerra é imprevisível.

Por sua vez, Ikenberry defende que uma ordem internacional estável e duradoura requer que o Estado mais poderoso exerça uma autocontenção estratégica (*strategic restraint*) de seu poder, aceitando participar da arquitetura institucional internacional. Esse comportamento levaria os demais Estados a também aceitarem submeter-se à essa ordem. William Mulligan considera que a guerra na Ucrânia é fruto das contradições da ordem liberal. Segundo o autor, as ordens internacionais colapsam por negligência em relação às normas e princípios que a sustentam, pelas contradições internas ou ainda por desafios externos. Segundo Mulligan, a erosão da ordem internacional liberal demonstra-se pelo abandono da autocontenção estratégica, pelas contradições geradas por uma interdependência complexa assimétrica e pelo desafio dos princípios relativos à soberania. Nesse sentido, a expansão da OTAN e da UE representaria o abandono da autocontenção dos EUA e das demais potências ocidentais, o que diminui a legitimidade da atual ordem. Como exposto por Nye, as contradições de uma interdependência complexa assimétrica também geram tensões no sistema, que acabam levando a conflitos militares.

Por fim, Henry Farrell e Abrahan Newman estudaram o uso da interdependência como arma e identificaram duas estratégias: o panóptico e a estratégia de gargalo (*chokepoint strategy*). A primeira consiste em manter vigilância sobre os elementos do sistema, enquanto a segunda permite que Estados bloqueiem o acesso de seus rivais a redes críticas. A exclusão da Rússia da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT na sigla em inglês), é um exemplo desta estratégia. A negação da condição de Estado soberano da Ucrânia pela Rússia representa um novo desafio à ordem internacional baseada no princípio da soberania. Assim, os teóricos liberais explicam a guerra na Ucrânia não como uma falha do poder explicativo de sua teoria, mas como um momento de transição das relações de poder da própria ordem liberal.

c) Construtivismo

As teorias construtivistas das RI consideram que os ideais, as crenças e as ideias compartilhadas são os principais motores da ação dos Estados, e conceitos de teorias construtivistas, que não excluem outras abordagens e servem para fundamentar análises realistas e liberais, também podem ser suscitados na reflexão sobre a questão russo-ucraniana.

No caso, erros de percepção e erros de cálculo cumprem um papel importante na compreensão dos eventos que conduziram à intervenção russa na Ucrânia. Teorias realistas mais convencionais, tendentes a retratar Estados como atores mais ou menos racionais, que calculam seus interesses de forma fria e procuram por oportunidades para melhorar sua posição relativa no sistema internacional, acabam não sendo precisas. Governos e estadistas usualmente operam com assimetria de informações, o que os levam a avaliações imprecisas de suas próprias capacidades e das capacidades e reações dos outros. Mesmo quando a informação é abundante, percepções e decisões podem ainda ser influenciadas por razões psicológicas, burocráticas ou culturais. Em um mundo de incertezas com seres humanos imperfeitos, há muitas maneiras pelas quais coisas podem dar errado.

A questão dos erros de percepção tem como base principal o trabalho de Robert Jervis, autor ligado ao Realismo Defensivo, mas é abordada com profundidade por correntes

construtivistas. Pode-se identificar vários elementos relacionados a erros de cálculo: Vladimir Putin pode ter superestimado o clima hostil ocidental para com a Rússia, subestimado o ímpeto de resistência da Ucrânia, sido otimista quanto à capacidade do exército russo em obter uma vitória rápida e sem grandes baixas, além de equivocar-se quanto à resposta dada pelo Ocidente. A combinação entre medo e excesso de confiança que aparenta ter ocorrido no caso da intervenção russa é algo típico. Estados não iniciam guerras, a não ser que eles estejam convencidos de que poderão alcançar seus objetivos de maneira rápida e a um custo relativamente baixo.

É possível aplicar ao caso russo-ucraniano a Teoria da Perspectiva, da psicologia cognitiva que tem como premissa a forma como os atores escolhem entre opções que envolvem riscos e as probabilidades de resultados são incertas. Se Putin acreditava que a Ucrânia estava se aproximando gradualmente da OTAN e dos EUA – e razões para isso não faltavam –, então impedir o que ele percebia como uma perda irrecuperável poderia valer uma aposta arriscada por meio da intervenção. Da mesma forma, o viés de atribuição, tendência do ator a enxergar seu próprio comportamento como uma resposta às circunstâncias, mas atribuir a conduta dos outros atores à sua natureza básica, pode ter relevância também. O pensamento prevalente entre os atores ocidentais atribui o comportamento russo como reflexo da personalidade belicista de Putin, e não como resposta às ações engendradas pelo Ocidente; por sua vez, Putin parece conceber que as ações dos EUA e da OTAN provêm de uma arrogância inata e de um desejo profundo de manter a Rússia fraca e vulnerável, e que a resistência ucraniana decorre da má influência ocidental ou da presença de elementos "fascistas".

Como elemento teórico alternativo, que poderia ser suscitado para compreensão da perspectiva russa dos atos perpetrados, seria possível apontar o essencialismo cultural russo. Não se trata de uma teoria de RI *per se*, mas de um conjunto de referências, que tem no filósofo Aleksandr Dugin seu bastião, que molda o conceito de "Mundo Russo", a ideia da dominação cultural russa alcançada por meio da força; as posições de Dugin ganham proeminência por conta de sua influência na condução da política externa de Vladimir Putin. A anexação da Crimeia e o incentivo ao separatismo do Donbass são atos russos que decorrem das ideias de Dugin, tido como patriarca do "iliberalismo russo", corrente relativamente alinhada a grupos políticos da direita que apregoam a guerra cultural em um conflito de civilizações.

Na concepção de Dugin, é necessária a construção de um arcabouço cultural que moldará não apenas a visão de mundo dos russos, mas também a visão do restante do mundo com relação aos russos. Em comparação com o Império Britânico, que se consagrou por meio da invocação de um racionalismo econômico e pseudocientífico, o Império Russo receberia a missão divina de salvar o mundo por meio do conservadorismo. Assim, a Rússia teria sido sempre vítima da História, pois o mundo sempre rejeitou a supremacia natural dos russos. Aplicada ao âmbito das ex-repúblicas soviéticas, a Ucrânia era considerada, ainda que ao lado de Belarus, a mais "humana" dentre as repúblicas chamadas de "Pequenas Rússias"; contudo, as tentativas ucranianas de obter independência cultural são desprezadas e consideradas tentativas de criação de mitos nacionalistas, com apoio do Ocidente e influências fascistas.

Ainda, Charlie Kramer, Ioan Onati e Wolfgang Zank consideram que o identitarismo é a principal causa do conflito ucraniano. Para Kramer, a invasão da Ucrânia está lastreada no sentimento russo de que o país é parte da Rússia, com a qual compartilha laços históricos e culturais profundos. Para Onati e Zank, além desses laços, o conflito seria resultado do choque das identidades ucraniana, russa e das potências ocidentais. Os objetivos russos não seriam apenas as expressões de seus anseios de poder, mas a própria afirmação da identidade russa como grande potência e como protetora de todos os povos russos. Ao mesmo tempo, a identidade ucraniana

estaria no processo de autonomizar-se da identidade russa desde 1991, considerando esta oposta à Europa, à democracia e à civilização.

d) Reflexos do conflito para a ordem internacional

Na perspectiva liberal de Ikenberry, o conflito na Ucrânia insere-se em uma disputa mais ampla sobre a ordem internacional, na qual o Ocidente liberal sofre a competição de potências como China e Rússia, que buscam criar uma ordem segura para as autocracias. A invasão russa reavivou as instituições liberais, recuperando a relevância da OTAN e mobilizando as pessoas em defesa da liberdade e da dignidade humana, entretanto, grande parte dos países, em especial do Sul Global, mantém certa distância do conflito, o que indica que os EUA e seus aliados precisam se esforçar para receber apoio dos países periféricos. Ikenberry reconhece que as democracias liberais têm problemas internos e que precisam se reinventar, mas considera que a força dos regimes liberais está na sua vulnerabilidade e na tensão constante de valores, como liberdade e igualdade.

Na análise do realista Charles A. Kupchan, a invasão da Ucrânia pode ter reavivado algumas instituições da ordem internacional liberal que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial como a OTAN e a UE, mas, sob sua superfície, os problemas dessa ordem persistem. Os gastos com defesa podem ter-se elevado em resposta ao conflito, mas os problemas gerados pelo aumento da inflação e do fluxo de refugiados serão elementos adicionais de tensão contra a ordem liberal. Ao lado da pandemia, o conflito na Ucrânia é considerado um ponto de inflexão na ordem internacional, que deve fragmentar-se em blocos regionais ou em um bloco liberal democrático em coexistência ou em oposição a um bloco capitalista autocrático. Para Kupchan, a ordem liberal é mais ameaçada por fatores internos do que externos, afirmando que teme mais o que ocorre em Ohio do que no Donbass.

Mary Kaldor considera que, além das contradições internas da ordem liberal e das tensões geradas pelo conflito na Ucrânia, a ordem liberal é ameaçada por um fundamentalismo do livre mercado, que levou a um modelo de globalização que deu origem a oligarcas e capitalistas corruptos, abandonou parcela dos trabalhadores nos *rust belts* e propiciou o surgimento de populismos iliberais. Kaldor acredita que a pandemia de COVID-19 e o conflito na Ucrânia levarão a uma forma diferente de globalização, mas não a uma desglobalização, uma vez que as questões verdadeiramente globais, como mudanças do clima e pandemias, ainda serão tratadas de modo global. Contudo, em termos de comércio e tecnologia, a ordem internacional pode estabelecer-se em blocos mais autárquicos.

XV. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais

Diversas correntes téoricas podem ser utilizadas para ajudar a explicar o desenvolvimento do tema do controle e registro de armas convencionais desde o fim da Guerra Fria.

Pela perspectiva neoliberal-institucionalista, da qual autores como Robert Keohane e Joseph Nye se sobressaem, a redução de gastos militares é uma maneira de resolver conflitos interestatais, pelo ganho absoluto da cooperação e pela possibilidade de, ao aprofundar as instituições formadas, influenciar o comportamento de cada Estado no sentido de aproximação. Dentro da ótica liberal, há também a teoria dos regimes, que apregoa que instituições ou regimes internacionais sempre têm um certo nível de influência na conduta de Estados ou outros atores internacionais. Assim, seria possível haver cooperação mesmo em um sistema internacional anárquico.

Autores realistas, por sua vez, não creem na influência significativa das instituições, atribuindo aos Estados a condução dos atos relativos ao controle de armas. Uma das possibilidades a explorar-se, na perspectiva realista, diz respeito ao dilema de segurança e às corridas armamentistas. O conceito de dilema de segurança guarda relação à premissa realista de que as relações internacionais entre Estados são anárquicas por natureza; a anarquia no sistema internacional levaria os Estados a robustecer suas capacidades militares; os Estados, desconhecendo as intenções dos demais, podem julgar o fortalecimento defensivo de outro Estado como ofensivo. É essa sensação de ameaça que leva ao dilema de segurança, pois os demais Estados fortalecerão suas próprias armas para que estejam preparados contra potenciais ameaças ou ataques. No caso mais extremo, mesmo quando há a certeza de que o outro Estado não representa ameaça, ainda assim deve ser levada em conta a possibilidade de que se torne agressivo no futuro e de que não se garanta a conduta pacífica de forma permanente. O dilema de segurança acaba, assim, sendo um óbice ao estabelecimento de um tratado global que regule o comércio de armas e seja subscrito por toda a comunidade internacional. Para mais detalhes sobre o dilema de segurança, ver a seção sobre Robert Jervis posteriormente neste tomo. Por outro lado, há no arcabouço realista o conceito de balança de poder, que pode ser utilizado para compreender o motivo de países considerarem acordos acerca de controle de armas – é um conceito conexo com correntes realistas modernas, mencionado por Kenneth Waltz.

Dentro da escola inglesa, Hedley Bull conceitua controle de armas como uma "cooperação entre pares antagonistas de Estados no campo militar, seja essa cooperação fundamentada em interesses exclusivos dos Estados que cooperam ou interesses compartilhados de forma mais abrangente".

Abordagens construtivistas, por sua vez, ajudam a explicar muito da dinâmica política internacional relativa à construção de normas, sobretudo o conceito de que escolhas diferentes feitas por atores diferentes são muito influenciadas por suas próprias percepções (como eles percebem o mundo em geral, assim como eles percebem a si mesmos de suas posições). Normas internacionais são um resultado desse processo, e podem ser entendidas como vetores de promoção de identidades e valores que dão aos Estados legitimidade e efetividade para que busquem a consecução de seus interesses.

XVI. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao programa nuclear da Coreia do Norte

Para aspectos gerais relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção específica na seção IV, sobre armas nucleares, no tópico 5.4 do tomo 5.

a) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente realista das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano entre 1964 e 1994 seriam melhor explicadas com base na perspectiva realista. O autor associa a abordagem realista a motivações relacionadas à segurança militar para o programa nuclear norte-coreano. Conceitos da vertente realista ajudam a explicar o papel dos armamentos, especialmente nucleares, como fator de dissuasão norte-coreano e de estabilidade regional. Embora esse tipo de arma não tenha sido usado na Guerra da Coreia, o programa nuclear norte-coreano esteve por muito tempo associado ao fato de que os Estados Unidos (EUA) mantinham armas nucleares na Coreia do Sul. O domínio das tecnologias missilística e nuclear pela Coreia do Norte teria produzido, assim, novo equilíbrio de poder regional.

Com a retirada dessas armas e o *Agreed Framework* na primeira metade dos anos 1990, o autor considera que a perspectiva realista perde poder explicativo sobre o programa nuclear norte-coreano. Entretanto, não desaparecem elementos explicativos realistas. A *Revisão da Postura Nuclear* de 2001 dos EUA assinala a existência de planos de contingência envolvendo armas nucleares para confronto com a Coreia do Norte. O crescimento econômico espetacular da Coreia do Sul, que coloca em risco a preservação do Norte, também explica a necessidade de garantir armas nucleares como instrumento de dissuasão. O fim da ajuda militar e econômica soviética nos anos 1990 e posteriormente posições mais abertas da China em favor de negociações pelo desarmamento da península, como demonstram sua liderança nas Conversações Hexapartites, igualmente podem ter contribuído para o cálculo realista norte-coreano em favor de sua autossuficiência nuclear. As quedas de regimes que iniciaram em algum momento programas nucleares e o abandonaram, como o de Kadafi, funcionam como alerta para o risco de que, no caso específico norte-coreano, não apenas o regime caia, mas o país desapareça e seja incorporado pela Coreia do Sul, caso não tenha armas nucleares dissuasórias.

b) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente liberal das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano entre 1991 e 2007 seriam melhor explicadas com base na perspectiva liberal. O autor associa a abordagem liberal a motivações relacionadas à interdependência e ao desenvolvimento econômico para o programa nuclear norte-coreano. O domínio da tecnologia nuclear poderia conferir maior poder de barganha em negociações em prol de recursos para o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo que pode garantir recursos de tecnologia dual favorável ao desenvolvimento econômico endógeno. O autor lembra que, durante boa parte do período em que considera mais bem explicado pela perspectiva liberal, predominou postura cooperativa entre as Coreias, em razão da *Sunshine Policy* sul-coreana.

Ainda sob a mesma vertente teórica, mas olhando por outro prisma, a dependência econômico-comercial, por exemplo em relação à China, pode redundar na adoção de comportamentos mais responsáveis no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o interesse em superar tal dependência ou a necessidade pura e simples de buscar alternativas de financiamento (com o fim da ajuda soviética, o aumento das sanções internacionais, os embargos de armas, o maior controle de operações de contrabando ou tráfico e a redução de remessas internacionais, por exemplo) enseja a necessidade de ampliar o leque de parceiros econômico-comerciais, os quais deverão ter postura menos leniente do que a chinesa e condicionarão o aprofundamento das relações a postura mais cooperativa e menos conflitiva da Coreia do Norte.

Perspectivas analíticas liberais no nível do indivíduo ou do interior do Estado também ajudam a explicar o programa nuclear. Armas nucleares – e os investimentos feitos no setor – podem servir mais a interesses paroquiais vinculados à preservação do grupo no poder do que ao interesse nacional. As quedas de regimes que iniciaram em algum momento programas nucleares e o abandonaram, como o de Kadafi, servem não só para reforçar as medidas de autopreservação do Estado norte-coreano, mas também como um alerta para o grupo no poder na Coreia do Norte. As mudanças de posições de atores internacionais envolvidos, como principalmente a Coreia do Sul e os EUA – em especial posturas mais ou menos cooperativas –, também podem explicar-se sob perspectiva liberal, em razão de ascensão de novos grupos no poder e de alterações no *win-set* em razão do fortalecimento ou enfraquecimento de determinados grupos de pressão domésticos (dentro da lógica de jogos de dois níveis).

A abordagem liberal internacionalista poderia ser utilizada em eventual discussão sobre os efeitos da participação da Coreia do Norte na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) sobre suas decisões em seguir ou não com o programa nuclear, embora, para Nah, o caráter normativo estaria mais associado a uma abordagem construtivista.

c) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente construtivista das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano em 1991, 1994 e 2011 seriam melhor explicadas com base na perspectiva construtivista. O autor associa a abordagem construtivista a motivações para o programa nuclear norte-coreano relacionadas às normas do regime de não proliferação nuclear, isto é, a um argumento moral, o que também poderia estar associado à Escola Inglesa, assim como a participação em um regime poderia estar associada ao Liberalismo institucionalista.

No que diz respeito às normas, tem-se, ao lado do fato – a posse de armas nucleares pelo país é proibida pelo regime internacional de não proliferação –, a existência de manifestações de interesse em mais de uma ocasião pela Coreia do Norte em cumprir com as normas vigentes e em aceitar negociar sua completa desnuclearização. O autor recorda, por exemplo, a declaração conjunta de 1991-1992, como exemplo de momento em que por razões realistas (fortalecimento da balança de poder pró-Coreia do Sul e EUA com o colapso soviético) e liberais (aceleração do desenvolvimento econômico da Coreia do Sul) a Coreia do Norte poderia não estar em condições de comprometer-se, e a opção nuclear seria a mais provável em favor da autoafirmação soberana.

Mais do que a existência de normas e instituições que contribuem para influenciar o comportamento de um agente no sistema internacional, a abordagem construtivista pode contribuir para explicar o caso norte-coreano por meio da discussão sobre identidades e interesses construídos

socialmente, símbolos e percepções sobre o cenário internacional. A identidade confucionista e nacionalista *juche* do povo coreano garante maior resiliência diante da carestia por que passa o país, ao mesmo tempo que sustenta o ideário de autossuficiência. As armas nucleares carregam símbolo de prestígio que contribui para o reforço dessa identidade de autossuficiência.

A natureza e a qualidade das relações que a Coreia do Norte ou os seus líderes mantêm com seus homólogos no sistema internacional (momentos de maior rivalidade ou de cooperação; compartilhamento ou não de princípios e valores) – e o processo de socialização delas decorrente – afetam essa identidade e os interesses do país, bem como suas percepções sobre o cenário internacional e as ameaças existentes, o que pode explicar postura mais cooperativa, por exemplo, durante o recente período de cúpulas de mais alto nível com a Coreia do Sul e com os EUA.

XVII. Teorias de Relações Internacionais Não Ocidentais e Teoria Global de Relações Internacionais

a) Introdução

O estudo das Relações Internacionais (RI) é pautado pela interdisciplinaridade, com influências das teorias e das metodologias oriundas, tradicionalmente, da História, da Sociologia, da Geografia, da Ciência Política e do Direito, bem como, mais contemporaneamente, da Antropologia, dos estudos de gênero, das concepções pós-coloniais e das decoloniais. As RI como campo de estudo foram influenciadas, até o final do século XX, por análises de viés histórico e de ciência política, realizadas na Europa, mormente no Reino Unido, e nos Estados Unidos (EUA). Isso resultou em um foco excessivo na história e na política internacional ocidental, bem como na marginalização da história e da política não ocidental. Desse modo, as principais teorias sobre a política internacional, como o Realismo e o Liberalismo clássicos, foram desenvolvidos em situações intelectuais específicas, com objetivos e finalidades inequívocas.

Ciente de que uma teoria é um mecanismo de simplificação que permite ao teórico selecionar fatos e determinar quais são os mais relevantes, para compreender a realidade, as diferenças teóricas, em termos de conclusões, são consequências dos fatos selecionados, sejam os fatos que se decide considerar ou os fatos que se decide ignorar. No estudo das RI, a influência do Pós-Estruturalismo e das ideias foucaultianas foi bastante importante, porque favoreceu a crítica de como o conhecimento não é imune ao poder, mas, sim, produzido por esse. Nesse sentido, o poder requer o conhecimento, e este depende daquele e reforça as relações de poder existentes; portanto não há nem uma verdade inequívoca nem uma verdade que não seja determinada pela realidade de poder e pelos interesses em termos de poder. Isso significa que conceitos basilares das teorias clássicas de RI, como a anarquia e a balança de poder, são, em verdade, determinados pelos contextos de poder.

Dessa perspectiva pós-estruturalista e crítica emergiriam as abordagens pós-coloniais e as decoloniais nas RI, oriundas dos estudos culturais, literários e antropológicos. Os dois tipos de abordagens compartilham a conclusão de que as hierarquias globais de subordinação e de controle foram, e são, possíveis devido à construção histórica das diferenças de gênero, raça e classe. São formas de Teoria Crítica, porque desafiam os fundamentos do estudo das RI, sempre buscando desenvolver maneiras próprias de teorizar sobre o mundo. Não se trata de uma teoria de cada tipo de abordagem, mas, sim, de orientações sobre como o mundo pode ser visto e como se pode pensar sobre ele, de forma que há uma miríade de teorias, bastante diferentes entre si, sob a égide dos ideais pós-coloniais e decolonais. São ideias sobre como pensar o mundo, sobre o que se deve estudar e sobre as responsabilidades éticas e normativas do estudo. Assim, são abordagens que buscam entender os processos da perspectiva daquele que é colonizado ou que foi colonizado, partindo da premissa de que o imperialismo e o colonialismo foram uma estrutura de poder que influenciou e moldou aspectos de poder, como a soberania. Ademais, criticam o Ocidente e as teorias ocidentais, porquanto entendem que há uma responsabilidade moral ocidental na formação das desigualdades hodiernas. Essas decorreram do processo de consolidação da riqueza e do poder ocidental, baseado na exploração e na dominação ao redor do mundo.

No que se refere ao ideário pós-colonial, há uma crítica ao aspecto eurocêntrico, preconceituoso e marginalizante do *mainstream* teórico das RI. Teorias como a realista e a racionalista (Escola Inglesa tradicional) não são capazes de explicar a política internacional como um todo, mas somente permitem justificar a subordinação do Sul global e a predominância dos

interesses ocidentais. Essas teorias tradicionais de RI não são neutras em termos de raça, gênero e classe social, de maneira que o mundo moderno foi moldado em retórica e prática imperialista e colonialista. Já a abordagem decolonial busca "descolonizar" o conhecimento. Isso significa, por exemplo, reavivar e recuperar a cultura local, não só para questionar o legado do colonialismo, mas também para alterá-lo. Em suma, enquanto a perspectiva pós-colonial se dedica à crítica, à constatação de uma situação de submissão, a perspectiva decolonial propõe-se a transformar as pesquisas e o estudo das RI, emancipando o conhecimento, ao apresentar uma versão dos fatos da perspectiva do colonizado.

Por fim, cabe notar que as relações internacionais tendem a ser estudadas a partir de perspectivas desenvolvidas nos países centrais, sendo que se sentem os efeitos das barreiras impostas à produção intelectual e à circulação internacional de ideias oriundas de outros países, como a pouca atenção concedida à reflexão teórica e metodológica no âmbito dos estudos de RI fora dos EUA e Europa. Trata-se, muitas vezes, de uma prática de controle dos fluxos de informação e de reprodução da tradição teórica e intelectual, reafirmando o domínio ocidental (prática conhecida como *gate-keeping*).

b) As teorias não ocidentais

Em artigo de 2007 – que se tornou a introdução ao livro *Non-Western International Relations Theory*, publicado em 2010 –, Acharya e Barry Buzan buscaram responder à pergunta: "Por que não há uma Teoria de Relações Internacionais não ocidental?". Sua adesão manifesta ao enunciado de Robert Cox, segundo o qual "teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito", já dá pistas a respeito do caminho argumentativo dos autores. Fato é que, hoje, independentemente do tipo de perspectiva adotada, todo o campo da TRI é dominado pela produção ocidental. Acharya e Buzan levantam cinco hipóteses, não excludentes entre si, para explicar esse domínio:

1) <u>a TRI ocidental descobriu o caminho correto para entender as RI:</u> os autores entendem que essa hipótese não pode ser defendida de maneira absoluta, pois implica tratar inadequadamente as RI como similares à Química, à Física ou à Matemática – se esse fosse o caso, estaríamos para sempre presos em uma "camisa de força" vestfaliana, que enfatiza a anarquia em demasia e minimiza outras possibilidades de organização do sistema internacional;
2) <u>A TRI ocidental adquiriu *status* hegemônico no sentido gramsciano:</u> ou seja, independentemente de estar correta ou não, ela influencia a mente das pessoas de forma ampla e inconsciente, pois foi capaz de "pegar carona" no poder ocidental e se consolidar como sistema de pensamento hegemônico;
3) <u>Teorias não ocidentais existem, sim, mas são marginalizadas</u>: seja por barreiras linguísticas ou pela pouca receptividade da academia ocidental, cuja tendência é presumir a superioridade de seu próprio modelo cultural – se esse é o caso, então o verdadeiro problema não é criar teorias não ocidentais, mas divulgá-las melhor (aumentando sua circulação em revistas ocidentais, por exemplo);
4) <u>condições locais dificultam a produção de TRI:</u> do ponto de vista histórico, seria possível argumentar que o trauma das duas Guerras Mundiais no Ocidente impulsionou o desenvolvimento das RI em geral e da TRI em particular – no entanto, o argumento perde força quando observamos que o não Ocidente enfrentou traumas mobilizadores potencialmente análogos, como a própria Segunda Guerra Mundial em terreno asiático ou a dominação ocidental e o processo de descolonização. Do ponto de vista cultural, seria

possível argumentar que "teoria é o jeito ocidental de fazer as coisas" e que o não Ocidente teria menor propensão à abstração, seja porque teoria é um "luxo que sociedades lutando contra problemas urgentes de desenvolvimento simplesmente não podem se permitir fazer" ou porque a hegemonia ocidental teria "induzido em culturas locais um tipo de desmoralização radical e perda de confiança que torna particularmente difícil o engajamento em debates teóricos gerais". Do ponto de vista político, pode ser que Estados autoritários em vez de democráticos inibam o desenvolvimento de TRI. Do ponto de vista institucional, o plano de carreira, o *ethos* cultural quanto ao valor da pesquisa teórica e a disponibilidade de recursos financeiros e de infraestrutura podem dificultar o florescimento de TRI. A forma como a disciplina de RI foi introduzida no país também tem consequências: maior afinidade com Ciência Política e Sociologia estimulam a teorização, enquanto maior afinidade com História e Direito podem inibi-la;

5) o Ocidente começou antes, e o que estamos vendo é um período de *catching-up*: se essa é a hipótese correta, então o problema principal é de tempo e recursos, e, aos poucos, a distância entre teoria ocidental e não ocidental tende a diminuir.

O título do trabalho de Acharya e Buzan em 2007 (*Why is there no Non-Western International Relations Theory?*) sugere a completa inexistência de TRI não ocidental. Como observou Tainá Dias Vicente (2012), o objetivo primeiro dos autores parece ter sido, de fato, inquietar – mas é claro que o "resto" do mundo ofereceu, sim, contribuições à disciplina. A lista abaixo enumera algumas, extrapolando a perspectiva exclusivamente asiática de Acharya e Buzan:

i. Nova Escola Inglesa

O argumento tradicional da Escola Inglesa é que a sociedade internacional global derivou de um estilo de sociedade europeu que se expandiu para o resto do mundo. O problema é que essa expansão era explicada de forma unilateral, sem levar em conta que o sistema europeu também foi influenciado pelo mundo em direção ao qual ele se expandia. A Nova Escola Inglesa absorveu essa crítica vinda do não Ocidente e passou a analisar a história de forma mais global – e não exclusivamente europeia –, reconhecendo, por exemplo, que a superioridade econômica, política e militar europeia só se tornou uma realidade a partir do século XIX. Antes disso, muitas vezes os europeus interagiram com outras culturas em posição de igualdade ou de inferioridade. Ao avançar essas reformulações, autores como Arie M. Kacowicz, Carsten-Andreas Schulz, Shogo Suzuki, Joel Quirk, Yongjin Zhang e John Anthony Pella contribuem ao posicionamento da Escola Inglesa enquanto base importante para o desenvolvimento de uma RI Global. Em 2018, Barry Buzan e Laust Schouenborg publicaram o livro *Global International Society*, que incorpora essa perspectiva ao descrever a expansão da sociedade internacional global.

ii. Paradigma da Evolução Social

O professor chinês Shiping Tang tornou-se o primeiro não ocidental a ganhar o prêmio de melhor livro da Associação de Estudos Internacionais (ISA, na sigla em inglês) por seu trabalho teórico sobre evolução social nas RI publicado em 2013. Para Tang, a sociedade humana evoluiu historicamente de relações relativamente benignas entre caçadores-coletores para sistemas de Realismo Ofensivo e, em seguida, para sistemas de Realismo Defensivo e, finalmente, para um sistema internacional institucionalizado e baseado em regras. Teorias tradicionais seriam, portanto,

historicamente contingentes e não trans-históricas. O caráter abrangente e quase metateórico de sua teoria é incomum na Ásia, onde predominam teorias de médio alcance[41].

iii. Escola Chinesa?

É difícil saber se algo como uma Escola Chinesa está emergindo, especialmente porque o pensamento chinês em RI não é monolítico. Yaqing Qin (formulador do conceito de *relationality* junto com Chih-yu Shih[42]), por exemplo, é um grande defensor de uma Escola Chinesa, enquanto Yan Xuetong entende que seria mais proveitoso "enriquecer a TRI tradicional com pensamento chinês" para montar uma RI mais universal, sem criar uma escola propriamente chinesa[43]. Mesmo sem homogeneidade, é certo que o pensamento teórico em RI é efervescente na China atual, em parte devido ao aumento de seu poder. Nesse sentido, algumas ideias tradicionais chinesas, como *Tianxia*[44], estão sendo resgatadas enquanto conceitos estruturais das RI, às vezes pelo próprio Partido Comunista, como estratégia de legitimação de sua política externa.

iv. Hierarquia confuciana

Pode ser contraposta à *anarquia* vestfaliana. Para a "política externa" chinesa tradicional durante a dinastia Ming, o modelo confuciano de sociedade era baseado na existência de um imperador benevolente e moralmente superior, que esperava a subordinação leal de outros, reservando-se o direito de punição se eles prejudicassem a ordem ou a paz na China. Autores como Kissinger, Fairbank e Kang entendem que essa lógica relacional confuciana ainda hoje influencia o comportamento de Estados do Nordeste Asiático, que seriam mais inclinados à subordinação hierárquica e ao *bandwagoning* do que a arranjos com "balança de poder" e valorização da igualdade soberana.

v. Escola Indiana?

A ideia de uma Escola Indiana é ainda mais incipiente do que a chinesa, mas há uma crescente valorização de textos históricos à medida que a Índia ascende no cenário internacional.

---

[41] Teorias de médio alcance identificam perguntas de pesquisa ou "quebra-cabeças orientados para problemas" (*issue-oriented puzzles*) e buscam resolvê-los com mecanismos causais amplamente aceitos que especificam a relação entre variáveis. Esse tipo de teoria não descarta a generalização, apenas rejeita a generalização que antecede a coleta e a análise de evidências do mundo real. Para teorias de médio alcance, primeiro deve-se atacar um problema real e somente depois incluir o esforço analítico para formular argumentos mais amplos baseados em descobertas empíricas específicas.

[42] O conceito de *relationality* descreve o mundo muito mais como uma série de eventos contínuos e de relações em curso do que como uma série de objetos substanciais e entidades distintas e fixas, sendo, portanto, mais tolerante em relação à existência de contradições e de imprevisibilidade. Conforme seus autores, o conceito não apenas se adequa à cultura chinesa, mas tem relevância universal, porque atores ocidentais também se comportam de maneira relacional, embora isso fique pouco evidente devido à ênfase na *racionalidade* da cultura ocidental.

[43] Quanto à formação de "escolas nacionais" (chinesa, indiana etc.), é certo que elas podem contribuir para uma RI mais global, mas há, pelo menos, dois riscos envolvidos: 1) no caso de Estados autoritários, potencial pressão para o emprego de uma abordagem excessivamente securitária e 2) o risco de fragmentação da disciplina.

[44] *Tianxia* significa literalmente "tudo [que existe] sob o céu" e denota o mundo geográfico inteiro, que estaria sob o controle (soberania) do imperador chinês por atribuição divina. Esse controle estaria centralizado na corte chinesa e se espalharia de forma concêntrica até os "bárbaros" nas franjas do império. Conforme a teoria política chinesa da época, mesmo as áreas fora do controle do imperador teriam o seu poder derivado dele. Essa unidade encontra respaldo no holismo tradicional chinês, diferente da tradição ocidental predominantemente dualista.

O épico *Mahabharata* e o tratado secular *Arthasastra*, por exemplo, têm sido instrumentalizados para explicar a política externa indiana e suas escolhas estratégicas por autores como Amrita Narlikar, Aruna Narlikar, Deep K. Datta-Ray e Pradeep Kumar Gautam. Há preocupação em evitar os reveses paroquiais das escolas nacionais, de maneira que muitos acadêmicos patrocinam o diálogo entre as teorias ocidentais e as tradições conceituais hinduístas. Também relevante na Índia são as contribuições de líderes políticos como Jawaharlal Nehru, importante formulador das ideias de não alinhamento.

vi. Teorias japonesas

Takashi Inoguchi defende que existe, sim, TRI japonesa, representada pelo trabalho de, ao menos, três pensadores, cujas ideias originais escaparam ao estilo ocidental e angariaram audiência universal: o construtivista Nishida Kitaro; o téorico da soberania popular do Direito Internacional Tabata Shigejiro; e o teórico marxista da integração regional Hirano Yoshitaro.

vii. Conceito de "harmonia" na Indonésia

É um conceito fundamental na vida social javanesa e poderia contribuir para a inovação teórica em TRI. O fato de que não há, na Indonésia, nenhum programa de doutorado na área é um obstáculo à difusão de ideias nativas para fora do país.

viii. Teorias islâmicas

Usando fontes como o Corão, a Suna, hádices, o *Ijtihad* e discursos de líderes, seria possível elaborar uma TRI fundamentada no Islamismo. Uma tal teoria deveria considerar, por exemplo, as interpretações distintivamente muçulmanas do que é a boa vida ou a verdade. A visão negativa do Islamismo no Ocidente provavelmente constituiria um obstáculo à difusão dessas ideias.

ix. Estudos de raça e racismo

Há teorias sobre a raça e sobre o racismo orientadas pelas perspectivas pós-colonial e decolonial. Mesmo que as teorias pós-coloniais e decoloniais já venham discutindo a raça como elemento central da razão e do poder colonial há algum tempo, é bastante recente a problematização do racismo como modo de dominação constitutivo do internacional moderno. Alexander Anievas, Nivi Manchanda, Robbie Shilliam (2015) e John Hobson (2012) foram pioneiros nesse sentido. No Brasil, há hoje jovens pesquisadores estudando o pensamento afro-diaspórico brasileiro e o legado do quilombismo na inserção internacional do Brasil enquanto Estado pós-colonial escravista.

x. Teorias feministas

Há teorias feministas orientadas pelas perspectivas pós-colonial e decolonial. As teóricas feministas foram bastante influentes quando as RI emergiram, mas seu pensamento esteve marginalizado entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 1980. Há vários tipos de feminismo, mas um eixo comum é o estudo da construção das diferenças entre homens/masculinidade e mulheres/feminilidade em contextos de hierarquia e poder. Ainda que haja divergências sobre o

papel das diferenças *biológicas* entre homens e mulheres, o que todos os trabalhos mais interessantes da área fazem é analisar como o *gênero* afeta a política mundial e é, simultaneamente, efeito da política mundial[45].

Atualmente, nos cruzamentos de abordagens feministas e pós-coloniais, consolida-se um grupo de teorias, que privilegia a interseccionalidade de raça, gênero, classe e outros aspectos que marcam a discriminação e a marginalização. Há, por exemplo, análises multidimensionais sobre a dinâmica de violência contra mulheres refugiadas do "Sul Global". Outro exemplo é a discussão sobre como o texto de acordos internacionais dedicados ao refúgio e às migrações não são capazes de abarcar a diversidade da experiência das mulheres. Observam-se críticas ao feminismo ocidental, mesmo aquele que se propõe decolonial, por construir, por exemplo, uma identidade única da mulher muçulmana oprimida ou de mulher subdesenvolvida e vítima de sua cultura que se encontra em um campo de refugiados ou em situação de vulnerabilidade, bem como que precisa ser resgatada e protegida do barbarismo e do subdesenvolvimento. Assim, criticam-se as teóricas feministas que se propõe a formular uma perspectiva decolonial, sem, contudo, terem origem e viverem em uma situação colonizada.

xi. Principais elementos do livro "*Why is there no non-Western international relations theory?*" (Amitav ACHARYA e Barry BUZAN, 2007)

Seção	**Argumento / conteúdo:**
Introdução	Rejeição do paralelo com a questão de Wight de 1966 – "por que não há uma TRI?"[46] Justificação do foco apenas na Ásia. Robert Cox: "Teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito".
O que queremos dizer com "TRI"? (três critérios)	Contraste 1: Teoria estadunidense *vs.* teoria europeia (solução dos autores: abordagem pluralista, aceitar ambas) Contraste 2: Teoria generalista *vs.* teoria excepcionalista (solução dos autores: não atacar a questão diretamente) Critérios para que algo seja considerado uma contribuição à TRI:

[45] Estudos feministas reconhecem o viés de gênero em conceitos como "Estado" ou "soberania" e as diferentes consequências disso para homens e mulheres. Cynthia Enloe analisou diferentes experiências sociais de mulheres em seu livro *Bananas, praias e bases: construindo um sentido feminista da política internacional* (1990), em que argumenta que o papel exercido por mulheres – estejam elas trabalhando em plantações de bananas ou em bases militares – é fundamental para a compreensão das RI. J. Ann Tickner, por sua vez, argumentou que os "seis princípios do Realismo político" de Morgenthau refletiam o viés da "masculinidade hegemônica". Para questionar sua suposta universalidade, reformulou as mesmas regras partindo de perspectivas das mulheres.

[46] Em 1966, Martin Wight debruçou-se sobre o problema da ausência de uma TRI. Concluiu que não havia interesse em formular TRIs porque elas redundariam em discussões acerca do "mesmo velho melodrama" da busca pela sobrevivência. A teoria política (interna), em contraposição, é que investigaria os assuntos verdadeiramente interessantes, como a busca pelo progresso e pela boa vida. Em outras palavras, a satisfação com o desenrolar da vida política dentro das fronteiras dos Estados, então entendidos como a mais alta manifestação da vida política, inibiria a formulação de TRIs. Atualmente, na medida em que a TRI se consolidou como campo de estudo, a própria pergunta de Wight perdeu relevância. É tentador, no entanto, transplantar a resposta que ele ofereceu e aplicá-la a outro problema, mais específico, que é o da ausência de uma TRI não ocidental. Se assim fizéssemos, concluiríamos que as TRIs ocidentais – de forma análoga à teoria política interna para Wight – é que tratam "daquilo que interessa" (paz democrática, organização institucional e interdependência e integração), enquanto as TRIs não ocidentais – de forma análoga às TRIs para Wight – estariam relegadas ao drama repetitivo da luta pela sobrevivência. Acharya e Buzan refutam essa transposição simplista e reconhecem que "a ausência de TRIs não ocidentais merece uma explicação mais complexa do que o mero reconhecimento da anarquia conflitiva do não Ocidente".

Seção	Argumento / conteúdo:
	- ser aceito pelos outros membros da comunidade acadêmica como tal; - ser designado pelo seu criador como tal; - ser uma tentativa sistemática de generalização sobre as RI ou seus temas.
Domínio ocidental da TRI (onze teorias)	Duas manifestações do domínio ocidental na TRI: - pelas origens ocidentais das teorias; ou - pelo eurocentrismo da história mundial. Menciona Realismo clássico; Neorrealismo; Estudos Estratégicos; Liberalismo; Neoliberalismo; Marxismo; Escola Inglesa; Sociologia Histórica; Teoria Crítica; Construtivismo; Pós-Modernismo. Escancara a influência europeia sobre todas essas correntes, apesar de suas frequentes pretensões à universalidade.
Contribuições não ocidentais (quatro tipos)	Identificação de quatro tipos de *soft theories* asiáticas, baseadas em: - figuras importantes como Sun Tzu, Confúcio e Cautília; - líderes políticos importantes como Nehru, Mao, Sukarno, Aung San e José Rizal; - testagem empírica de modelos ocidentais (Ásia como mero laboratório de testes); - experiências asiáticas transformadas em ferramentas de análise com potencial de generalização.

xii. Principais elementos do artigo "Why is there no non-Western international relations theory? Ten years on." (Amitav ACHARYA e Barry BUZAN, 2017)

Seção	Argumento / conteúdo:
Introdução	Objetivos: - verificar a literatura relevante surgida nos dez anos desde a publicação inicial; - apresentar quatro evoluções no pensamento dos autores na última década; - refletir sobre como as RI na Ásia podem contribuir para a RI Global; - exemplificar o ponto anterior com o caso da hierarquia confuciana. Relembram os cinco principais pontos do artigo de 2007.
TRI em que direção? (quatro aspectos do estado atual)	Apontam quatro aspectos do estado atual da TRI em geral (não somente asiática): - perda de interesse nos Grandes Debates; adoção de pluralismo teórico e ecletismo analítico; - interesse crescente em teorias de médio alcance, especialmente nos EUA; crítica ao positivismo por generalizações contingentes e pouca inovação teórica; - aumento da popularidade do Construtivismo, o que tem efeitos dúbios para a expansão das teorias não ocidentais; - manutenção da dominância ocidental e do paroquialismo autorreferente. Uma coisa é *reconhecer* a dominância ocidental, outra coisa é efetivamente *transformar* a agenda intelectual dos acadêmicos ocidentais. [exceção notável: Escola Inglesa].
Construindo uma "RI Global"	Além de ressaltar sua aproximação com o pós-colonialismo (com ressalvas), destacam quatro evoluções de seu próprio pensamento na última década:

Seção	Argumento / conteúdo:
(quatro evoluções dos autores)	- Desenvolvimento Desigual e Combinado (UCD, na sigla em inglês) aplicado às RI[47]; - relação entre teoria e história: argumento de 2007 estava errado, a relação entre ambas não é de oposição e, sim, de co-constituição; - Nova Escola Inglesa absorveu críticas e sua reformulação pode ser uma base interessante para o desenvolvimento de um RI Global; - mudança de foco do "Não Ocidente" para uma "RI Global": crítica ao radicalismo do termo RI pós-ocidental; características da RI Global; e afirmação de que a RI Global não é uma teoria, mas uma forma de entender e reformular a disciplina.
Como a Ásia se encaixa na RI Global (seis evoluções da Ásia)	Evoluções dos últimos dez anos na Ásia: - interesse geral em teoria parece estar crescendo (mais recursos, mais publicações, menos barreiras linguísticas, menos resistências institucionais etc.); - a maior contribuição asiática à TRI é desafiar a aplicabilidade das teorias tradicionais ao contexto asiático. Três exemplos, para desbancar crenças realista, racionalista e liberal; - trabalho teórico na Ásia não costuma atacar frontalmente os Grandes Debates ou se engajar em metateoria. Exceção: Paradigma da Evolução Social de Tang; - crescente desafio às teorias ocidentais via conceitos e teorias nativos, especialmente na China; - surgimento de uma escola asiática de amplo escopo regional já não é tão improvável como pensavam em 2007; - escolas nacionais podem contribuir para uma RI Global, mas há dois riscos: fragmentação e escolas excessivamente securitárias em Estados autoritários.
Conclusão	O desafio atual é desprovincializar a Ásia e caminhar em direção a um universalismo pluralista, fazendo contribuições teóricas capazes de ultrapassar lugares e períodos particulares. Exemplo: tradições hierárquicas confucianas do Nordeste Asiático como contraposição às noções de anarquia e de igualdade soberana do Ocidente.

c) Há uma Teoria de Relações Internacionais brasileira? Se sim, há uma Teoria de Relações Internacionais brasileira não ocidental?

Reitera-se que as relações internacionais são, em geral, analisadas com base em ideias e teorias desenvolvidas nos países centrais, para a realidade desses, com o intuito de anteder as necessidades dos Estados ocidentais principais. No Brasil, o estudo das RI iniciou-se tardiamente, apenas em 1974, com a criação do primeiro curso de graduação na UNB. Posteriormente, em 1990, outros cursos de graduação emergiram, disseminando-se, bastante, até meados da década de 2010.

[47] Originalmente formulada por Trotsky para fundamentar a teoria da revolução permanente, o UCD foi aplicado por Justin Rosenberg às RI. Esse trabalho resultou na ideia de que o desenvolvimento não é linear, mas multilinear; é simultaneamente global e local; e pode ter desfechos diversos. A aceitação dessa "diversidade rosenberguiana" se contrapõe à "uniformidade waltziana", pela qual a interação entre sociedades levaria à sua homogeneização em unidades semelhantes. Acharya e Buzan vão além, aplicando a diversidade rosenberguiana especificamente à TRI. Em termos exageradamente simples, a ideia seria que os "atrasados" em TRI (os não ocidentais) não necessariamente chegarão ao mesmo local que os "pioneiros" (os ocidentais).

Nota-se que há uma concentração da oferta de cursos de graduação e de centros de estudo no Sudeste brasileiro. Ademais, há um aspecto multidisciplinar das matrizes curriculares, o que leva à formação de profissionais com perfil definido e cujos estudos e pesquisas teóricas privilegiam as noções *mainstream*. Em muitos casos, dada a dificuldade de formar profissionais com perfil definido e de os preparar para atuar em um mercado de trabalho no qual o profissional de RI não tem inserção bem delimitada, os institutos de ensino favorecem uma abordagem mais prática das RI, voltada ao comércio internacional. Assim, além de não haver um estudo detido das teorias de RI, e quando há, ele se dedica quase completamente ao *mainstream* teórico, não há incentivo nem espaço para o estudo e o desenvolvimento de uma tradição teórica genuinamente brasileira.

A "Escola de Brasília" talvez possa ser interpretada como um ensaio para o desenvolvimento de uma TRI brasileira, mas essa afirmação é contestável. A escola privilegia a abordagem historiográfica e tem Amado Cervo como principal autor. É influenciada pela Teoria da Dependência e por uma visão crítica-periférica da Escola Inglesa. Essa crítica baseia-se na compreensão de que os países europeus criaram regras, instituições e valores assimétricos na sua aplicação para a periferia mundial, de forma que contribuem para (re)produzir as desigualdades na periferia[48].

Entende-se que a elaboração de uma teoria brasileira requer que, com base nas necessidades, oportunidades, dificuldades e objetivos brasileiros, se pense como explicar as RI. Pensar como o Brasil entende as relações internacionais e a política internacional é um esforço que, ainda que se pretenda neutro, não o será, e apresentará, em alguma medida, influências e referências à condição brasileira no sistema de Estados. Desse modo, não há, ainda, teoria de RI genuinamente brasileira nem uma teoria brasileira não ocidental, ainda que o País reúna ativos intelectuais, teóricos, materiais, humanos e históricos suficientes para poder elaborá-la.

[48] A inserção internacional baseada nessas regras estabelecidas pelos países centrais seria a racionalista, enquanto a inserção dos países periféricos que busca ser autônoma e é, por isso, o inverso da dos países centrais seria o "racionalismo periférico". As práticas dos Estados desenvolvidos, designadas como racionalismo central, são encaradas como causalidades internacionais, já que são forças que emanam de coletividades desses Estados e que pressionam as decisões do homem de Estado dos países periféricos. São essas causalidades: 1) a produção internacional do subdesenvolvimento; 2) o domínio político das nações centrais sobre a produção de regras e instituições econômicas internacionais; 3) a hegemonia dos países centrais na produção de regras e de critérios para flexibilização da soberania dos Estados; 4) a causalidade dos valores de segurança e ordem internacionais emanados desde as nações centrais; 5) a agenda de política internacional que estabelece uma hierarquização decrescente entre os temas de segurança, da ordem internacional, políticos, da justiça. Para a Escola de Brasília, uma inserção internacional que aceite essas causalidades e reproduza essa ordem, seria dependente. Por sua vez, uma inserção internacional autônoma buscaria o desenvolvimento, tentando inserir regras distributivas no Direito Internacional econômico, repudiando práticas contrárias à autodeterminação e à não intervenção, abstendo-se de se envolver em termas relacionados à ordem e à segurança internacionais, exceto quando houver oportunidades de estimular o desenvolvimento. Ressalta-se que não se trata nem de conformismo, nem de atitude revolucionária, pois o que se busca é uma transformação evolutiva das causalidades político-econômicas, por meio de práticas e discursos que se contraponham à tendência de reprodução do subdesenvolvimento. A diferença entre os países autônomos e os dependentes seria, nesse sentido, que aqueles estabelecem a ordem e as regras da sociedade internacional, enquanto estes as cumprem. Nota-se que se relativiza o estruturalismo do pensamento dependentista, por meio da valorização analítica simultânea de agente e de estrutura. Os conceitos desta Escola de finalidades e causalidades, correspondem, grosso modo, aos conceitos de agente e de estrutura. Ademais, é interessante que, segundo a Escola de Brasília, a ação externa deve ser estudada não só em termos de diplomacia ou de política externa, mas também de RI.

1.2. Contribuições teóricas de autores específicos

I. Francis Fukuyama e o Fim da História

a) O "Fim da História": premissas e fundamentos

Em artigo intitulado *O Fim da História*, publicado na revista *The National Interest*, cujo conteúdo se tornou parte do livro *O Fim da História e o Último Homem*, publicado em 1992, Francis Fukuyama apresentou, no final dos anos 1980, a hipótese desse fim da história, construída com base em duas premissas da filosofia hegeliana: a humanidade evolui de forma constante, guiada pela razão e pelo desejo de realização da liberdade e do reconhecimento do valor intrínseco ao homem (visão linear da História); e a consciência humana se desenvolve de forma independente do mundo material (poder autônomo das ideias/ideologias).

A partir desses pressupostos, Fukuyama argumenta que o mundo estaria adentrando no "Fim da História", período caracterizado pelo desfecho da evolução ideológica da humanidade, pelo triunfo da ideologia liberal, pela ausência de qualquer alternativa viável a essa ideologia e pela consolidação da democracia como o regime de governo definitivo. Tal tese é fundamentada em uma série de fatores: derrocada do fascismo e do marxismo-leninismo, anacronismo do maoísmo, expansão de regimes políticos democráticos, difusão do liberalismo econômico na República Popular da China (RPC) e em outros países asiáticos (movimento tido como primeiro passo ruma a uma abertura política) e capacidade da ideologia liberal em resolver as contradições fundamentais da vida humana que subsistem. Nesse sentido, a falta de uma teorização fundamentada e estruturada do modelo chinês o impede de tornar-se uma alternativa viável ao liberalismo e o limitaria ao Sudeste Asiático.

b) Resultados nas relações internacionais

Nas relações internacionais, esse cenário provocaria a consolidação de um mundo monótono e "sem ideologias", no qual os interesses nacionais, tidos como mera expressão de uma ideologia e não como resultado da estrutura do sistema internacional, perderiam importância e aqueles de ordem econômica se tornariam mais relevantes, os conflitos envolvendo países de maior porte deixariam de existir e a China adotaria uma postura externa serena, livre de competitividade e expansionismo). Com a expansão da democracia pelo mundo, haveria a consolidação da paz mundial, pois, segundo a teoria da paz democrática, que Fukuyama assimila à sua teoria, democracias maduras não realizam guerras entre si.

c) Vitória incompleta e novas ideologias

O autor atenua a sua tese ao afirmar que a vitória da ideologia liberal ainda é incompleta e ocorreu primeiro no mundo das ideias, que a humanidade ainda presenciará fatos históricos (incluindo conflitos de menor intensidade), que o surgimento de novas ideologias é possível e que o liberalismo ainda possui dois competidores: a religião e o nacionalismo. Contudo, ao analisar essas duas alternativas na atualidade, o autor conclui que a primeira não se apresenta como uma alternativa política ao liberalismo (com exceção de algumas correntes do Islã) e a segunda não possui contradições irreconciliáveis com a ideologia liberal na maior parte de suas expressões (com exceção do chamado "nacionalismo sistemático", cuja expressão pode ser encontrada no nazismo

e no fascismo). A conciliação entre liberalismo e nacionalismo é possível, como demonstram a democracia francesa às vésperas da Primeira Guerra Mundial e as reformas liberalizantes na China comunista nos últimos trinta anos.

a) Comprovação empírica da hipótese

A evolução do sistema internacional nos últimos trinta anos demonstra que a hipótese de Fukuyama não se concretizou. Em primeiro lugar, não houve consolidação de um mundo monótono e "sem ideologias". Para Pascal Boniface, a crença no êxito inconteste dos valores ocidentais representou uma euforia da academia, amparada na condição momentânea dos Estados Unidos (EUA) como "hiperpotência" e na ausência de um competidor. Esse cenário permitiu ao país atuar em prol da consolidação da ordem liberal por meio da universalização de instituições e regimes, promoção do liberalismo comercial e defesa da paz democrática. Entretanto, o sistema internacional não permaneceu estático. A partir do século XXI, teve início uma transição e uma difusão de poder, como demonstra o retraimento do internacionalismo dos EUA, a ascensão da RPC, o renascimento da Rússia, a emergência de potências regionais, o avanço de processos de integração regional, a criação de mecanismos de concertação política e a atuação crescente de organizações não governamentais (ONGs) e de empresas transnacionais. Essas transformações resultaram em um momento de indefinição sistêmica, marcado pela prevalência de multilateralismos parciais, crescente instabilidade, recrudescimento de tensões sistêmicas e estagnação em vários regimes internacionais. Mulilateralismo parcial é entendido aqui como a convergência entre algumas potências médias para a resolução de problemas que não conseguem ser resolvidos por meio diálogo entre todos os Estados.

Em segundo lugar, houve um fortalecimento do nacionalismo, que Fukuyama afirma que seria uma consequência do aumento da desigualdade econômica e da falta de uma agenda da esquerda em reduzi-la. Para os críticos de Fukuyama, no plano interno, o nacionalismo deriva da resistência popular a um processo de "hiperglobalização" tido como injusto, que resultou na ascensão de forças políticas nacionalistas, na difusão da crença de que o liberalismo político seria incapaz de solucionar os desafios socioeconômicos presentes e na queda (em termos quantitativos) do número de democracias liberais. No plano externo, o quadro de indefinição sistêmica reforçou a predominância de interesses nacionais, sobretudo na política externa de países que rejeitam o processo de ocidentalização liderado pelos EUA. Segundo Barthélemy Courmont, os países ocidentais subestimaram a possibilidade de o momento unipolar gerar resistências e foram ingênuos ao acreditar que a expansão da economia de mercado na China e na Rússia resultaria na aceitação de um mundo centrado em valores ocidentais. Ao contrário do previsto, o nacionalismo ganhou força nesses países e levou à adoção de discursos e políticas com traços antiocidentais. Como resultado, a fascinação chinesa em relação ao Ocidente, perceptível nos anos 1980 e 1990, perdeu espaço para um sentimento nativista e antiocidental, alimentado por um neonacionalismo que associa a vingança em relação a humilhações passadas e ambições internacionais sempre em redefinição. Ao analisar esse cenário, Boniface conclui que os chineses apenas continuaram chineses e os russos apenas continuaram russos, de forma que as expectativas de universalização da democracia, existentes durante a década 1990, não se confirmaram devido à multipolaridade e à ascensão de potências médias e da China.

Constata-se um recrudescimento das tensões entre grandes potências e uma primazia crescente de considerações geopolíticas sobre aquelas de natureza econômica, em oposição à tese de Fukuyama de uma progressiva pacificação e *common marketization* das relações internacionais.

Para Boniface, esse recrudescimento é comprovado pela atuação mais assertiva da RPC, que deixou de esconder o seu objetivo de se tornar uma potência global de primeira grandeza, pela emergência de um novo eixo Pequim-Moscou e pelo início de uma cruzada norte-americana contra a ascensão chinesa. Tal cenário resulta em ações estatais guiadas por razões geopolíticas e que contrariam a lógica mercadológico, visto que geram prejuízos econômicos no curto prazo, como é o caso da guerra comercial iniciada pelos EUA contra a China e do uso de políticas comerciais, por parte da China, para retaliar países que contrariam seus interesses (o governo chinês adotou retaliações econômicas contra a Austrália após autoridades do país demandarem uma investigação internacional sobre as origens do COVID-19).

b) Legado atual do "Fim da História"

Apesar da hipótese do "Fim da História" não se confirmar, Glen Duerr acredita que parcela da teoria de Fukuyama ainda subsiste, visto que a democracia permanece como o regime de governo mais aceito e almejado e que, apesar da queda no número de democracias liberais, 87 países (de um total de 195) foram declarados como "livres" pela *Freedom House* em 2017. Ao comemorar os 25 anos de publicação de sua tese, em 2014, Fukuyama utilizou o mesmo argumento para defender o seu legado (inexistência de uma alternativa crível ao liberalismo político) e afirmou que o maior problema dos governos eleitos democraticamente reside na sua incapacidade de responder aos anseios da população (de modo que não possui uma natureza ideológica). Contudo, após o *Brexit* e a eleição de Donald Trump, o autor se mostrou mais pessimista e afirmou que democracias podem retroceder em razão do ressurgimento do populismo e da conformação de um "mundo pós-factual".

II. John Ruggie

a) Vida e carreira

John Ruggie nasceu em Graz, Áustria, em 1944, mas foi criado em Toronto, Canadá, onde se formou em Ciência Política na Universidade de McMaster. Mudou-se para os Estados Unidos (EUA) para os estudos de pós-graduação, doutorando-se em Ciência Política na Universidade de Berkeley. Depois de atuar como diretor do *Institute on Global Conflict and Cooperation* da Universidade da California e reitor da *School of International and Public Affairs* da Universidade de Columbia, foi nomeado secretário-geral assistente para planejamento estratégico na Organização das Nações Unidas (ONU) entre 1997 e 2001. Nessa posição, tornou-se o arquiteto intelectual do Pacto Global do secretário-geral Kofi Annan, a maior iniciativa global de responsabilidade corporativa, e foi figura central na formação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos esforços de reforma da ONU que acarretaram o Prêmio Nobel à ONU e a Annan. Atuou na *Harvard Kennedy School* entre 2002 e 2006.

Em 2005, aceitou convite de Annan para servir como representante da Comissão de Direitos Humanos para investigar a relação entre o setor privado e direitos humanos. Em conjunto com organizações não governamentais (ONGs), empresas e outras instituições, produziu, juntamente com seu time, um conjunto de *Guiding Principles on Business and Human Rights*, que foi unanimemente apoiado pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2011 e gradualmente incorporado às práticas das empresas. Graças ao trabalho com os *Guiding Principles*, foi convidado a assessorar a Federação Internacional de Futebol (FIFA, na sigla em francês) sobre como o futebol global poderia estar em maior consonância com as normas de direitos humanos, o que levou à redação de duro relatório demandando grandes reformas nas práticas da FIFA. Apesar da ausência de *hard power* à sua disposição, as ideias de John Ruggie contribuíram para disseminar a importância do respeito aos direitos humanos no âmbito corporativo, consolidado com a emergência da sigla ESG (*Environmental, Social e Governance*). Morreu em setembro de 2021.

b) Obra acadêmica

Grande parte da obra acadêmica de John Ruggie diz respeito aos regimes internacionais, sobretudo no que concerne aos elementos que permitem seu surgimento e sua evolução. Ruggie contribuiu para desenvolver a abordagem construtivista das Relações Internacionais (RI), enfatizando o papel das ideias, das identidades coletivas, das normas, dos princípios e do propósito social compartilhado.

Nas décadas de 1960 e 1970, Ruggie lançou as bases da então florescente literatura sobre regimes internacionais. Enfatizava que regimes eram instituições sociais com qualidades intersubjetivas similares às da linguagem. Argumentava, ainda, que a estrutura internacional da autoridade política resultava de uma fusão de poder com propósito social legítimo. À época, as abordagens dominantes das RI focavam nos fundamentos do poder, mas não nos propósitos legítimos dos Estados. Segundo Ruggie, essas teorias poderiam prever a forma da ordem internacional, mas não seu conteúdo, que decorria de ideias, valores e princípios compartilhados. Defendia que mudanças tanto na estrutura de poder quanto no propósito social poderiam provocar mudanças nos regimes internacionais, antecipando o que posteriormente se tornariam as bases do pensamento construtivista: que mudanças ideacionais e de pensamento provocam mudanças no sistema internacional.

Além de *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order* (1982) e *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis* (1983), cujos principais pontos serão discutidos a seguir, sua obra também inclui artigos como: *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, que explicou o papel crítico de normas multilaterais na ordem liberal do pós-guerra; *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, que lidou com a questão da evolução do sistema de Estados; e *What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*.

c) *Embbeded Liberalism*

Sua obra mais conhecida é o artigo *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order* (1982) que trata da concepção, da evolução e do declínio da ordem econômica do pós-guerra, concebida em Bretton Woods. Constitui o artigo mais citado no campo da Economia Política Internacional. Nele, o foco de Ruggie é investigar como os regimes econômicos internacionais influenciaram a evolução da ordem internacional desde a Segunda Guerra Mundial.

O autor busca demonstrar como o regime de comércio e finanças internacionais do pós-Segunda Guerra diferencia-se daquele de meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, que coincidiu com a hegemonia inglesa, e de seu antecessor, que vigorou durante o entreguerras, combinando características centrais de ambos. Para Ruggie, poder e propósito (*power* e *purpose*) são ambos responsáveis pela existência de um regime. Como consequência, a ordem econômica do pós-guerra, fundamentada na hegemonia americana, seria caracterizada por um *embbeded liberalism* (liberalismo embutido, em contraposição ao liberalismo desembutido do século XIX), que buscava retomar o livre-comércio do período anterior à Primeira Guerra Mundial, mas também conferia autonomia aos Estados para adotarem mecanismos de política econômica que visavam a alcançar o pleno emprego, conforme o pensamento keynesiano em voga desde a década de 1930, consubstanciado no *New Deal* do governo Roosevelt. O *embbeded liberalism* representaria uma reconciliação entre o mercado e a sociedade. Segundo Ruggie: "*Unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism*" (1982).

Em crítica aos defensores da Teoria da Estabilidade Hegemônica, Ruggie afirma que o declínio americano representado pelo fim da conversibilidade dólar-ouro decretado pelo governo Nixon em 1971 não representaria o fim do regime baseado no compromisso do *embbeded liberalism*. Para ele, mesmo sem a existência de um *hegemon* que sustentasse o regime, seus princípios e valores mais relevantes seriam mantidos devido ao propósito compartilhado pela maioria dos atores. Haveria, assim, uma mudança dos instrumentos utilizados pelo regime, mas seu conteúdo manter-se-ia devido à continuidade do propósito social legítimo.

d) Críticas à obra de Waltz

A abordagem neorealista de Kenneth Waltz, apresentada no livro *Theory of International Politics* (1979), adota perspectiva sistêmica para explicar os fenômenos internacionais. Entretanto, para John Ruggie, no artigo *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis* (1983), Waltz é incapaz de reconhecer os determinantes da mudança na

política internacional, que ocorre a partir da interação entre as unidades, utilizando o conceito de "densidade dinâmica" (*dynamic density*) formulado por Durkheim.

A crítica de Ruggie enfatiza a ausência de consideração da densidade dinâmica do sistema (quantidade, velocidade e diversidade de interações entre os agentes). Segundo ele, mudanças estruturais ocorrem por meio das interações entre as unidades, e a densidade dinâmica é a principal fonte de mudanças no sistema. Para Waltz, essas interações seriam irrelevantes, pois não seriam capazes de alterar a estrutura do sistema, com o que John Ruggie discorda. Segundo Ruggie: "*Waltz's theory of society contains only a reproductive logic, but no transformational logic*".

Para Ruggie, o arcabouço institucional que constrange o comportamento de um ator é uma construção social que se reforça a si mesma através da construção de um hábito e pela internalização de um comportamento socialmente condicionado. Consequentemente, novas interações, condutas e práticas poderiam provocar mudanças a nível estrutural, influenciando e modificando até mesmo características fundamentais do sistema, como a anarquia.

e) Conciliando ideias e prática

Ao atuar no âmbito da ONU, John Ruggie colocou em prática seu pensamento. Adotou uma abordagem construtivista, visando a modificar ideias, princípios e valores em voga no sistema internacional, sobretudo no que se refere ao respeito aos direitos humanos. Com efeito, seu trabalho junto ao setor privado tornou-se marcante para a consolidação da ideia de que as grandes corporações devem, assim como os governos, comprometer-se com a defesa dos direitos humanos em suas operações, refletindo-se na crescente atenção dada pelas empresas e fundos de investimento ao conceito ESG atualmente.

III. Joseph Nye

Para as contribuições de Joseph Nye sobre o(s) conceito(s) de poder, ver a seção 1.1.III, anteriormente neste tomo.

IV. Kenneth Waltz e Scott Sagan: o debate sobre proliferação nuclear e o Irã

a) Kenneth Waltz: ideias e o caso do Irã

Kenneth Waltz defende que, quando os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS) se nuclearizaram, se acreditava que, na era nuclear, um governo mundial seria a única alternativa à guerra mundial. Em vez disso, no entanto, foi a dissuasão nuclear que impediu a guerra entre as duas superpotências durante a Guerra Fria e no período posterior. O autor ressalta que os conflitos que ainda existem ocorrem na periferia da política internacional e que, desde o término da Segunda Guerra Mundial, não houve enfrentamentos entre Estados nuclearmente armados. Para ele, as armas nucleares são as únicas capazes de dissuadir os EUA de impor sua vontade sobre outras nações. Além disso, o banimento completo dessas armas seria impossível de ser fiscalizado e imposto, o que levaria certos países a não cumprir com o acordado. Para Waltz, "aqueles que amam a paz deveriam amar as armas nucleares, pois elas são as únicas armas já inventadas que funcionam decisivamente contra seu próprio uso". Ele cita o exemplo de Índia e Paquistão, que testaram suas ogivas em 1998 e garantiram uma paz prolongada.

Enquanto analistas e formuladores de política estadunidenses, europeus e israelenses se opõem ao armamento nuclear do Irã, Waltz acredita que essa medida seja a mais provável para restabelecer a estabilidade no Oriente Médio. Para ele, a crise em torno do programa nuclear iraniano poderia terminar de três maneiras diferentes:

1) diplomacia aliada a severas sanções teria o poder de convencer o Irã a abandonar sua busca por armas nucleares, mas esse resultado é improvável, já que um país disposto a adquirir armas nucleares raramente é dissuadido dessa ideia. Além disso, punir um Estado com sanções econômicas não necessariamente inviabiliza seu programa nuclear;
2) o Irã não chega a testar uma arma nuclear, mas desenvolve a capacidade de construí-la e testá-la, como é o caso do Japão, que mantém uma vasta infraestrutura nuclear civil. Essa medida poderia satisfazer a linha-dura do país e as potências ocidentais, mas não os israelenses; e
3) o Irã dá seguimento ao seu programa e torna-se publicamente nuclear testando uma arma. Isso é inaceitável para autoridades estadunidenses e israelenses, que consideram um Irã nuclearmente armado uma perspectiva aterrorizante e mesmo uma ameaça existencial. Essa linguagem é típica das grandes potências, que, historicamente, se incomodam sempre que outro país começa a desenvolver uma arma nuclear própria. Até agora, no entanto, toda vez que outro país conseguiu entrar no clube nuclear, os outros membros sempre mudaram de rumo e decidiram conviver com ele.

Ao reduzir desequilíbrios no poder militar, novos Estados nuclearmente armados geralmente proporcionam mais estabilidade regional e internacional, e o monopólio nuclear de Israel tem gerado instabilidade naquela região. Para Waltz, é o arsenal nuclear israelense, e não o desejo iraniano por um, que tem contribuído majoritariamente para a atual crise.

Aqueles que ressaltam os perigos de um Irã nuclearmente armado justificam que o regime iraniano é inatamente irracional e baseiam-se nisso para defender que a lógica da dissuasão nuclear não se aplica à República Islâmica. Para eles – notadamente Israel e EUA –, o Irã não hesitaria em usar armas nucleares em escaramuças contra Israel, mesmo que isso implicasse retaliação massiva. Tudo leva a crer, porém, que a busca do Irã por armas nucleares visa às suas segurança e preservação.

Mesmo aqueles que enxergam o regime iraniano como racional temem que uma arma nuclear possa encorajar Teerã a agir de forma mais agressiva e aumentar seu apoio ao terrorismo. Para Waltz, essas preocupações contradizem o histórico de todos os outros Estados nucleares desde 1945. Para ele, a História mostra que, quando países adquirem a bomba, eles sentem-se mais vulneráveis e tornam-se bastante conscientes de que suas armas nucleares os tornam um alvo em potencial aos olhos das grandes potências. Isso os demoveria de ações agressivas. No que diz respeito aos terroristas, Waltz aponta que nenhum país consegue transferir armas nucleares sem correr o risco de ser descoberto. Além disso, os países não conseguem prever o comportamento dos grupos terroristas que patrocinam. Construir a bomba é custoso e perigoso, o que torna sem sentido a transferência do produto desse investimento.

Outra preocupação diz respeito a uma corrida de armas nucleares no Oriente Médio em caso de o Irã obter a bomba. Waltz explica que, desde 1970, tem havido uma desaceleração no surgimento de Estados nucleares e que, quando Israel adquiriu a bomba, nos anos 1960, o país estava em guerra com muitos de seus vizinhos. Para o autor, as armas nucleares israelenses eram uma ameaça muito maior ao mundo árabe do que o programa iraniano de hoje. Se as armas nucleares de Israel não iniciaram uma corrida armamentista, não há motivo para crer que um Irã nuclearmente armado a iniciaria. Importante que se aponte que Waltz se baseia numa lógica neorrealista, que se volta para a estrutura do sistema internacional. Nessa perspectiva, não importa o que acontece no interior do Estado, e as diferenças culturais, de liderança política ou de regime de governo são irrelevantes para determinar o comportamento estatal, pois o sistema internacional cria os mesmos incentivos básicos a todos os Estados. Waltz, nesse sentido, trata Israel e Irã como se fossem unidades idênticas no sistema, mas, para outras correntes, o fato de haver um regime teocrático no Irã, por exemplo, impeliria este país ao conflito. Não se estaria diante de um país democrático como Israel.

Por fim, Waltz defende que, se o Irã se tornar nuclearmente armado, Israel e ele deter-se-ão mutuamente, mesmo no caso de o arsenal iraniano ser relativamente pequeno. Nenhum outro país teria incentivos para adquirir armas nucleares, a crise atual se dissiparia, e o Oriente Médio tornar-se-ia mais estável. Waltz não considera, entretanto, o fato de que o Irã ser um país não árabe e xiita poderia levar a uma corrida armamentista com países árabes sunitas, já que o país persa não é uma unanimidade entre os demais países muçulmanos da região.

b) Scott D. Sagan: *Organizational theory*

Scott Sagan, diferentemente de Kenneth Waltz, discute a influência de aspectos organizacionais sobre as decisões políticas e militares. Ele discorda que haja um aspecto racional na tomada de decisão, bem como que haja uma estrutura sistêmica que determine o padrão de interação entre os Estados. Especificamente, Sagan considera que há uma tendência à opção do uso da força, em organizações militares, muito em função de vieses cognitivos e de interesses paroquiais de grupos, visando a uma guerra preventiva.

Ademais, Sagan analisa criticamente a ideia de Waltz acerca da consolidação de sistemas de defesa nuclear eficazes na promoção da dissuasão. Por fim, analisa, também, os riscos decorrentes de acidentes nucleares e de usos não autorizados ou indevidos desses armamentos, por exemplo, por atores internacionais não estatais, como organizações terroristas.

Para os defensores do desarmamento nuclear, ou *nuclear zero*, a eliminação das armas nucleares seria uma resposta adequada às mudanças ocorridas no sistema de Estados, que já não é mais o da simples bipolaridade da Guerra Fria. Não se trataria mais, segundo Sagan, de uma opção

entre um mundo livre dessas armas ou de um mundo bipolar, mas, sim, de um mundo livre de armas nucleares ou repleto de muitos outros Estados nuclearmente armados. Em uma realidade com um número maior de Estados nuclearmente armados, os riscos decorrentes da existência de arsenais nucleares seriam ainda maiores, porque haveria um crescente número de entidades não estatais, mormente terroristas, que poderiam adquirir armas nucleares (como exemplos, o autor cita o culto apocalíptico Aum Shinriky e os jihadistas islâmicos da al-Qaeda; hoje, poder-se-ia mencionar também outros grupos, como o Daesh). Se, por um lado, os antigos Estados nuclearmente armados que eliminaram seus arsenais teriam fortes incentivos mútuos em assegurar o pleno desarmamento, por outro, as armas nucleares são fáceis de produzir, armazenar e de transportar secretamente.

Nota-se que haveria um aspecto garantidor e dissuasório, segundo Sagan, relacionado à capacidade de reversão do desarmamento. Garantidor, porque, mesmo sem saber se o processo de desarmamento global será exitoso, o ato de se desarmar poderia ser revertido caso os pares não cumpram seus compromissos; dissuasório, porque cada Estado saberá que, se não cumprir seus compromissos de desarmamento, os outros podem reconstituir seus arsenais. Assim, haveria uma forma de dissuasão nuclear latente em um mundo nuclearmente desarmado.

Cabe ressaltar, conforme Sagan[49] nota, que um mundo livre de armas nucleares não seria um mundo sem conflitos. Portanto, o desarmamento nuclear não é panaceia, não permitiria consolidar um mundo livre das guerras, mas tão somente livre da ameaça existencial nuclear.

Waltz acredita que a dissuasão nuclear garante a paz, ao desincentivar conflitos entre os Estados nuclearmente armados, justamente pela facilidade de transportar e de armazenar as armas nucleares. Ele usa o exemplo de Índia e de Paquistão, como uma evidência de que as armas nucleares evitam guerras. Contudo, Sagan comenta justamente que os dois países, quando já armados nuclearmente, entraram em conflito em 1999, na *Kargil War*.

Ademais, Sagan nota que as armas nucleares são um elemento dissuasor perigoso, como se viu durante a Guerra Fria, quando houve momentos em que a guerra foi evitada por um triz. Novos Estados nuclearmente armados, especialmente países mais vulneráveis, como a Coreia do Norte, estariam mais sujeitos a falhas de cálculo estratégico, uso por engano dessas armas ou de perdê-las para grupos terroristas.

No caso iraniano, as ideias de Sagan, particularmente as relacionadas à teoria organizacional, são aplicáveis, porque a proliferação nuclear que permitiria ao Irã adquirir armas nucleares é o que o teórico norte-americano considera como um risco. Primeiro, se o Irã adquirisse armas nucleares, haveria mais um agente internacional pautado por um processo decisório imperfeito, irracional e guiado pelos interesses corporativos, por exemplo, dos setores mais conservadores e dos militares da Guarda Revolucionária Iraniana. Nesse sentido, tratar-se-ia de uma realidade na qual o uso equivocado por um erro de cálculo estratégico, guiado por interesses paroquiais, seria mais possível, o que colocaria o mundo em uma situação de maior risco. Segundo, um Irã nuclearmente armado, seria mais um Estado no qual os grupos terroristas poderiam agir, para adquirir, por roubo, armas nucleares.

---

[49] Como o CACD 2022 cobrou, na primeira fase, noções sobre perspectivas decoloniais, seria possível criticar a retórica de Sagan como dominadora, colonialista, por exemplo, no seguinte trecho: "*Indeed, the maintenance of global zero will require that conventionally armed major powers be prepared to enforce nuclear disarmament and nonproliferation commitments in a fair and vigorous manner. Potential pro-liferators may have to be 'forced' to be free.*" (p.91 em "*The Great Debate: Is Nucler Zero the Best Option*", disponível em: https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Sagan_Waltz_-_National_Interest_-_The_Great_Debate.pdf

V. Robert Jervis

a) Vida e carreira

Robert Jervis (1940-2021) foi professor de Política Internacional na Universidade de Columbia entre 1980 e 2021. É um dos acadêmicos mais citados em programas de cursos de graduação em Ciência Política. Jervis é comumente considerado um realista, por basear seus principais estudos em premissas como a anarquia do sistema internacional e o objetivo primordial dos Estados pela busca da segurança. Sua obra, contudo, estende-se para além dos limites teóricos do Realismo. Suas maiores contribuições para as Relações Internacionais (RI) estão nas áreas de barganha estratégica, percepção e percepção equivocada na política internacional, cooperação na anarquia, revolução nuclear e efeitos de sistemas complexos e consequências indesejadas. Seus estudos alcançam, assim, os campos da Ciência Política, das RI e da Psicologia.

b) Dilema da segurança

O conceito de "dilema de segurança", cunhado pelo teórico alemão John Herz em 1951, descreve como a tentativa de um Estado em aprimorar a sua situação securitária gera, nos demais, uma maior sensação de insegurança. Esse fenômeno decorre da natureza anárquica do sistema internacional, no qual os atores estatais são os únicos responsáveis pela sua própria segurança (princípio da autoajuda) e possuem incertezas acerca das intenções presentes e futuras dos demais. Como resultado, acumulam capacidades para preservar a sua integridade territorial. Contudo, ao fazê-lo, geram efeitos negativos e não intencionais, como a ampliação da desconfiança de países limítrofes e a difusão de corridas armamentistas. Além disso, há situações em que a aquisição de materiais bélicos por um país, seguida de movimento similar por seu adversário, não melhora a sua situação securitária nem mesmo garante um retorno ao equilíbrio inicial. Como exemplo, o cenário em que o ator ameaçado investe em armamentos defensivos e o seu adversário em armamentos ofensivos. Nesse caso, a situação securitária do primeiro se agrava ao invés de ser aprimorada, como era o seu desejo inicial.

Em seu artigo *Cooperation Under the Security Dilemma* (1978), Jervis recorre à teoria dos jogos para analisar a cooperação internacional em segurança. Ele equipara essa cooperação ao jogo da caça ao cervo, no qual o melhor resultado para todos os jogadores é a cooperação mútua (*cooperate-cooperate* – CC, na sigla em inglês) e o pior resultado é cooperar e ser traído (*cooperate-defect* – CD). Isso gera forte incentivo aos jogadores em trair (D), se não tiverem certeza de que os demais jogadores cooperarão.

A anarquia do sistema internacional, ao não possuir uma autoridade central que garanta o cumprimento dos acordos, cria um ambiente de tensão entre os países, que ficam em constante suspeita em relação às ações e intenções dos outros países. O dilema da segurança tende a agravar essa situação, já que as políticas de segurança de um Estado podem ameaçar a segurança de outros Estados, ou ser percebidas por estes como tal.

c) Teoria de ataque-defesa

A teoria de ataque-defesa analisa como o equilíbrio ataque-defesa influencia o comportamento dos atores estatais no sistema internacional, sobretudo em situações conflituosas. O termo "ataque" designa o uso de força militar para atacar e ocupar o território de outrem, e o

termo “defesa” abrange as ações destinadas a proteger um território da ambição de terceiros. Já o equilíbrio entre capacidades militares ofensivas e defensivas refere-se à relação entre a quantidade de recursos de que o ator em posição ofensiva necessita para realizar um ataque bem-sucedido e a quantidade de recursos que o ator em posição defensiva deve possuir para impedir que tal ataque se materialize. Esse equilíbrio transforma-se ao longo do tempo em razão do surgimento de novas tecnologias militares e da ocorrência de alterações na dinâmica interna dos países (ascensão de movimentos nacionalistas, maior ou menor popularidade do regime no poder). Para os defensores da teoria, o desenvolvimento de capacidades defensivas tende a dificultar a eclosão de conflitos, pois aumenta os custos de atores expansionistas, a exemplo da proliferação de estradas de ferro no século XIX, fenômeno que teria facilitado a movimentação de forças defensivas pelo território.

No artigo mencionado, Jervis entende que o dilema da segurança pode ser atenuado ou agravado em razão de duas condicionantes: o equilíbrio ataque-defesa e a diferenciação ataque-defesa. Se o ataque tem vantagem sobre a defesa, e não há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 1), há o pior cenário, em que o dilema da segurança é duplamente agravado. Se a defesa tem vantagem sobre o ataque, mas não há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 2), o dilema da segurança ocorre, mas com menor intensidade, porque o aumento de capacidades militares por parte de um Estado aumenta mais sua segurança do que diminui a dos demais. Se o ataque tem vantagem sobre a defesa, mas há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 3), o dilema da segurança pode não existir, mas podem ocorrer problemas de segurança, já que uma agressão é possível. Por último, se a defesa tiver vantagem sobre o ataque, e a distinção entre políticas defensivas e ofensivas for clara (hipótese 4), o dilema da segurança é superado, o sistema é duplamente estável e as possibilidades de cooperação aumentam.

A teoria de ataque-defesa sofreu muitas críticas, entre as quais: 1) não há como diferenciar armas entre ofensivas e defensivas; 2) os Estados não avaliam corretamente o equilíbrio ataque-defesa; 3) outras variáveis são mais importantes do que o equilíbrio ataque-defesa para explicar as relações internacionais; 4) o equilíbrio sempre favorece a defesa e nunca varia; 5) os Estados influenciam o equilíbrio ataque-defesa para satisfazer seus interesses estratégicos.

Essas críticas foram sintetizadas e respondidas por Sean Lynn-Jones, que argumenta que essa teoria continua relevante. Ela pode ser chave explicativa tanto para teorias de política externa como teorias de relações internacionais e é amplamente aceita e utilizada nos meios acadêmicos. Ela permite explicações fora do alcance de outras chaves explicativas, como a distribuição de poder entre os Estados.

d) Dissuasão

A estratégia de dissuasão refere-se ao emprego de medidas destinadas a sinalizar a um adversário os custos de uma eventual ação ofensiva, de modo a persuadi-lo a manter o *statu quo*. Segundo Thomas Schelling, a dissuasão representa a “exploração da força potencial para convencer o inimigo de que é de seu interesse evitar determinadas ações” e demanda a presença de elementos materiais (capacidade militar) e psicológicos (credibilidade perante o adversário). Após a Segunda Guerra, o conceito ganhou destaque em virtude da proliferação de armas nucleares, cenário que teria provocado um movimento brusco no equilíbrio ataque-defesa, ao elevar profundamente o custo de neutralização da capacidade retaliatória de um ator em posse de tais armamentos.

Para Jervis, a dissuasão ocorre quando os incentivos relacionados à cooperação internacional se alteram. Se os custos de traição mútua (DD) forem muito elevados, o jogo da cooperação em segurança muda de um jogo de caça ao cervo para o jogo da galinha (*chicken*). A disputa nuclear entre Estados Unidos (EUA) e União Soviérica (URSS) durante a Guerra Fria exemplifica essa situação. Ambos buscavam demonstrar posições de firmeza, dispostos a retaliar um eventual ataque nuclear. Isso corresponderia à destruição mútua assegurada (MAD), o que tinha efeito dissuasório em relação à possibilidade de qualquer um deles recorrer a armas nucleares.

As reflexões iniciais sobre a possibilidade de MAD indicavam que não faria sentido uma corrida armamentista nuclear, já que, uma vez obtido arsenal suficiente para aniquilar qualquer inimigo, não seria racional aos Estados gastar mais recursos ampliando seus arsenais. A suspeita mútua entre os formuladores de política norte-americanos e soviéticos, contudo, levou a uma corrida por vantagem nuclear que as superpotências só tentaram conter a partir da *détente*.

Jervis avalia que, com o fim da Guerra Fria, a dissuasão perdeu relevância como política de segurança dos EUA, em favor da defesa. Isso decorreu, primeiro, da hegemonia militar norte-americana, que passaria a ser capaz de se defender contra qualquer outro Estado, sendo desnecessário tentar coagir outros países a não atacar. O outro fator seria a ascensão do terrorismo, cujos atores já se encontram em desvantagem militar incomensurável e são mais bem enfrentados por meio de políticas de segurança preventivas.

VI. Samuel Huntington e o Choque de Civilizações

a) Conceito(s)

O conceito de "choque de civilizações" foi lançado com o artigo *The Clash of Civilizations*, de Samuel Huntington, publicado na *Foreign Affairs* em 1993, e complementado no livro de 1996 *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Propunha uma nova tese sobre o mundo pós-Guerra Fria, em resposta à tese de "Fim da História" de Fukuyama e a teses sobre globalismo (entendido como exacerbação da globalização que levaria ao fim das fronteiras políticas) e fim do Estado.

Sua hipótese é a de que, apesar de os Estados-nação continuarem a ser os atores mais importantes, a fonte primária de conflitos seriam os choques entre civilizações, e não mais os choques ideológicos ou econômicos. Esta seria a última fase na evolução de conflitos no sistema internacional moderno inaugurado pela Paz de Westfália, em que conflitos se davam entre monarcas, entre Estados-nação (após a Revolução Francesa) e entre ideologias (com o advento da União Soviética – URSS: comunismo *versus* liberal-democracia). Com o fim da Guerra Fria, a política internacional sai de sua fase ocidental e passa a ser centrada na interação entre o Ocidente e as civilizações não ocidentais, que deixam de ser objetos do colonialismo e se tornam atores no palco da história.

Huntington parte da noção de identidade civilizacional. A natureza das civilizações é de agrupamentos em termos culturais amplos, com critérios como língua, história, religião, costumes, instituições e identidade subjetiva. Uma civilização pode incluir muitos Estados-nação ou subcivilizaçoes. Huntington admite que há dinamismo, como divisões e fusões civilizacionais e que não há linha clara de divisão.

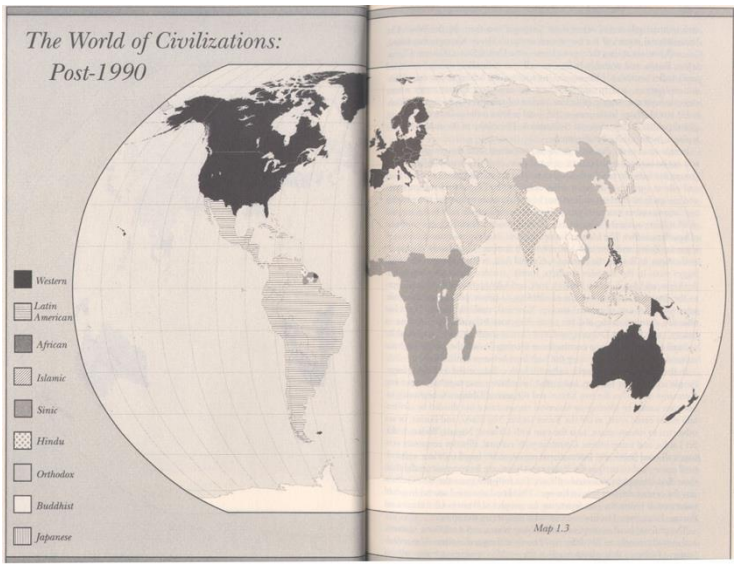
No artigo de 1993, menciona oito civilizações: "*Western, Confucian, Japanese, Islamic, Hindu, Slavic-Orthodox, Latin American and possibly African*".

Já no livro de 1996, descreve seis civilizações maiores (p. 49):

1) Civilização sínica ou chinesa: seria a civilização baseada principalmente na cultura da China e regiões vizinhas ou com culturas semelhantes, como Coreia, Vietnã e Tibete;
2) Civilização nipônica ou japonesa: seria a civilização centrada na região do Japão, e dessa maneira a única civilização com somente um país, visto que este possui cultura autônoma;
3) Civilização hindu: seriam os países que têm o Hinduísmo como religião predominante, principalmente os que se estendem no rio Indo, como a Índia e o Nepal;
4) Civilização islâmica, muçulmana ou árabe: seria a civilização constituída pelos países que têm o Islã como religião predominante, e que por vezes falam a língua árabe. Localiza-se principalmente na península arábica e norte da África, incluindo outras partes da África e Indonésia, onde está a maior população islâmica atualmente, além de subcivilizações, como os árabes, turcos e malaios.
5) Civilização ocidental: consiste nos países na América do Norte e na Europa Ocidental e em outros países que têm o Cristianismo como religião predominante, devido à influência europeia (como Austrália e Nova Zelândia).
6) Civilização latino-americana: apesar de ser considerada por muitos historiadores como uma subdivisão da ocidental, é descrita como sendo distinta por sua cultura autoritária, pela influência católica (sem a combinação com o Protestantismo, como ocorreu na Europa e América do Norte) e pela incorporação de influências indígena e africana.

A civilização africana/subsaariana é tida como uma possibilidade. Historicamente, a Etiópia constituía uma civilização em si. Com o imperialismo, houve a incorporação de elementos ocidentais, como o Cristianismo, criando uma cultura fragmentada, em que elementos tribais são muito presentes. Huntington aponta para um crescente sentimento de identidade africana, que poderia formar uma civilização própria, com a África do Sul no centro.

Outras civilizações mencionadas no livro são a eslava-ortodoxa e a budista, mas não são tidas como civilizações maiores. No caso da civilização ortodoxa, Huntington afirma que sua existência depende do posicionamento da Rússia sobre ser uma nação ortodoxa ou ocidental.[50] Já no caso da civilização budista, afirma que, apesar de o critério religioso ser basilar na definição civilizacional, o Budismo fragmentou-se nas linhagens *Mayahana* e *Theravada* e não é usado como um critério de identificação pelas sociedades que os adotam.[51]



Fonte: HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. 1a ed.: Simon & Schuster, 19/11/1996. 368 p.

No artigo da *Foreign Affairs*, Huntington dá prioridade ao conflito entre a civilização Islâmica e a Ocidental. Por causa do retraimento do Ocidente após a Segunda Guerra Mundial, com o fim do colonialismo, houve a emergência do nacionalismo árabe e do fundamentalismo islâmico, concomitante à dependência do Ocidente de fontes energéticas do golfo Pérsico. A interferência ocidental na região (*e.g.* Guerra do Golfo) gerou ressentimentos pela superioridade militar do ocidente e tentativas de expandir democracia. A questão migratória acirraria a rivalidade, por meio da xenofobia. Portanto, o maior desafio a governantes ocidentais seria o de fortalecer o ocidente contra o Islã.

No livro publicado em 1996, Huntington acrescenta a possibilidade de um conflito mundial entre o Ocidente e a civilização sínica (chinesa), em razão do aumento do poder militar da China e do crescimento econômico asiático. Este conflito seria agravado por uma eventual aliança entre a civilização sínica e o Islã.

---

[50] "*If Russia became Western, Orthodox civilization ceases to exist.*" (p. 139) "*NATO expansion limited to Western states would also underline Russia's role as the core state of a separate, Orthodox civilization, and hence a country which should be responsible for order within and along the boundaries of Orthodoxy.*" (p. 162)

[51] "*Of Weber's five 'world religions', four – Christianity, Islam, Hinduism, and Confucianism – are associated with major civilizations. The fifth, Buddhism, is not. Why is this the case? Like Islam and Christianity, Buddhism early separated into two main subdivisions, and, like Christianity, it did not survive in the land of its birth.*" (p. 47)

Nesse sentido, ele mapeia três tipos de reação:

1) Isolamento contra a "corrupção ocidental": por exemplo, a Coreia do Norte;
2) *Bandwagoning*: aceitar valores e instituições; e
3) *Balance*: cooperação com outros não ocidentais contra o Ocidente (modernizar-se, mas não se ocidentalizar);

Alguns conceitos que ajudam a entender a dinâmica de conflitos são a "síndrome do país semelhante" e os "países divididos". O primeiro, que pauta cooperação e coalizões, se refere ao fenômeno de buscar ajuda de países da mesma civilização quando há guerra com país de civilização distinta. Exemplo: na Guerra do Golfo, Saddam invoca islamismo e suposta guerra do Ocidente contra o Islã, passando por cima de rivalidades locais. Conflitos intracivilizacionais tendem a ser menos intensos e violentos. Já os países divididos refletem a tendência de fragmentação de países com diferentes civilizações (URSS e Iugoslávia). Por fim, países em dilema sobre a qual civilização pertencem costumam adotar a estratégia de *bandwagoning* (*e.g.* México, Rússia e Turquia de Ataturk).

b) Motivos para o choque

1) Diferenças fundamentais de cosmovisão e organização social não necessariamente levam a conflito, mas são fontes deles;
2) Encurtamento das distâncias pela globalização: mais interações instigam mais animosidades;
3) Enfraquecimento do Estado-nação como fonte de identidade: esse lugar passa a ser ocupado pela religião;
4) Crescimento da consciência de civilização pela alteridade (percepção de eu *versus* do outro): a percepção do papel do Ocidente como ápice de poder serve como ponto de partida para a alteridade e um retorno às origens por parte de outras civilizações (por exemplo, movimentos de "asianização" no Japão e re-islamização no Oriente Médio), elites não ocidentais se "desocidentalizam";
5) Características culturais são menos mutáveis e, portanto, menos negociáveis que diferenças políticas ou econômicas;
6) Aumento do regionalismo econômico (blocos) reforça a consciência civilizacional (*civilization-consciousness*): cultura e religião servem como base para a cooperação econômica;

Os choques ocorrem em dois níveis:

1) Micro: lutas por controle de grupos limítrofes e de seus territórios;
2) Macro: Estados competem por poder militar ou econômico e promovem seus valores civilizacionais.

Se, por um lado, os valores civilizacionais ocidentais propagados pela mídia aumentam as similaridades entre culturas; por outro, o mundo está se tornando menos ocidental. O declínio ocidental é um processo lento, não linear e não percebido como uma ameaça imediata.

c) O Ocidente *versus* o resto

Após a Guerra Fria, o mundo vive o auge do poder ocidental, dado o desaparecimento do superpoder oponente. Um conflito militar entre Estados ocidentais é impensável e o poder militar ocidental não tem rivais à altura. O sistema multilateral é dominado por forças ocidentais: domínio

das instituições políticas e securitárias globais – P3 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – e econômicas – Fundo Monetário Internacional (FMI) e convergência liberal entre Estados Unidos (EUA) e Alemanha, junto com Japão. A governança global ocidental é apresentada como feita no melhor interesse da comunidade global, impondo ações que refletem os interesses ocidentais, dos quais o FMI e o CSNU são agentes. Por exemplo, a prevalência ocidental no CSNU levou à legitimação via Organização das Nações Unidas (ONU) da invasão do Iraque na Guerra do Golfo. Valores como individualismo, liberalismo, constitucionalismo, direitos humanos, igualdade, liberdade, Estado de direito, democracia, livre mercado e a separação entre Igreja e Estado, muitas vezes têm pouca ressonância nas culturas islâmica, confucionista, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa. A noção de civilização universal é ocidental. Por isso, a tendência da política mundial é de ser orientada pelo eixo Ocidente *versus* resto, em resposta ao poderio e valores ocidentais.

d) O futuro das civilizações

Ao tratar do futuro das civilizações, Huntington prevê que os principais desafios do Ocidente (elencados como as identidades culturais emergentes e a erosão de valores ocidentais) requerem uma renovação da identidade ocidental, a fim de se adaptar à realidade inevitável do multiculturalismo, dado que as demais civilizações continuarão tentando conciliar modernização (aquisição de riqueza, tecnologia e poderio militar) com seus valores tradicionais. Para tanto, o Ocidente deve manter o poderio econômico e militar necessários à defesa de seus interesses, mas, ao mesmo tempo, desenvolver uma compreensão mais profunda dos fundamentos filosóficos e religiosos de outras civilizações, de modo a permitir a coexistência.

e) Críticas e relevância do conceito

Embora a teoria de Huntington tenha gerado grande repercussão, as críticas ao seu trabalho foram igualmente expressivas e atingiram aspectos basilares de sua argumentação. A discussão, sob esse prisma, será sistematizada, portanto, de acordo com alguns dos pressupostos essenciais do "choque de civilizações". As críticas mais incisivas dirigiram-se justamente contra o próprio conceito de civilização. A caracterização da "civilização" como, simultaneamente, a maior escala de agrupamento cultural de um povo e o mais amplo nível de identidade cultural foi considerada insuficiente e desprovida de fundamentação teórica adequada. O tratamento, por exemplo, da "civilização africana" como um só grupo, em grande medida homogêneo, foi considerado excessivamente simplificador. Ademais, embora o autor reconheça que a identidade fundamentada no conceito de civilização compreenda fatores como a linguagem, a história e os costumes, há, em sua análise, privilégio ao âmbito da religião.

A ideia de inevitabilidade do choque entre civilizações também foi extensamente discutida. Conforme diferentes autores, se, de fato, o mundo pudesse ser dividido em civilizações, não há comprovação mais robusta quanto à tendência incontornável ao conflito. Argumenta-se, ao contrário, que a interdependência entre países e a maior conexão decorrente da globalização permitiria trocas e uma aproximação também concernente à defesa de temas universais e ao enfrentamento de problemas comuns, de que é exemplo a questão ambiental. Segundo essa perspectiva, Huntington ignoraria, igualmente, a multiplicidade de identidades que um indivíduo poderia manifestar, como a hipótese de um muçulmano defensor da democracia, além da ideia de que a cultura não é imutável. Essa complexidade ligada à identidade poderia ser percebida em

episódios como as revoltas árabes, que teriam compreendido tanto uma dimensão global, manifestada pela luta por valores universais (entre eles democracia e justiça social), quanto uma local, marcada pela influência de valores locais e regionais. Também importante é a desconsideração, por Huntington, segundo alguns autores, da contribuição do seu trabalho para a ampliação da lógica do confronto, provendo sustentação teórica para a emergência de conflitos e para o aprofundamento das divisões culturais.

Uma das questões mais intensamente criticadas foi a percepção de uma lógica de "nós" *versus* "eles", no trabalho de Huntington, ao manifestar a ideia de um embate do "Ocidente" contra o "resto". Em primeiro lugar, critica-se a existência de certo excepcionalismo ocidental, nos trabalhos do autor, que contribui para o aprofundamento das diferenças. Nesse contexto, a associação de valores como a democracia, limitada somente ao lado ocidental, foi notada. Também houve manifestação contrária à ideia de que os atores não ocidentais só estariam assumindo um papel mais importante na condução da história com o ocaso da Guerra Fria. Em segundo lugar, analistas ressaltam a falta de suporte teórico no tratamento das civilizações não ocidentais. A questão do Islã é particularmente abordada. Segundo críticos do "choque das civilizações", Huntington relaciona, inadequadamente, o Islã com a violência, não reconhecendo, nesse sentido, a existência atual de três dimensões do ativismo islâmico (político, messiânico e jihadista). Além disso, a Guerra do Golfo – evento usado por Huntington para corroborar a noção do choque de civilizações – é analisada sob perspectiva diversa, que expõe que o regime Baathista no Iraque, com base em uma ideologia nacionalista secular, em verdade, se afastava do Islã. Ademais, as guerras ao terror, no Afeganistão e no Iraque, não se traduziriam em provas de um choque de civilizações, mas em contribuições para a recriação do mito de guerra civilizacional entre o Islã e o Ocidente. Ressalta-se, ainda, a confusão entre, de um lado, causas econômicas e sociais para a instabilidade e, de outro, a confrontação religiosa e civilizacional. Finalmente, algumas críticas sugerem que a argumentação de Huntington estava fundamentada em razões pessoais. Segundo alguns autores, a ideia de confrontação presente no trabalho de Huntington relaciona-se com a prioridade que o estudioso confere à ideia de cultura, o que seria reforçado pela sua posição contrária ao que considera como "hispanização" dos EUA.

No artigo *The Clash of Ignorance*, Edward Said expõe severas críticas ligadas a esses três pressupostos defendidos por Huntington. Said reafirma os problemas com o conceito de civilização utilizado, que, para além de negligenciar a pluralidade e as dinâmicas internas dos povos, trata as civilizações como entidades fechadas. O autor critica, particularmente, a imagem do Islã construída por Huntington e não só ressalta as fragilidades a ela vinculadas, mas o faz indicando, por exemplo, a presença de extremismo também no dito "Ocidente". A percepção, no entanto, da violência como parte da civilização se restringiria ao Islã, e as imprensas americana e europeia estariam favorecendo a perpetuação dessa noção. As ideias apresentadas em *O choque das civilizações* contribuiriam, com sua abstração e imprecisão, para o fortalecimento de discursos de ódio e para a perpetuação da lógica confrontacionista.

Apesar das severas críticas de diversas naturezas, o valor da teoria do "choque das civilizações" estaria em fatores como a eficiência em capturar o espírito da época no pós-Guerra Fria ou na importante análise de uma conjuntura marcada pela globalização e seus desdobramentos. Adicionalmente, a teoria ganhou novo ímpeto após o 11 de setembro, haja vista que o evento representaria um marco fundamental do confronto entre o "Ocidente" e o "outro". O temor vinculado ao terrorismo doméstico, fortalecido por atentados posteriores (ainda que de menor dimensão), aliado a discursos políticos mais radicais, baseados no medo, ressaltaram a noção de uma tensão civilizacional. Alguns passaram a considerar não só o terrorismo, mas

também as migrações e práticas culturais diversas como espécies de armas do mundo não ocidental. Há especial atenção para o contexto europeu, sendo mencionada a existência do temor em relação a uma "Eurábia".

Em relação especificamente ao posicionamento norte-americano, Huntington argumenta, em artigo posterior (1999, *The Lonely Superpower*), que os EUA deveriam atuar cientes da natureza uni-multipolar do sistema internacional atual. Embora a nação americana seja considerada a única superpotência, sua atuação seria limitada pela existência, concomitantemente, de diversas grandes potências. Na inviabilidade, portanto, de ação unilateral, uma estratégia útil seria o compartilhamento da responsabilidade de policiamento global e, paralelamente, a aproximação de potências secundárias para mitigar o poder das potências regionais. Para tal fim, seria necessário considerar que as relações são definidas em termos de poder e cultura. A importância da cultura é, nesse sentido, reafirmada, já que o autor defende que a cooperação seria dificultada na hipótese de relações com países culturalmente diferentes.

Apesar da relevância atual da teoria de Huntington, quando se consideram questões como o terrorismo, as crises migratórias e o crescimento de partidos de extrema direita, a análise de conflitos (ou potenciais conflitos) atuais por diferentes autores, refutando o pressuposto do choque entre civilizações, demonstra uma crítica com base em um argumento principal: a previsão inicial de Huntington não se confirmou na prática.

Nesse sentido, argumenta-se que as guerras do mundo árabe são predominantemente internas, não entre uma linha divisória civilizacional entre muçulmanos e não muçulmanos. A questão do mar do Sul da China representa um conflito fronteiriço de natureza, igualmente, não civilizacional. O conflito entre as duas Coreias também não pode ser explicado com base na teoria de Huntington. Um caso singularmente importante consiste na questão russa. Embora, segundo o artigo de 1993, dificilmente Rússia e Ucrânia se encontrariam em situação de conflito, em razão de sua origem comum eslava e característica primariamente ortodoxa, a crise ucraniana atual poderia ser utilizada para reforçar o argumento do autor. De fato, a crise e a divergência de posições entre as regiões Leste e Oeste do país poderiam estar refletindo a divisão civilizacional entre o Ocidente (representado pela Europa Ocidental) e o "outro". A crítica a essa interpretação fundamenta-se na ideia de que a posição russa é motivada não por aspectos civilizacionais, mas pela ameaça ao seu sistema político e por questões de influência, poder político e segurança.

A teoria de Huntington, desenvolvida segundo a lógica de um mundo subsequente ao confronto ideológico da Guerra Fria, permanece, portanto, relevante na avaliação dos eventos da atualidade. No entanto, diversos pressupostos apresentados pelo autor estão sendo debatidos e, mesmo, desafiados.

2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores

O presente tomo compreende não apenas apresentação sintética da história da política externa brasileira desde 1945, em seus aspectos institucionais, programáticos, factuais e por meio de contribuições específicas de personalidades importantes para a sua elaboração e a sua implementação, como também abarca a discussão da política externa como política pública e a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores. Dessa maneira, tem caráter introdutório ao conteúdo mais específico sobre a política externa brasileira contemporânea, que será apresentado nos tomos seguintes.

No que diz respeito à história da política externa brasileira e as personalidades que para ela contribuíram, grandes manuais, artigos e livros dedicados a momentos específicos da história diplomática nacional e documentos biográficos e autobiográficos são as principais fontes de estudos dos candidatos. A respeito dos manuais, seria imprudente recomendar apenas uma fonte, tendo em conta a importância de contar com enfoques, análises e exemplos factuais complementares que o amplo rol disponível oferece. Por esse motivo e, também, de maneira útil para os estudos de História do Brasil, recomenda-se ao candidato que recorra tanto a livros já clássicos como o *História da Política Exterior do Brasil*, de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, como a contribuições mais recentes, como *A Diplomacia na Construção do Brasil*, do embaixador Rubens Ricupero. Fontes de informação factual mais resumida, como as páginas internas do sítio virtual do Itamaraty, especialmente a de relações bilaterais; os maços ostensivos que acompanham o processo de sabatina de embaixadores brasileiros no Senado Federal; e livros como a *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*, do ministro Eugênio Vargas Garcia, também são ferramentas úteis. Para o estudo de personalidades, recomenda-se o recurso a obras de caráter mais geral, como a coleção *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa*, organizada pelo embaixador José Vicente de Sá Pimentel, ou os volumes d'*Os Sucessores do Barão*, do embaixador Fernando de Mello Barreto, utilizando biografias e autobiografias como subsídios complementares.

A discussão de política externa como política pública vem ganhando espaço no debate acadêmico e na reflexão no âmbito do Ministério das Relações Exteriores nas últimas décadas. Ela não apenas contribui para reforçar o senso de propósito das atividades do Itamaraty, como também oferece elementos que são bastante úteis para os candidatos, por exemplo, nas provas de línguas.

A estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, estabelecida na legislação que estabelece organização básica dos órgãos da Presidência da República e do próprio Itamaraty, não é objeto específico do edital do CACD. Oferece, entretanto, importante compreensão sobre como um determinado tema é tratado no âmbito do Itamaraty, o que certamente será ativo valioso a contribuir para o enfoque que o candidato deseje dar para determinada resposta.

Dica do Bruno

O estudo da política externa brasileira é componente central para uma melhor compreensão do candidato acerca da posição do País em praticamente todos os temas do edital (relações bilaterais, inserção regional, ações no teatro multilateral, entre outros). Esse estudo se desdobra em diferentes dimensões, como em suas características precípuas, em sua conformação histórica

(para os estudos de Política Internacional, no período desde 1945), ou ainda em sua consubstanciação institucional (dentro do Itamaraty, sobretudo).

Quanto ao estudo da História da Política Externa Brasileira (a nossa popular HPEB, para o candidato já acostumado ao concurso), um dos conselhos segue a mesma linha das dicas para o estudo de Teoria de Relações Internacionais (TRI, ver tomo 1): não é a mesma perspectiva da Academia. O estudo precisa ser pragmático, com um material sistematizado e que permita ao candidato fazer rapidamente associações entre períodos, locais e governos específicos – inclusive de períodos de governos específicos.

É importante fazer um encadeamento factual cronológico, mas também transversalizado e temático – por exemplo, falar da política brasileira para com a Argentina desde 1945, ou falar da política externa do governo Geisel como um todo. Observem as questões que são cobradas, tanto na fase objetiva quanto na discursiva: dificilmente algum item cobrado fugirá de um dos dois padrões. O próprio exemplo utilizado neste parágrafo, sobre a Argentina pós-1945, foi objeto de uma questão discursiva, que tratava da relação bilateral entre 1945 e 1980.

Quanto à discussão conceitual sobre política externa brasileira, trata-se de tema que agrega valor ao arcabouço argumentativo do candidato. Ademais, é importante entender a importância do tema, sobretudo enquanto política pública, porque faz com que o candidato compreenda o trabalho com o qual lidará durante décadas após sua aprovação. O senso de propósito, citado acima, não só vale para as atividades do Itamaraty, mas também para o candidato e, no futuro, para o diplomata.

Finalmente, compreender a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a despeito de não integrar de forma expressa o edital do concurso, ajuda no entendimento da abordagem de cada tema pela diplomacia pátria – é uma dica que acaba redundante, pois já foi dita acima. Sendo inovador, sugiro que o candidato se mantenha informado sobre possíveis mudanças – no momento em que estas linhas são redigidas, em dezembro de 2022, é muito provável que a equipe de transição para o novo governo eleito esteja trabalhando sobre mudanças para os primeiros meses de 2023. Tenham essas mudanças em mente, pois elas tendem a refletir a ordem de prioridades da política externa corrente.

2.1. História da política externa brasileira desde 1945

I. Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)

a) Contexto geral da política externa de Dutra

O contexto internacional do pós-guerra foi importante condicionante da política externa do governo Dutra. Internamente, chegava ao fim a "Era Vargas", durante a qual a política externa brasileira transigiu gradativamente da chamada "equidistância pragmática" para um alinhamento à posição norte-americana, à medida que a guerra se aproximava do continente e os Estados Unidos (EUA) se envolviam de forma direta no conflito. Esse movimento se deu por meio de negociações intensas, que envolveram, entre outros, a instalação da siderúrgica em Volta Redonda, o reequipamento das Forças Armadas e o envio da Força Expedicionária Brasileira ao teatro europeu de guerra. Nesse contexto, a partir de 1944, a diplomacia pátria alimentou o projeto de manutenção da supremacia militar do Brasil na América Latina e sua escolha para um dos assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que tomava forma à época. Esses objetivos levariam o Brasil a manter posição alinhada aos EUA, na busca de dividendos políticos e econômicos.

Em 1945, contudo, o poder de barganha do Brasil decresceu abruptamente. A conjuntura de fim da guerra redefiniu arranjos de poder e interesses estratégicos das grandes potências, enquanto o Brasil perdia a importância econômica, política e militar de que gozara até então junto os EUA. A estabilidade do regime Vargas deixava também de ser um elemento de importância para a política norte-americana no continente, de modo que os desenvolvimentos políticos internos levaram à restauração da liberdade de organização política (Lei Agamenon) e o surgimento de partidos políticos (UDN, PSD, PTB, além da reemergência do PCB, até então na clandestinidade). Com a queda de Vargas, terminava-se o ciclo autoritário e, com a eleição de Dutra, iniciava-se a chamada República Liberal, que seria marcada por uma crescente polarização entre setores "associacionistas" e nacionalistas.

A política externa do governo Dutra, em seus traços mais aparentes, era uma continuação dos últimos anos do período Vargas (o novo ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, por exemplo, mantinha relação próxima com o ex-presidente). Desde o início, o governo Dutra acreditava em uma relação especial com o Ocidente e via no alinhamento estreito aos EUA uma forma de proteção em eventual conflito global. Esse alinhamento conferiria ao Brasil a manutenção de posição militar única na região, além de participação ativa nos diálogos de paz e no estabelecimento da nova ordem internacional. De início, as formulações oficiais da política externa brasileira punham ênfase em dois temas gerais: a amizade e colaboração com todas as nações do continente americano e a colaboração com todas as nações democráticas de modo a consolidar a paz mundial. A tradução prática dessa concepção foi enunciada por João Neves da Fontoura ao representante do presidente Truman na posse de Dutra: "O Brasil seguirá a política exterior dos EUA".

Deve-se salientar que, apesar das visíveis similaridades de abordagem, a implementação do alinhamento aos EUA por Dutra diferiu substancialmente de Vargas. Enquanto em Vargas o alinhamento foi tomado como instrumento da política externa brasileira, em Dutra ele se tornaria, na prática, o próprio objetivo da política, tanto em termos bilaterais quanto em multilaterais. Além disso, com a redemocratização, o processo decisório passou por mudanças, como a retomada da supervisão do Legislativo sobre a política externa, reduzindo-se a "personalização" do processo, o

que era reforçado pela saída de nomes fortes, como Oswaldo Aranha e o próprio Getúlio, e pelo menor interesse de Dutra por política internacional. Assim, as decisões voltaram a ser conduzidas pelo Itamaraty, à época influenciado por perspectivas liberais e preocupações de ordem jurídica, que levariam a uma clara política pró-Ocidente e pró-EUA.

b) A política externa de Dutra como precursora das políticas externas de Café Filho e de Castello Branco

A política externa brasileira durante o governo de Eurico Gaspar Dutra terá elementos de continuidade em administrações posteriores, especialmente as de Café Filho e de Castello Branco. Entre os elementos comuns na política externa dos três períodos, está a tentativa (ao menos em parte do período no caso de Dutra) de reconhecer o Brasil como parte do subsistema de poder norte-americano em termos geopolíticos em um contexto bipolar (Leste-Oeste), buscar maior alinhamento com os EUA (interdependência) e reduzir o escopo de estratégias de inserção internacional calcadas na matriz nacional-desenvolvimentista em favor de abordagem mais liberal.

Nos três períodos, o Brasil também exerceu mandato no CSNU, onde teve posições próximas às dos EUA, como também teria em votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Ajudam a explicar essas proximidades o fato de que Raul Fernandes foi o chanceler nos dois primeiros governos e foi filiado à UDN, como também fora antes da extinção do partido o segundo chanceler de Castello Branco, Juracy Magalhães. A base de apoio da UDN era formada pelas classes médias urbanas e por setores da elite vinculados ao capital estrangeiro internacional.

Para outros aspectos de continuidade, ver a seção VI do tópico 2.1 deste tomo, sobre a política externa de Castello Branco.

c) Relações com os Estados Unidos

O objetivo da política externa brasileira durante o governo Dutra era a manutenção das relações privilegiadas com os EUA, com a afirmação da posição especial do País. Por essa razão, embora houvesse apoio às iniciativas de caráter multilateral, os melhores esforços da diplomacia pátria eram dedicados a Washington[52]. A visão brasileira da relação bilateral se fundamentava na convicção do caráter único da contribuição brasileira aos Aliados, em comparação com os demais latino-americanos, o que teria dado aos EUA obrigações morais para com o Brasil – mas as condições para a repetição da barganha do período Vargas não mais existiam. Ao passo que o Brasil buscava a segurança econômica, os EUA focavam a manutenção da segurança via contenção da ameaça comunista, concentrando esforços na Europa (Plano Marshall) e na Ásia (Plano Colombo).

No campo militar, em 1946, foram estabelecidos programas de reorganização, com o início das conversações para a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), segundo o modelo do *National War College*, sendo finalmente estabelecida em 1949. As bases dos projetos militares do Brasil no pós-guerra seguiam a convicção de que o mundo estava dividido em dois blocos e que, embora não fosse uma nação militarista, o Brasil tinha potencial para auxiliar os EUA de modo eficiente em uma eventual guerra. As posições quanto à Argentina destoavam: o Brasil tinha a intenção de limitar o acesso argentino a armas e equipamentos, ao passo que os EUA defendiam e

[52] Exemplo disso foi a visita do então general Eisenhower ao Brasil em 1946, cuja mão foi beijada pelo deputado Otávio Mangabeira, em ato simbólico da percepção brasileira quanto aos norte-americanos.

colocavam em prática o fornecimento equilibrado de armas às nações sul-americanas. Foi firmado, em 1946, acordo bilateral de aviação civil e rediscutido o Acordo Aéreo Militar de 1944[53].

No campo econômico, para o governo Truman, os EUA não deveriam conceder empréstimos para financiamento de grandes projetos de desenvolvimento na América Latina – o desenvolvimento da região dependeria da criação de condições favoráveis ao investimento estrangeiro privado em setores como matérias-primas. Em 1946, missão econômica brasileira fracassa na busca de financiamento para infraestrutura de transportes e, no ano seguinte, os EUA negam empréstimo para construção de uma refinaria de petróleo no Brasil – evidenciava-se que a assistência para a construção da siderúrgica de Volta Redonda era exceção na política econômica dos EUA, relacionada às condições impostas pela guerra. Assim, no pós-guerra, os EUA reafirmaram interesse pela produção de matérias-primas brasileiras, sobretudo petróleo e minerais estratégicos, e insistiam na liberdade de ação para o capital estrangeiro interessado nessas áreas – o que influenciou até mesmo a Constituinte que definiria a Carta de 1946, cujo texto permitiria a concessão da exploração de recursos do solo e do subsolo a companhias estabelecidas no Brasil. Quanto às areias monazíticas, em 1947, os EUA buscaram renovar acordo firmado em 1945, mas, a despeito da recusa de Dutra em assinar novo acordo, a exportação seguiu por vias administrativas.

Como resultado da percepção da insatisfação brasileira, os EUA enviaram, em 1948, a missão econômica para avaliar a situação econômica brasileira: a Missão Técnica Conjunta Brasil-EUA, também conhecida como Missão Abbink. Seu principal objetivo era analisar fatores que promovem ou retardam o desenvolvimento brasileiro, com atenção a: recursos naturais e de capital; mão-de-obra disponível; problemas fiscais e bancários; problemas relativos ao comércio interno e internacional; posição do Brasil na economia mundial. A Missão também deveria apontar medidas para encorajar investimentos privados no Brasil. Tendo trabalhado em 1948 ao lado de especialistas brasileiros, resultou em relatório final, entregue em fevereiro de 1949, que apontou a necessidade de mobilizar e reorientar recursos internos, de implementar medidas ortodoxas para combate à inflação e de remover óbices legais à entrada do capital norte-americano. Em suma, espelhou a política da administração Truman para a América Latina. Também em 1949, o Brasil seria incluído em programa de assistência técnica dos EUA, o Plano Truman (Ponto IV). Esse plano, porém, além de não contemplar a possibilidade de investimentos públicos ou empréstimos nos moldes do Plano Marshall, dirigia-se particularmente a países africanos e asiáticos, buscando explorar matérias-primas.

Também em decorrência da insatisfação brasileira, o governo dos EUA convidaria Dutra para uma visita aos EUA. Na primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao país, em maio de 1949, não houve nenhum avanço significativo, com a apresentação de uma "convenção sobre desenvolvimento econômico" que, na verdade, era uma adaptação de documento firmado anteriormente com a Costa Rica. Anunciou-se a implementação futura das recomendações da Missão Abbink e houve a promessa da assinatura de convênios sobre tributação e garantia de investimentos. Como a visita de Dutra não produziu os resultados financeiros desejados (Washington concedeu ao Brasil apenas US$ 46 milhões em créditos do Eximbank naquele ano) cresceu o ressentimento brasileiro. Em janeiro de 1950, Raul Fernandes enviou a Herschel Johnson o chamado "memorando da frustração", no qual expressava a "maior apreensão" quanto à concorrência africana e, mais uma vez, acusava Washington de ignorar o Brasil. Os EUA

[53] Firmado de forma secreta em 1944, o Acordo Aéreo Militar franqueava aos EUA o uso de dez bases aéreas no Brasil durante dez anos. Os militares brasileiros propuseram revisão do texto do acordo, mas não houve resolução nos anos do governo Dutra. O assunto seria discutido no âmbito da Comissão Militar Brasil-EUA.

responderiam em maio, de forma insatisfatória. Ademais, após a Argentina de Perón obter um empréstimo de US$ 125 milhões, quase o mesmo montante recebido pelo Brasil durante todo o governo Dutra, as relações chegariam a um patamar preocupante.

No final do governo Dutra, em 1950, foi criada a Comissão Mista Bilateral Brasil-EUA (CMBEU), que entraria em operação efetiva apenas no governo Vargas. O acordo que criou a CMBEU foi finalizado por meio de troca de notas diplomáticas: o Brasil aderiu formalmente ao programa do Ponto IV por meio de um Acordo Geral de Cooperação Técnica (1950) e depois firmou o acordo subsidiário que constituiu a CMBEU. O objetivo primordial era o de elaborar projetos de infraestrutura de acordo com as exigências técnicas do Banco Mundial e do Eximbank. Os projetos prioritários focavam em transportes (especialmente ferrovias), no reaparelhamento e ampliação de portos, no aumento da oferta e distribuição de energia elétrica e na capacidade de armazenamento de produtos agrícolas.

d) O Brasil e a configuração do sistema interamericano do pós-guerra

No âmbito das relações interamericanas, o processo de configuração do novo sistema regional remete à Conferência de Chapultepec, no primeiro trimestre de 1945. O objetivo da conferência era estabelecer a posição dos latino-americanos na nova ordem internacional. O único país da região ausente foi a Argentina[54]. A despeito da posição de grande parte dos países latino-americanos, que defendiam uma abordagem regional para questões relativas à segurança internacional, os EUA conseguiram a aprovação para as decisões tomadas pelas potências em Dumbarton Oaks, que resultariam na Organização das Nações Unidas (ONU). A Ata de Chapultepec incorporou inovadora declaração de defesa mútua contra agressão externa, marco inicial do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e que também seria reproduzida no Tratado da Organização do Atlântico Norte (1949).

Na reforma do sistema interamericano, parte central de sua política externa para a América Latina, Washington buscava: consolidar uma frente antirrussa; eliminar centros de propaganda antiamericana; e organizar politicamente a defesa do hemisfério. Nesse contexto, a ênfase para a região estaria na questão da "defesa hemisférica", o que articulava o plano regional com o plano internacional da política externa dos EUA. Apesar dos atritos políticos entre EUA e Argentina, houve alto grau de formalização do sistema interamericano nos três anos que se seguiram ao fim guerra, com participação do governo brasileiro. No imediato pós-guerra, os esforços militares de coordenação se deram por meio de acordos bilaterais entre os países do hemisfério. No início de 1946, buscou-se reunião interamericana no Rio de Janeiro para criação de uma agência militar, mas a falta de consenso sobre a situação da Argentina fez com que a reunião fosse confirmada apenas em meados de 1947, com a melhora das relações entre Buenos Aires e Washington. A Conferência Interamericana do Rio de Janeiro ocorreu em agosto e setembro de 1947, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, onde se acordou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de assistência recíproca em caso de agressão.

Em abril de 1948, realizou-se a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Bogotá. Em plena Guerra Fria, a "ameaça comunista" ganhava força como motor da atuação norte-americana, que tinha como maior interesse a formalização de uma organização regional permanente. Do lado dos latino-americanos, que lutavam contra os impactos econômicos da

[54] Apesar da ausência, Argentina assinou a Ata de Chapultepec posteriormente, de modo a se habilitar para participar, com apoio de diversos países da região, inclusive do Brasil, da Conferência de São Francisco. A Argentina é membro fundador da ONU.

guerra, as preocupações eram diversas, mas a questão soviética não era central. No plano político, não houve dificuldades no estabelecimento da Organização dos Estados Americanos, em cuja carta foram consolidadas normas de relação entre os Estados em termos de direitos e deveres, soluções pacíficas de controvérsias e princípios de cooperação econômica. Houve, no entanto, dificuldades na discussão sobre o tipo de cooperação econômica que seria estabelecida: os latino-americanos esperavam empréstimos de longo prazo, aceitação da necessidade de políticas protecionistas para indústrias incipientes e incentivos para exportações mais diversificadas e estáveis. Esses pleitos eram inviáveis sob a ótica dos EUA, cuja prioridade financeira era a reconstrução europeia. Reproduzia-se em escala regional, de certa forma, o mesmo padrão de frustração observado na relação bilateral Brasil-EUA.

e) Relações com a Argentina

Como elemento precursor, tem-se a Segunda Guerra Mundial, que provocou efeitos substanciais no subsistema platino, encabeçado por Brasil e Argentina. É possível apontar as discussões entabuladas entre os chanceleres do hemisfério em 1942, no Rio de Janeiro, quando se acordou a recomendação de rompimento das relações diplomáticas entre os países americanos e os integrantes do Eixo. Na ocasião, a Argentina, ao lado do Chile, se colocou contra a medida, o que ensejou desconfianças de todos os países do continente para com a postura, o que se agravou após o golpe de estado na Bolívia, que deixou de aderir ao rompimento e retomou a defesa da neutralidade. Diante do quadro de mudanças políticas em dois de seus países vizinhos, o governo de Getúlio Vargas, que se aliou às democracias liberais contra o Eixo, chegou a solicitar o envio de armamentos aos EUA, com o intuito de resguardar a fronteira sul brasileira. Do lado argentino, o alinhamento do Brasil era interpretado como forma de, além de obter benefícios econômicos e estratégicos dos EUA, expressão do desejo brasileiro de representar os interesses de Washington na América do Sul. Esses desencontros fizeram com que iniciativas de integração econômica, a exemplo do acordo comercial que foi negociado pelo chanceler Oswaldo Aranha com o ministro da Fazenda argentino Federico Pinedo, viessem a não surtir os efeitos desejados.

Assim, o período do pós-Segunda Guerra foi marcado por desencontros e desconfianças entre Brasil e Argentina. Isso malgrado o fato de os argentinos terem rompido relações com o Eixo no fim de 1944 e declarado guerra ao bloco no início de 1945, com o intuito de tomar parte na nova ordem mundial que se delineava com o término iminente do conflito e que resultaria na criação da ONU. No marco da reorganização do sistema intercontinental americano, também em 1945, a Argentina não esteve presente na conferência que resultou na Ata de Chapultepec, mas confirmou apoio ao documento, o que permitiu ao país voltar ao sistema interamericano e qualificar-se como membro fundador das Nações Unidas. A Argentina, com a ascensão de Juan Domingo Perón, viria a adotar uma postura neutralista e autônoma – a "terceira posição" – diante do mundo bipolar que se erigia no horizonte; o Brasil, por sua vez, vivia sob o mito das "relações especiais" com os EUA, posicionando-se de forma alinhada a Washington tanto no sistema interamericano quanto nas Nações Unidas.

O alinhamento brasileiro à causa aliada e a neutralidade argentina repercutiram no pós-guerra, levando o governo Dutra a nortear sua política externa a partir de princípios liberais. Ferrenho anticomunista, Dutra defendia aliança política e militar com os EUA, líder do bloco ocidental, com alinhamento firme no contexto da Guerra Fria; no âmbito platino, o Brasil enviara a Missão Negrão de Lima ao Paraguai em 1947, no marco da guerra civil que assolava o país vizinho; finalmente, a participação brasileira nos novos organismos multilaterais ocorreu de

imediato, ao passo que o governo Perón apoiara a ditadura paraguaia de Morínigo, buscava uma "terceira via" no contexto mundial e não aderiu ao Fundo Monetário Internacional nem aos acordos de Bretton Woods de início, optando por acordos comerciais bilaterais. Com isso, as relações políticas tiveram na baixa intensidade seu tom, com o governo de Dutra nutrindo desconfianças com relação a Argentina, que poderia estar buscando projeção de poder na América do Sul sob Perón.

Alguns sinais de reversão dessa tensão seriam verificados já nos anos finais da década de 1940, contudo. Em 1948, a Argentina ratificaria o TIAR, passando a integrar o sistema de defesa recíproca hemisférico; quase ao mesmo tempo, o Eximbank voltaria a emprestar para o governo argentino. No marco da Guerra da Coreia, Perón chega a cogitar o envio de tropas, no início do conflito. Quanto à relação com a América do Sul, Perón tenta levar adiante projeto de união aduaneira no continente e proposta de um bloco econômico na região; remontam à época as primeiras tentativas de aproximação com o Brasil para tratar do aproveitamento hidrelétrico da fronteira – no caso, o foco estava nas cataratas do Iguaçu. Porém, a desconfiança entre os dois países acabou não sendo dissipada.

f) Relações com o Paraguai

Ao longo da década de 1940, ocorre processo de virada nas relações bilaterais entre Brasil e Paraguai. Como antecedentes, já em 1940 havia tendência de aprofundamento nas relações entre os dois países, proveniente do interesse em ampliação dos fluxos comerciais e da convergência política entre Getúlio Vargas e o general José Félix Estigarribia, eleito em 1939. Remontam a esse período a autorização para a construção da rodovia entre Assunção e Coronel Oviedo, avançando na direção da fronteira brasileira, e o envio de engenheiros por Vargas para colaborar na construção de ferrovias no Paraguai. Tratados de importância similar aos dos brasileiros foram firmados pelo Paraguai com a Argentina em 1939. Por outro lado, o Paraguai buscava cooperação com os EUA para modernização de seu sistema financeiro – somando-se isso ao projeto rodoviário que se delineava com o Brasil, a intenção era diminuir a dependência da Argentina, sem que isso significasse descartar o vizinho. Estigarribia viria a falecer em acidente aéreo em 1940, sendo sucedido pelo general Higinio Morínigo, que manteria a tônica de avanços na relação bilateral ao longo dos oito anos em que ficaria no poder – as primeiras visitas oficiais de chefes de Estado (Vargas em 1941 e Morínigo em 1943) vêm desse período. Outros avanços relacionados à integração no período foram a concessão de depósito franco no porto de Santos ao Paraguai e a criação de comissões mistas para debater futuro tratado de comércio e navegação. A convergência também se mostrou em 1942, quando anunciaram a ruptura de relações diplomáticas com os países do Eixo, no marco da Segunda Guerra, com menos de um mês de intervalo; no mesmo ano, as representações diplomáticas que cada país mantinha na capital do outro foram elevadas a Embaixadas. A declaração de guerra ao Eixo pelo Paraguai foi feita apenas em fevereiro de 1945. Essa posição teve relação com apoios e auxílios dos EUA, que passariam a pressionar, com o fim do conflito, pela abertura democrática no Paraguai. Com relação à Argentina, houve convênios firmados em 1941, o perdão da dívida da Guerra do Paraguai em 1942, uma Missão Naval Argentina no país vizinho e a concessão de depósitos francos ao Paraguai em Buenos Aires e Rosario.

Em 1945, finda a guerra, embora Brasil e Paraguai tenham atuado nas deliberações que deram origem à ONU, sendo membros fundadores, teria início momento de descompasso político bilateral. Com a queda de Vargas e a abertura democrática no Brasil, as relações esfriaram no

âmbito político; contudo houve continuidade de programas de cooperação militar, de transporte e de comunicações entre o Rio de Janeiro e Assunção.

Em março de 1947, eclode guerra civil no Paraguai. Morínigo solicitou armas aos EUA e ao Brasil, mas ambos os países optaram pela neutralidade. A decisão do Brasil em manter-se neutro e tentar mediação sem êxito aproximaria os paraguaios da Argentina de Perón, que adotara postura ambígua e fechara os olhos para contrabando de armas para tropas de Morínigo. Finda a guerra civil, fortaleceu-se a influência de Buenos Aires sobre o governo paraguaio. A relação com o Brasil viria a melhorar, a partir de 1949, de forma lenta e gradual, com o governo colorado de Federico Chaves, que ficou no poder até 1954, mas era evidente, ao longo desse período, a maior presença política e comercial argentina no Paraguai, com o ápice da influência em 1953, quando se firmou acordo de união aduaneira entre os países.

Quanto à gestão territorial do Paraguai à época, foi criado o departamento de Canindeyú, tendo como capital Salto del Guairá, na fronteira com o Paraná, decisão ligada à interpretação conflituosa sobre a delimitação precisa do rio Paraná pelo tratado assinado em 1872, que seria objeto de grave controvérsia na década de 1960.

g) Questão israelo-palestina

A política externa brasileira para Israel do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 é caracterizada pela equidistância em relação ao conflito israelo-palestino, embora alguns analistas indiquem não haver uma linha diplomática estabelecida para a região.

Destaca-se o papel desempenhado por Osvaldo Aranha, na qualidade de presidente da Primeira Sessão Especial da AGNU (que criou a "*United Nations Special Committee on Palestine*", UNSCOP, que propôs o plano de partilha) e da Segunda Sessão Ordinária em 1947, em que foi aprovada a partilha da Palestina (solução de dois Estados), com voto favorável do Brasil (Resolução 181). Na ocasião, Aranha agiu na qualidade de presidente para interromper a sessão e ganhar mais tempo para a aprovação da partilha. Apesar do voto favorável, o Brasil anteriormente havia também votado a favor de proposta dos países árabes de encaminhar a questão à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ), moção que foi derrotada.

Em 1948, o Brasil votou a favor da Resolução 194 da AGNU, sobre a conciliação do conflito e o direito de retorno dos palestinos. No mesmo ano, após a sua declaração unilateral de independência, Israel candidata-se à ONU. O Brasil absteve-se na votação, realizada em 1949, em razão do desrespeito ao *status* de Jerusalém (encontrava-se ocupada por Israel e pela Transjordânia) e ao tratamento da questão dos refugiados palestinos. Também em 1949, o Brasil vota favoravelmente à criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês) e estabelece relações bilaterais com Israel.

h) Relações com a União Soviética

O Brasil havia estabelecido relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) em 1945, em diálogo mediado pelos EUA. Isso fazia sentido, haja vista a posição dos países como aliados na guerra contra o Eixo e as perspectivas de estruturação da ordem internacional do pós-guerra. No governo Dutra, porém, o cenário interno mudou com a ascensão do movimento operário urbano e a organização do PCB como partido legal, também em 1945, ainda sob Vargas. Em outubro de 1947, após artigo de jornal soviético atacando Dutra, o governo brasileiro exigiu desculpas e

retratação, que não foram atendidas. A despeito dos EUA terem buscado evitar a ruptura, o Brasil rompeu relações com os soviéticos. Caberia aos norte-americanos a representação brasileira em Moscou até 1961.

i) Relações com a China

Brasil e China mantinham relações que remontam ao século XIX e, apesar do baixo perfil, chegaram a assinar alguns acordos bilaterais[55]. Com a instituição da República Popular da China (RPC) em 01 de outubro de 1949, o Brasil acompanhou o mundo ocidental em favor da contenção do comunismo. Devido à guerra civil, em 1949, o Brasil fechou a embaixada e o consulado que operavam em Xangai[56]. No mesmo ano, o Brasil votou contra a admissão da RPC na ONU, de modo que a China nacionalista, em Taiwan, era a única representante do povo chinês na ONU e assimia o assento permanente no CSNU.

Cervo e Bueno destacam o voto do Brasil na ONU: "A orientação do Brasil, à época do presidente Dutra e do chanceler Raul Fernandes, era de acompanhamento do voto dos EUA na ONU. Assim, quando se colocou a questão da admissão da RPC na ONU, o representante brasileiro, Osvaldo Aranha, seguiu essa orientação, embora contrafeito e sem fazer defesa em plenário, pois, pessoalmente, era favorável ao reconhecimento da RPC e ao seu ingresso na ONU. A China de Chang Kai-Check para ele era 'apenas uma ficção da diplomacia norte-americana'".

A Guerra do Coreia (1950-1953) aprofundou o afastamento entre Brasil e China. De início, a posição brasileira era de esperar as eleições para o sucessor de Dutra. No CSNU, o País apoiou o envio de tropas sob bandeira das Nações Unidas, com o comando do general norte-americano Douglas MacArthur, mas sem a participação de contingente brasileiro, e patrocinou comissão política para debater o problema da independência da Coreia. As tropas da ONU acabariam autorizadas para avançar além do paralelo 38 contra as tropas da Coreia do Norte.

j) Atuação diplomática na ONU

Desde a Declaração das Nações Unidas, de 1942 e assinada pelo Brasil em 1943, o País já participava dos esforços da organização da nova ordem internacional. A despeito de ter ficado evidente, ao longo de 1945, a impossibilidade da obtenção de um assento permanente no CSNU, buscou-se um assento não permanente, obtido no início de 1946 com o apoio dos EUA. No começo, a linha de atuação da delegação brasileira seguiu, de modo geral, a orientação da delegação norte-americana, o que envolvia a oposição a iniciativas e regimes políticos identificados com o comunismo e a URSS. Além disso, buscou-se evitar posições de hostilidade em relação à Argentina em questões de potencial confronto desta com os EUA[57].

A questão colonial ganhava crescente atenção à época, devido aos compromissos assumidos pelas potências colonizadoras durante a guerra e pela herança dos mandatos da Liga das Nações, notadamente no Conselho de Tutela da ONU. A delegação brasileira recebeu

[55] Data de 1810 a imigração de chineses para o cultivo de chá no Rio de Janeiro. Em 1880, foi assinado o Tratado Sino-Brasileiro de Amizade, Comércio e Navegação, inaugurando as relações diplomáticas entre Brasil e China.

[56] A embaixada funcionava em Nanquim, mas foi transferida para Xangai em 1949. O embaixador brasileiro partiu ao Japão em 04 de outubro de 1949, por questões de segurança pessoal.

[57] Exemplo dessa combinação de fundamentos ocorreu na "questão espanhola" em 1946: o Brasil considerou pedido da Polônia de ruptura de relações da ONU com a Espanha de Franco, que estaria abrigando especialistas nazistas, "intervenção indébita" em assuntos próprios dos espanhóis; no fim, chegou-se a uma solução de compromisso, segundo a qual a Espanha só seria admitida na ONU quando se estabelecesse um governo democrático.

recomendação dos representantes no Conselho de Tutela para sustentar atitude clara e firme contra o indefinido prolongamento do regime colonial, não só pela própria história dos países americanos, que conquistaram suas independências, mas também pelo fato de que o Brasil era prejudicado pelo baixo custo da mão-de-obra dos produtos coloniais, concorrentes do País. O Itamaraty, no entanto, buscou evitar atritos com as potências, o que levou a uma conduta de menor severidade, a exemplo da questão das ex-colônias italianas no pós-guerra.

Sobre desarmamento e o monopólio nuclear, dois planos foram sugeridos à época: do lado dos EUA, o chamado Plano Baruch, de controle dos meios de produção e de difusão do *know-how* nuclear; do lado soviético, uma proposta de desarmamento geral. Em princípio bem-recebida pela delegação do Brasil, a proposta soviética acabou não sendo apoiada justamente pela sua origem e pela reticência norte-americana. O Itamaraty apoiaria o Plano Baruch sob o argumento do "interesse comum da salvação da humanidade". No fim, o Plano Baruch não avançaria, e a questão nuclear seria conduzida de forma bilateral entre Brasil e EUA, sendo progressivamente multilateralizado na ONU no final da década, com o Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (1959; para mais detalhes sobre o regime do desarmamento e seus órgãos, ver tópico sobre armas convencionais, armas de destruição em massa e tecnologias sensíveis no tomo 5).

II. Governo Getúlio Dornelles Vargas (1951-1954)

a) O conceito de autonomia no segundo governo Vargas

O conceito de autonomia na política externa brasileira recebeu diferentes interpretações ao longo do tempo. O par "autonomia-alinhamento" é central para a entender a política externa brasileira em diferentes momentos, especialmente no século XX, no que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos (EUA). Durante o segundo governo Vargas, a margem de manobra no sistema internacional e no sistema interamericano era menor, de modo que se pode afirmar que se vivia período de "mínima autonomia" (Ziemath).

Segundo Ziemath, "nos anos de Dutra e de Getúlio Vargas, o conceito de 'pragmatismo impossível' [Hirst] é representativo da ideia de autonomia pensada pelos formuladores de política externa da época. O Brasil sai da guerra sem ter mais o mesmo poder de barganha em relação aos EUA, uma vez que os principais problemas para a segurança da sociedade estadunidense passaram a ser observados na Ásia e em outras regiões afastadas das Américas. Além disso, o Brasil se colocava ideologicamente ao lado dos estadunidenses. A autonomia observada nos movimentos da 'equidistância pragmática' não mais existia, uma vez que a conjuntura política mudara. O Brasil promoveu uma política de 'voto duplo' com os EUA, no Conselho de Segurança, iniciou uma comissão econômica mista com Washington e assinou um acordo militar com os americanos. Nenhuma dessas medidas, contudo, trouxe os ganhos que trouxera a política de Vargas durante a Guerra, uma vez que ficava patente que o País não possuía mais a mesma autonomia de inserção internacional, não tanto em razão da conjuntura doméstica, mas, nesse caso, principalmente em razão da situação da política internacional. A significação do que seria a 'autonomia' brasileira pode ser uma interessante chave de leitura para o impasse que existia entre os grupos vistos como 'entreguistas' e 'nacionalistas', durante o governo democrático de Getúlio Vargas. Os 'entreguistas' teriam uma leitura de autonomia menos impactante do que aquela dos 'nacionalistas', que perceberiam na autonomia a ideia de desenvolvimento autárquico, independente das relações com as grandes potências, especialmente com os EUA. Nesse sentido, os 'entreguistas' favoreceriam a troca de minérios brasileiros em nome da cooperação militar com os estadunidenses, pois isso não diminuiria nossa 'autonomia'. Já os nacionalistas prefeririam a nacionalização dos processos produtivos de bens estratégicos, como aconteceu com o petróleo, por meio da criação da PETROBRAS".

Segundo Doratioto, "Vargas tinha como objetivo o desenvolvimento nacional com ênfase na industrialização. Para ajudar a promovê-lo, buscou recuperar o poder de negociação internacional do País, por meio da reedição da chamada política de barganha com os EUA, que exercitara na década de 1930, de modo a obter a reedição de concessões econômicas norte-americanas ao Brasil. Vargas não contestava a liderança norte-americana, pois 'existia um consenso tanto em relação à necessidade de cooperação econômica internacional quanto à inexorabilidade do alinhamento aos EUA'. Havia divergências, sim, mas restritas à intensidade e forma com que ocorreria essa cooperação. Os tempos, porém, eram outros e, ao contrário da década de 1930, quando a Alemanha se projetava na América do Sul, a União Soviética (URSS) não dispunha de condições para apoiar política e economicamente países do continente americano, o que inviabilizava a reedição da política de barganha".

Doratioto e Vidigal trazem o conceito de "imposição do alinhamento", trabalhando a hipótese de que, em seu segundo governo, "Vargas foi levado à adoção de uma política externa que se aproximava mais daquela adotada por Dutra do que da implementada da era Vargas (1930-

1945)", quando se empreendeu a equidistância pragmática. Segundo Daniel Gomes e Antônio Carlos Lessa, a "imposição do alinhamento" sustenta a hipótese de que o "clamor liberal" impulsionado por forças nacionais e internacionais se impôs sobre as políticas interna e externa do Brasil do pós-guerra.

No cenário imposto pelo enquadramento político-ideológico externo, tomaria forma o pensamento e a ação nacionalistas no Brasil e na América Latina, que, em função do contexto bipolar, eram tratadas por setores mais conservadores como sintoma de penetração comunista. Para os setores à direita, a identificação do nacionalismo com o comunismo se tornara a melhor forma de desarticular mobilizações em âmbito regional. Politicamente, a América Latina passava pela conformação de um novo perfil social de forte repercução na política interna dos países, com a disseminação do populismo e do nacionalismo, vertentes complementares e que articulavam as dimensões interna e externa dessa realidade. O nacionalismo latino-americano buscou apoio em outras experiências, como África e Ásia – porém, os movimentos sociais na região eram percebidos por Washington como influenciados por Moscou, a despeito de o nacionalismo regional não ter extrapolado o âmbito hemisférico. De todo modo, a América Latina, com raríssimas exceções, estava enquadrada como bloco de apoio ao Ocidente.

b) Comparação com a autonomia da política externa do primeiro governo Vargas

De acordo com Ziemath, "a ideia da autonomia volta a se fazer mais presente no contexto de acirramento das tensões internacionais, nos anos finais da década de 1930. Em sua tese de doutoramento, Gerson Moura destaca que o Brasil, no contexto da Segunda Guerra Mundial, buscava o maior nível de autonomia possível dentro de um contexto insuperável de dependência em relação aos EUA, que se tornava a potência hegemônica global. A busca por autonomia não seria, contudo, um contraponto automático à Washington, buscando alinhar-se, na medida do possível com o governo alemão. A busca por autonomia significava, na verdade, a promoção da equidistância pragmática. O Brasil não atuaria de maneira pendular entre Alemanha e EUA, mas sim de maneira autônoma, de modo a conseguir a maior barganha possível na relação com os dois Estados. Getúlio Vargas atuava dessa forma, pois tinha consciência que o Brasil, devido [a]o contexto geográfico e econômico, dependia, em grande medida, dos EUA. Contudo, o Brasil, diferentemente da Argentina, que adotara postura mais neutralista, consegue matizar o conceito de autonomia, de modo a barganhar ganhos materiais graças ao contexto internacional. Nesse sentido, a construção conceitual de Gerson Moura de autonomia na dependência tenta descrever a natureza da relação política do Brasil com seu principal parceiro político-econômico da época – os EUA. (...) O conceito de autonomia ganhou um matiz muito próprio, decorrente da conjuntura política da época. A ideia central da significação do conceito não era complexa: dentro de um sistema de poder internacional onde polos conflitivos se estabeleciam e ameaçavam a estabilidade estadunidense, bem como sob uma condição política favorável, devido à aproximação comercial e ideológica entre Brasil e Alemanha durante o início da década de 1930, era viável a um aliado subordinado, como fora o Brasil nos anos de 1920 em relação aos EUA, reter um grau de autonomia que lhe permitisse negociar com as grandes potências".

Deve-se evitar o uso do termo "pendular" para a caracterização do relacionamento do Brasil com EUA e Alemanha, que parece inapropriado. Como afirma Duarte, "a aplicação da ideia de uma política 'pendular' adotada pelo Brasil no período de 1934 a 1939, quando o País manteve relações comerciais de diferente natureza e alcance com EUA e Alemanha, não parece adequada, tendo em vista que o Brasil não oscilava entre os dois países, como sugere o termo 'pendular', mas

sim procurava auferir o máximo de benefícios resultantes de um relacionamento comercial com ambos".

Cervo e Bueno afirmam que a opção do Brasil pelos EUA, "isto é, o abandono da 'equidistância pragmática', não se deu na década de 1940, mas sim no final da de 1930, tornada mais visível quando da missão Osvaldo Aranha àquele país (1939) e da consequente formalização de acordos de cooperação".

Há ainda interpretações que criticam o papel da Alemanha na análise da política externa do período, como é o caso de Marcelo de Paiva Abreu, que "considera que os historiadores interpretaram incorretamente e superestimaram o peso dos nazistas no jogo político que resultou em notórios ganhos econômicos para o Brasil". São exemplos de como a equidistância pragmática se expressou o comércio utilizando marcos de compensação com a Alemanha ou nos benefícios auferidos junto aos EUA durante a Segunda Guerra Mundial.

c) Desenvolvimento como objetivo da política externa nos dois governos de Vargas

A promoção do desenvolvimento nacional é o norte da política externa brasileira tanto no primeiro quanto no segundo governo de Getúlio Vargas, em razão do paradigma desenvolvimentista da inserção internacional do País.

Para Cervo, o surgimento do paradigma desenvolvimentista na inserção internacional do Brasil dá-se no primeiro governo Vargas. Doratioto afirma que "a busca do desenvolvimento econômico tornou-se (sic), durante a década de 1930, a preocupação central do Estado brasileiro e, para alcançá-lo, a industrialização era o 'objetivo síntese'. Da indústria se esperava 'o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo'".

No segundo governo Vargas, é importante recordar, na arena interna, dois fatos importantes, que guardarão histórica relação ao longo dos anos com a política externa: as criações do BNDE e da Petrobrás.

Hirst recorda que, "em fevereiro de 1952, Vargas submeteu ao Congresso a aprovação do projeto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além da captação de recursos externos, previa-se a captação interna, determinando-se a transferência de uma percentagem das receitas dos depósitos das caixas econômicas, do sistema de previdência social e das reservas técnicas das companhias de seguros".

Em 1953, cria-se a Petrobrás, pela Lei 2004, garantindo o monopólio estatal na pesquisa, lavra, refinamento e transporte do petróleo. A lei aprovada foi muito além do projeto original de Vargas, que viu esse resultado incidir de modo fortemente negativo sobre as relações do País com Washington. De acordo com Hirst, "o tema do petróleo adquiriu maior importância no Brasil em função das próprias necessidades básicas do desenvolvimento econômico do País. Com o avanço do crescimento industrial brasileiro, a dependência externa de suprimentos de petróleo e seus derivados tornou-se cada vez mais problemática. Ao mesmo tempo, as empresas estrangeiras – norte-americanas e britânicas – que se beneficiavam desta dependência, estiveram por muito tempo mais interessadas em continuar fornecendo petróleo do que em promover sua exploração em território brasileiro. (...) A partir dos anos 1950, o petróleo no Brasil passou a ocupar um espaço crucial no debate nacional em torno das necessidades básicas do desenvolvimento econômico do País. (...) Na medida que o petróleo era percebido como um recurso vital para que o País assegurasse plenamente sua autonomia energética, abria-se no plano nacional uma discussão quanto à própria condição de dependência do Brasil. (...) Em nível internacional, o tema do

petróleo se tornou cada vez mais presente em função da febre nacionalista que contagiava o mundo subdesenvolvido. À crescente reação no Oriente Médio às atividades de empresas petrolíferas estrangeiras, somava-se o processo de descolonização de diversas nações, demarcando-se os primeiros passos de um embate Norte-Sul".

Além da Petrobras, do ponto de vista institucional e na área de energia, aliando autonomia e desenvolvimentismo, poder-se-ia lembrar do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou da proposta varguista para criação da Eletrobras. Ainda parte dos esforços desenvolvimentistas no período são a política cambial e a legislação relativa à remessa de lucros.

d) IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos

A IV Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do continente americano (também conhecida como IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos), realizada em abril de 1951, em Washington, foi ocasião importante para a afirmação de uma política externa em prol do desenvolvimento. Entre os antecedentes, destaca-se não apenas o início da Guerra Fria, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a conformação da Organização dos Estados Americanos (OEA), mas também o "Ponto IV", programa de cooperação técnica internacional entre os EUA e os países latino-americanos proposto pelo presidente norte-americano Harry Truman em seu discurso de posse, em janeiro de 1949, que recebeu esse nome por ser o quarto ponto do discurso presidencial.

A IV Conferência fora pedida pelo governo norte-americano, "preocupado com a agressividade do comunismo internacional, que poderia provocar reflexos no hemisfério", como afirmam Cervo e Bueno. Como recorda Doratioto, "nessa ocasião, [o chanceler João Neves da] Fontoura defendeu a necessidade da promoção do desenvolvimento econômico como a melhor forma de impedir o avanço comunista na América Latina. O discurso de Fontoura ganhou destaque na cobertura da imprensa internacional. Na ata final, plasmou-se que 'o desenvolvimento econômico dos países insuficientemente desenvolvidos é considerado como elemento essencial sob o ponto de vista da defesa do continente, sem esquecer que é dever primordial dos Estados americanos (...) fortalecer as suas defesas e manter as atividades civis essenciais'".

De acordo com Dalio e Miyamoto, "a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Washington entre 26 de março e 7 de abril de 1951, representou a primeira grande oportunidade para que o estado de abandono ao qual a América Latina havia sido relegada no imediato pós-guerra fosse intensamente questionado. Fundamentalmente prevista para tratar de assuntos referentes à preparação e cooperação militares entre os países do continente, a Conferência de Washington desde o início tornou-se um palco de divergências, com perspectivas e objetivos bastante diferenciados entre as demandas dos EUA e as das nações latino-americanas. Papel importante foi exercido pela delegação brasileira que, praticamente, liderou as reivindicações apresentadas pelos demais parceiros do continente. Os debates mostraram claramente o descontentamento da América Latina com os propósitos norte-americanos: enquanto a Casa Branca tinha mais interesse nos aspectos de colaboração militar, os demais países focalizavam suas lentes nas necessidades econômicas da região. Essa experiência político-diplomática entre Washington e as nações latino-americanas não tiveram [sic] apenas um resultado conjuntural. Os reflexos puderam ser sentidos posteriormente, arrastando-se ao longo dos anos, inspirando os debates interamericanos e auxiliando na conduta da política exterior brasileira, após o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)".

“Não resta dúvida de que o aspecto realista prevaleceu no posicionamento brasileiro. Apoiado e seguido pelos demais países latino-americanos, o Brasil opôs-se à atuação dos EUA que, no período pós-guerra, relegou a um plano secundário não apenas os países da região, como também os da Ásia e da África. Embora fosse patente a prioridade atribuída pelos EUA à defesa militar, decorrendo daí a proposta de que fossem aplicados ao desenvolvimento econômico os recursos restantes da ajuda militar, a posição vencedora estabelecia que o plano de defesa não deveria prejudicar o plano econômico. O argumento de que o desenvolvimento econômico era fator primordial no combate interno dos países ao comunismo foi utilizado igualmente tanto para pressionar os EUA, quanto como forma de denotar convergência de princípios com o bloco capitalista, afastando-se das influências do leste europeu. No plano multilateral, o Brasil rejeitou uma postura de alinhamento automático, de transigência ilimitada com os EUA, em troca de um possível tratamento favorável bilateral. Apostou, ao contrário, em uma resistência moderada, justificada sempre do ponto de vista técnico e econômico, e que lhe garantiu prestígio para as negociações bilaterais. O reflexo imediato do dissídio de posturas entre os países latino-americanos e o governo de Washington foi a alteração da política econômica norte-americana para o continente”. Ainda no contexto da Reunião, “o Brasil (...) privilegiou as conversações diretas com os EUA em detrimento das conquistas multilaterais, ou seja, aquelas que beneficiassem o conjunto dos países latino-americanos”.

A posição brasileira na IV Conferência prenuncia demandas e argumentos que serão retomados pela Operação Pan-Americana no governo Juscelino Kubitschek, conforme o tópico 2.1, seção IV, subseção c deste tomo.

e) Outras áreas de atuação hemisférica com vistas à promoção do desenvolvimento.

Outras áreas de atuação hemisférica do Brasil com vistas à promoção do desenvolvimento que podem ser destacadas são as contribuições para os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da OEA.

Quanto ao primeiro, de acordo com Hirst, “o Brasil desempenhou um papel bastante importante na constituição e legitimação da CEPAL, frente às pressões dos EUA para sua dissolução. Após a superação deste embate, este organismo se tornou o principal foro multilateral para o debate de um projeto coordenado de desenvolvimento econômico latino-americano. Vale sublinhar, entretanto, que a CEPAL representou mais um laboratório de ideias do que um foro de decisão de políticas, tendo sua principal contribuição se dado através da influência que exerceu sobre o pensamento econômico brasileiro nesse período”.

Quanto ao segundo, de acordo com Hirst, “com relação à OEA, a participação do Brasil cumpria um papel importante para a legitimação do sistema interamericano, tendo em vista que, para os EUA, a aliança com o Brasil era um fator quase imprescindível na busca de um apoio mais amplo no continente. Por outra parte, a maioria dos países latino-americanos via a presença do Brasil como uma possibilidade de maior ressonância às demandas da região”.

f) Envolvimento brasileiro na deposição de Jacobo Arbenz na Guatemala em 1954

De acordo com Hirst, “em ambos os episódios o governo brasileiro se alinhou com os EUA, demonstrando ser totalmente incapaz de desenvolver posicionamentos próprios que tecessem um caminho independente de relacionamento com a região. O Brasil manifestava, assim, uma diferença significativa entre seus posicionamentos no campo econômico e no político: ao mesmo

tempo que atuava com energia, denunciando o caráter assimétrico das relações econômicas dos EUA com a América Latina, sustentava, com respeito aos temas políticos, uma posição de inquestionável alinhamento ao governo norte-americano".

Com relação à revolução boliviana, houve rápido reconhecimento do novo governo. Seguiu-se bom momento nas relações entre os governos de Vargas e Estenssoro, que aliavam nacionalismo e postura positiva diante dos EUA, apesar de divergências com relação à exploração de petróleo.

Com relação à participação marginal brasileira no contexto de deposição de Arbenz na Guatemala, de acordo com Roberto Baptista Jr., o governo brasileiro atuou em cooperação com o norte-americano com o intuito de isolar a Guatemala em organizações internacionais, como na OEA e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A política externa brasileira para a questão guatemalteca foi motivada por diversos fatores: parceria estratégica com os EUA, forte anticomunismo das autoridades brasileiras e tradição jurídica da diplomacia brasileira de privilegiar a OEA como principal mecanismo de segurança do hemisfério contra o peronismo, a ideologia comunista e a URSS.

De acordo com Baptista Jr., na Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954, convocada a pedido dos EUA para buscar legitimação regional para a intervenção, o governo brasileiro endossou as prioridades norte-americanas de combate ao comunismo, atuou como interlocutor entre os EUA e os demais países do hemisfério e defendeu a necessidade de fortalecimento econômico contra o comunismo. Sabendo que Washington dificilmente obteria uma resolução condenatória naquela ocasião, a delegação brasileira buscou dar sobrevida às intenções do governo norte-americano, defendendo a tese de que, antes que qualquer país aplicasse medidas retaliatórias em países dominados pelo comunismo, seria preciso realizar consulta prévia à OEA, em reunião extraordinária. Para conseguir os votos necessários à aprovação das medidas propostas, o secretário J. F. Dulles coagiu e fez promessas. Quanto ao Brasil, Dulles fez uma declaração favorável à política brasileira de elevação do preço do café. Também foi proposta uma reunião extraordinária do Conselho Social e Econômico da OEA, a ser sediada no Rio de Janeiro, com fins específicos de discutir as possibilidades de ajuda econômica para a região por parte dos EUA. Dezessete países votaram a favor da resolução apresentada pelos EUA (Brasil, Equador, Paraguai, Cuba, El Salvador, Panamá, Uruguai, Chile, EUA, República Dominicana, Nicarágua, Peru, Honduras, Colômbia, Haiti, Venezuela e Bolívia). México e Argentina abstiveram-se. A Guatemala foi o único voto contra a resolução. A Declaração de Caracas não significou uma grande vitória para os EUA, e a moção de combate ao comunismo no hemisfério não obteve unanimidade.

O governo Eisenhower adotou duas linhas de ação para destituir o regime Arbenz: a Operação *PBSuccess* – uma operação secreta de intervenção externa, por meio de ações de guerra psicológica, para desestabilizar o governo e causar uma insurreição interna, liderada pelo ex-coronel exilado, Castillo Armas, resgatando planejamento da operação *PBFortune*[58], anteriormente abortada – e a convocação de uma Reunião Especial de Consulta da OEA, para a aplicação da Declaração de Caracas na Guatemala. Em maio de 1954, a chegada de armas vindas da Tchecoslováquia serviu para os EUA convencerem sua opinião pública sobre a ameaça comunista na Guatemala. O chanceler guatemalteco Guillermo Toriello afirmou aos embaixadores

[58] A operação *PBFortune*, aprovada pela administração Truman em setembro de 1952, previa a derrubada do governo Arbenz, por meio de tropas lideradas por Castillo Armas, seguida de assassinatos contra comunistas; caberia à CIA fornecer armamentos enquanto os governos de Honduras e da Nicarágua dariam suporte aéreo. Parte da operação foi descoberta, o que provocou hesitação de autoridades dos EUA em comprometer a herança da diplomacia da boa vizinhança na América Latina e, consequentemente, a abortagem da operação pelo governo Truman.

estrangeiros que a compra de armas era um direito soberano de seu país. Enquanto Vicente Rao dizia-se convencido sobre o perigo comunista, o diplomata brasileiro encarregado de estudar os aspectos jurídicos da questão, Carlos Calero Rodrigues, avaliava que o risco de infiltração comunista não bastava para a convocação da Reunião de Consultas. O Tratado do Rio era inaplicável, porque a Guatemala não praticara agressão externa. Apesar dos receios internos e de países da região (Uruguai, Argentina e Chile), o Brasil apoiou os EUA na preparação da Reunião de Consulta, que ofereceria sustentação jurídica à intervenção. A convocação da V Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores foi formalizada em conjunto com onze países (apenas EUA e Brasil eram atores de peso), com sede em Montevidéu. Essa reunião nunca ocorreu, porque a invasão de mercenários liderados por Castillo Armas a partir de Honduras e da Nicarágua contra a Guatemala, iniciada em 18 de junho, sexta-feira, precipitou uma nova dinâmica de tratamento da crise na OEA e na Organização das Nações Unidas (ONU).

Arbenz acreditava que derrotaria o pequeno grupo de Castillo Armas com facilidade, mas temia que Eisenhower aumentasse o envolvimento norte-americano. Após a invasão, Arbenz e Toriello iniciaram uma ofensiva internacional: emitiram telegrama ao CSNU, para que tomasse providências contra a invasão por Honduras e Nicarágua, e solicitaram à Comissão Interamericana de Paz, para que agisse no mesmo sentido, de cessar a agressão contra a Guatemala. Henry Cabot Lodge, representante norte-americano e presidente do CSNU acatou o pedido e marcou a reunião para o domingo, 20 de junho. Os EUA e o Brasil (então com assento rotativo) desejavam que a queixa da Guatemala não fosse discutida no CSNU. A posição brasileira se baseava em dois argumentos: a discussão no CSNU esvaziaria a OEA e abriria espaço para a URSS influenciar assuntos hemisféricos. Durante a reunião do CSNU, Brasil e Colômbia apresentaram proposta conjunta para que a questão da Guatemala fosse discutida na OEA, mas a URSS exerceu poder de veto. A França apresentou proposta de cessar-fogo, que foi aprovada por unanimidade. A disputa diplomática adquiriu contornos dramáticos quando a URSS, com apoio de França e Reino Unido, solicitou nova reunião no CSNU a pedido da Guatemala, agendada para 25 de junho. Moscou também propôs o envio de observadores à América Central. Para Vicente Rao, se a proposta fosse aprovada, a Guatemala derrotaria os EUA, o Brasil e a OEA. Para evitar o êxito da URSS, Hugo Gouthier de Oliveira Gondim, então delegado-substituto do Brasil junto à ONU, inverteu a pauta do CSNU, por meio de uma manobra regimental que permitiu a não adoção da ordem do dia, de modo que a proposta soviética não foi apreciada. Assim, a proposta brasileiro-colombiana foi levada à votação e aprovada: Reino Unido e França se abstiveram; Brasil, Turquia, China, EUA e Colômbia votaram a favor da rejeição à queixa da Guatemala; Rússia, Dinamarca, Líbano e Nova Zelância votaram a favor da Guatemala.

Caberia ainda ao governo brasileiro forçar ação imediata da OEA, evitando o retorno da questão no CSNU. Diante dos fatos, o governo guatemalteco não teria mais tempo hábil para outro esforço diplomático. Em paralelo às discussões no CSNU, as tratativas de convocação da Reunião Especial de Consulta para aplicação da Declaração de Caracas sobre a Guatemala continuavam, apesar da intervenção externa no país. Dessa vez, a onda de protestos no continente contra a agressão pressionava os governos locais a não a endossarem. O governo Vargas, mesmo diante dos acontecimentos, menteve-se firme na disposição em dar andamento à Reunião. Em 27 de junho, Arbenz renunciou à presidência da Guatemala. Em 28 de junho, na sede da OEA, dezoito países votaram a favor da convocação da Reunião, o Equador votou contra, e o Uruguai absteve-se. Argentina, Chile, Equador, México e Uruguai tentaram, sem êxito, propor que a invasão da Guatemala fosse incluída na pauta de discussão da Reunião. No dia seguinte à votação, Henry Holland, Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos e chefe adjunto da delegação

norte-americana, informou às autoridades brasileiras que a tomada de poder por uma junta anticomunista tornara a Reunião desnecessária.

g) A política externa brasileira para os Estados Unidos no segundo governo Vargas

A política externa brasileira para os EUA no segundo governo Vargas se dá no contexto de barganha nacionalista. Buscou-se condicionar o apoio do Brasil aos EUA à concessão de ajuda ao desenvolvimento; paralelamente, Vargas tentou conciliar os interesses dos setores americanófilos e nacionalistas.

A IV Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, logo no começo do segundo governo Vargas, é ponto importante para a compreensão do relacionamento entre Brasil e EUA no período. De acordo com Hirst, tratou-se do evento mais importante para a concretização de política dos EUA de utilização da América Latina como instrumento de legitimação para a Guerra da Coreia. A posse de Vargas deu-se pouco antes do início dos trabalhos da Conferência e, segundo Hirst, "o governo norte-americano expressou, desde os primeiros momentos, suas expectativas quanto à cooperação do Brasil durante a reunião. O novo governo brasileiro, de sua parte, explicitava os termos a serem negociados por esta cooperação através de demandas bastante específicas". Entre essas demandas estavam crédito do Eximbank, incentivo do governo Truman ao investimento privado norte-americano no Brasil, suspensão de restrições norte-americanas ao preço do café e a inauguração imediata dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), em linha com conclusão do relatório da Comissão Abbink e criada quando da celebração do Acordo Básico de Cooperação Técnica em 19 de dezembro de 1950.

De acordo com Cervo e Bueno, quando da preparação para a IV Conferência de Consulta, foi antecipado ao governo dos EUA memorando que fixava a nova política exterior brasileira, sobretudo no que se referia à cooperação econômica. Como resultado dos contatos bilaterais durante a IV Reunião de Consulta, houve resultados positivos, como acordo de exportação de minerais estratégicos (seria criada no âmbito do Itamaraty também em 1952 a Comissão para Exportação de Materiais Estratégicos). Em 1951, entretanto, houve a criação do CNPq (vitória da ala nacionalista), e os EUA não foram capazes de confirmar o envio de tropas brasileiras à Guerra da Coreia (já recusado por Dutra e, também, pedido pelo Secretário Geral das Nações Unidas ao Brasil em junho de 1951, apesar da posição favorável do chanceler Neves da Fontoura), em negociações que envolveram também um pacto militar que sucedesse o Acordo de 1942, de maneira dissociada das demandas brasileiras por cooperação econômica.

Segundo Hirst, "do ponto de vista interno, a discussão em torno do envio de tropas brasileiras para a Coreia e da assinatura de um acordo militar com os EUA terminou minando a aliança entre Vargas e os setores militares nacionalistas. Esta aliança havia representado uma base de sustentação fundamental nos primeiros momentos do novo governo, expressa concretamente na presença do general Estillac Leal no Ministério da Guerra. Sua desarticulação representou um rearranjo nos círculos internos do poder, que (...) abriu o flanco de vulnerabilidade no governo Vargas". Ao final, em troca do fornecimento de equipamentos e serviços de natureza militar ao Exército brasileiro, o Brasil se comprometeu a fornecer minerais estratégicos aos EUA, mas resistiu à pressão para enviar tropas ao teatro de operações. Após uma difícil tramitação no Congresso, haja vista a forte oposição nacionalista, que polarizou o debate público em torno do tema, o Acordo Militar, assinado em março de 1952, foi finalmente aprovado em março de 1953.

Quanto à CMBEU, Hirst afirma que, "após ter trabalhado, de julho de 1951 a julho de 1953, na elaboração de projetos que envolviam os programas prioritários para o desenvolvimento

econômico de longo prazo do Brasil, a Comissão começou a se deparar com uma série de dificuldades. A passagem da teoria à prática mostrou-se extremamente morosa, em função da baixa disponibilidade de recursos financeiros dos organismos norte-americanos. Entre as razões que obstruíam este encaminhamento se destacavam as divergências intraburocráticas da administração Truman. (...) Sendo 1952 um ano de eleições presidenciais, a concretização dos projetos elaborados pela Comissão, tornava-se bastante incerta. De fato, com a inauguração da administração Eisenhower, a atitude do governo norte-americano com relação a esses projetos foi a de negar qualquer compromisso quanto ao seu financiamento. (...) Como resultado, foram desativados os trabalhos da Comissão em meados de 53, havendo por parte do governo norte-americano uma postura extremamente evasiva quanto à execução dos projetos aprovados. Para o governo brasileiro, o encerramento da Comissão ao final foi conveniente, por evitar um desgaste ainda maior de suas solicitações junto ao BIRD [Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial] e ao Eximbank [*Export-Import Bank of the United States*]". Cervo e Bueno afirmam que, como resultado das atividades da CMBEU, foram aprovados 41 projetos em áreas como transporte e energia, assim como contribuíram para o Plano Lafer (Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico), que acabou não sendo implementado integralmente. Os trabalhos da Comissão ajudaram, ainda, segundo Eugênio Vargas, na conformação do BNDE e na definição de parte do conteúdo programático do que virá a ser o Plano de Metas.Também em 1953, foi assinado o Acordo de Serviços Técnicos Especiais entre Brasil e EUA.

Quanto à fase final do governo Vargas, Hirst identifica mudança no padrão do relacionamento também em razão de mudanças ministeriais no Brasil: a combinação entre a ascensão de Aranha na Fazenda e a saída de Neves da Fontoura do Itamaraty "tinha implicações diretas sobre a dinâmica das relações Brasil-EUA, uma vez que fortalecia a pauta econômica e enfraquecia a política. Esta estratégia, entretanto, não cumpriu seus objetivos, já que a agenda econômica entre os dois países passou a se restringir à discussão quanto ao preço teto do café e ao pagamento dos atrasados comerciais. (...) Ao mesmo tempo, o governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalistas que vinham sendo adotadas por Vargas, destacando-se, então, a regulamentação da remessa de lucros dos investimentos estrangeiros e a criação de uma empresa com participação majoritária do Estado para a exploração e refinação do petróleo. (...) No plano político-ideológico as diferenças entre o governo Vargas e a administração Eisenhower, também pareciam se aprofundar". Em 1954, o governo dos EUA boicota a importação de café brasileiro em retaliação à política de preço mínimo adotada pelo Brasil. O café era então responsável por 60% das exportações brasileiras. Nos últimos dias do segundo governo Vargas, é firmado novo acordo de fornecimento de materiais estratégicos, desta vez em troca de trigo.

h) A política externa brasileira para a Argentina no segundo governo Vargas

O sentimento de desencontro recíproco ganhou força no segundo governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1951, em grande medida por conta da forte oposição interna, liderada pela UDN, diante da evidente afinidade ideológica entre Vargas e Perón, ambos defensores do paradigma trabalhista. Essa desconfiança udenista se fundamentara já no processo eleitoral, quando o argentino apoiou a candidatura de Getúlio, inclusive por meio de doações financeiras. Para Vargas, a aproximação com Perón seria uma maneira de pressionar os EUA.

De acordo com Doratioto, Vargas enviou emissários, como João Goulart, à Argentina antes de sua posse. Já no poder, nomeou seu amigo Baptista Luzardo para o cargo de embaixador em

Buenos Aires, alegadamente a pedido de Perón, o que evidenciava a ligação pessoal entre os dois presidentes. Vargas e Perón acreditavam que robustecer a estrutura econômica de seus países era tarefa fundamental para suportar as anomalias do período. Perón diminuiu os investimentos estrangeiros, aumentou a produção doméstica de insumos básicos e de gêneros agrícolas, estabeleceu a indústria de transformação e promoveu pesquisas em setores estratégicos, como a física nuclear. Na política externa, o peronismo afirmou a Terceira Via, que combatia "o predomínio de Wall Street e o imperialismo do dólar".

Apesar das coincidências entre o nacionalismo, o populismo e o trabalhismo dos dois governos, não houve cooperação internacional mais forte entre eles. A política platina de Vargas ficou limitada pela dinâmica de poder doméstica: a oposição tinha força e estava atenta a uma suposta "peronização" do Brasil. O contexto bipolar da Guerra Fria também limitava a margem de manobra dos países periféricos. Para Hirst, a necessidade de melhorar as relações com os EUA foi a principal dificuldade na aproximação do Brasil com a Argentina, o que comprometeu o envolvimento brasileiro na formação de um bloco latino-americano. O Brasil dependia economicamente dos EUA, e a sociedade brasileira identificava-se com valores ocidentais. Washington, por sua vez, encarava o pleito brasileiro por autonomia como ato hostil ou, até mesmo, protocomunista. Com a celebração do Acordo Militar Brasil-EUA em 1952, Perón pressionou Vargas para a assinatura de um acordo análogo com a Argentina. Em que pesem o discurso nacionalista e a relação pessoal com Perón, Vargas evitou confrontar seus opositores conservadores em política externa, nomeando João Neves da Fontoura como ministro das Relações Exteriores. Fontoura era um político do PSD contrário ao peronismo.

Quando ministro de Dutra em 1946, Fontoura já atuara para conter o peronismo na América do Sul, segundo uma lógica geopolítica de que o expansionismo argentino ameaçaria o Brasil. O Itamaraty interpretava a proposta de Pacto ABC por Perón como um instrumento protecionista argentino, o que motivou a recusa brasileira. Segundo a análise argentina, o Brasil só apoiaria um projeto de integração regional em que fosse protagonista. Entre 1946 e 1955, o Itamaraty praticou a "diplomacia da obstrução", para evitar o êxito do projeto peronista de integração. Em 1952, Perón visitou o Chile e assinou acordo para criar uma união econômica chileno-argentina, que seria o embrião de uma integração regional mais ampla.

No Brasil, o sentimento contrário à Argentina fortaleceu-se, e o Itamaraty atuou para aproximar-se dos países latino-americanos e evitar a formação de blocos regionais. Em 1953, o Brasil se posicionou contrário à iniciativa do Equador de promover uma conferência de ministros grã-colombianos e centro-americanos. Por outro lado, o País efetuou convite ao presidente peruano Manuel Odria para uma visita em setembro de 1953 – a visita aparecia claramente como contraponto ao encontro entre Perón e o chileno Ibáñez, no marco da proposta do novo ABC. Outros movimentos que podem ser destacados na região incluem: a expansão da malha ferroviária na região fronteiriça com o Paraguai e com a Bolívia, e o incremento de contatos com Venezuela, Colômbia e Chile, ainda que em muitas vezes as iniciativas tenham sido formas de contrapor a crescente presença da Argentina na região.

Além de Neves da Fontoura e Luzardo, João Goulart foi personagem de destaque na política externa do período, em razão de sua atuação como articulador entre forças trabalhistas brasileiras e justicialistas argentinas. Em reação, os grupos conservadores brasileiros contrários a uma aproximação com a Argentina reforçaram o combate interno às forças trabalhistas. Perón acreditava que a dinâmica interna brasileira era o principal óbice à adesão de Vargas, que era pessoalmente favorável, ao Pacto ABC.

O discurso de Perón de novembro de 1953, em conferência secreta na Escola Nacional de Guerra da Argentina, foi o momento mais tenso das relações Brasil-Argentina. O vazamento do texto, divulgado no Brasil em janeiro de 1954, reforçou o antiargentinismo. No evento, Perón afirmou que o Itamaraty era o principal objetor a uma aliança entre Brasil e Argentina e que havia contatos diretos com Vargas, desconhecidos pela diplomacia profissional brasileira. O presidente argentino singularizou a oposição do Itamaraty, em razão do suposto "sonho de hegemonia" dos diplomatas brasileiros, e o papel de João Neves nessa dinâmica. Apesar de já não mais ocupar cargo oficial, João Neves havia aderido, integralmente, às forças antigetulistas. Sua queda simbolizava a forte desestabilização pela qual passava Vargas, que colocou Vicente Rao no Itamaraty, Oswaldo Aranha na Fazenda e João Goulart no Trabalho. A denúncia do discurso de Perón gerou forte reação na imprensa e no Congresso brasileiros, fazendo que o sentimento da opinião pública contrário à Argentina alcançasse um de seus picos históricos. Para mitigar as críticas que recebia, Vargas substituiu Luzardo por Orlando Leite Ribeiro como embaixador em Buenos Aires, o que conferiu menor carga ideológica ao relacionamento bilateral.

A polarização doméstica comprometeu não só a aproximação entre Vargas e Perón, mas também o encaminhamento de assuntos práticos, como a questão das Malvinas e o Acordo de Comércio. Quanto às Malvinas, o Brasil sugeriu que apoiaria o pleito argentino na X Conferência Interamericana, mas depois defendeu que o tema deveria ser tratado na ONU. Quanto ao Acordo de Comércio assinado entre os dois países em 1953, escasso resultado desse período de tentativas frustradas de aproximação, previa-se a importação de trigo argentino em troca de exportações brasileiras de aço, cacau, café, frutas e madeira. Para o Brasil, cujas importações de trigo argentino representavam cerca de 80% das importações totais desse cereal, o acordo era vantajoso, por preservar o desembolso de dólares. Apesar disso, a imprensa e a opinião pública passaram a criticá-lo, denunciando a reversão do superávit comercial brasileira por déficit e a suposta falta de defesa ao produtor nacional de trigo.

i) Relações com a Europa Ocidental

A presença norte-americana no sistema internacional inibia o acesso do Brasil às demais nações capitalistas avançadas, em processo de reestruturação depois da destruição da guerra. Em termos políticos e econômicos, a Europa Ocidental buscava, inicialmente, fortalecer suas relações dentro do próprio mundo capitalista, para, em seguida, encontrar condições mínimas de convivência com o mundo socialista e, por fim, redefinir o relacionamento com suas ex-colônias. Nesse contexto, a América Latina ocupava lugar inexpressivo na lista de prioridades da grande maioria dos países europeus, os quais concebiam o continente americano como área de influência direta dos EUA. Isso dificultava os esforços de atuação da política externa brasileira menos condicionada à política externa de Washington.

j) Relações com a Ásia

No contexto da Guerra do Coreia (1950-1953), a política de barganha de Vargas não encontrou resultados concretos para o Brasil, de modo que o governo brasileiro resistiu às demandas de envio de tropas, apesar das insistências norte-americanas e do secretário-geral da ONU. O conflito na Coreia influenciou no afastamento do Brasil da China continental. Em 17 de dezembro de 1952 o embaixador Gastão Paranhos do Rio Branco reassumiu o posto de representante brasileiro perante o governo chinês, em Taipei, definindo-se, após três anos, o *status*

do relacionamento brasileiro com as duas Chinas: reconhecia-se definitivamente o governo na China nacionalista, em Taiwan.

k) Atuação diplomática na ONU

Em meio aos debates a respeito da descolonização, o Brasil passaria a ensaiar uma condenação incipiente ao colonialismo, adequando-se assim a um Terceiro Mundo que se construía. Na VI sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1951, Mario Pimentel Brandão afirmou que o colonialismo é indesejável, mas pediu calma na ação dos que desejam sua liberdade, para que o façam de forma gradual e cautelosa. Na VII AGNU, em 1952, João Neves da Fontoura, em seu discurso inicial, pediu ajuda aos países em desenvolvimento, relacionando a pobreza e o subdesenvolvimento a mazelas diversas, em um contexto de acumulação cada vez mais desigual de riquezas. Nesse discurso, Fontoura apoiou resolução que estudaria as práticas discriminatórias do *apartheid*, mas faz ressalva sobre o princípio da não intervenção nos assuntos sul-africanos. Na sessão seguinte, novamente com Mario Pimentel na AGNU, em 1953 (ano marcado por mudanças profundas, como a morte de Stálin e ascensão de Kruschev na URSS e de Eisenhower nos EUA), o Brasil passa por situação delicada: por um lado, defendeu o desarmamento e criticou a falta de ajuda a países subdesenvolvidos; por outro, defendeu a tese da segurança econômica coletiva, pela qual se promoveria o desenvolvimento como prevenção a ideias comunistas, tese que seria sucessivamente defendida pelos governos brasileiros.

Hirst afirma, ainda, que, “apesar de seu alinhamento aos EUA, o Brasil procurou, a partir dessa época, projetar-se em espaços alternativos do cenário internacional com maior autonomia. Este esforço se deu principalmente através de uma primeira aproximação com o mundo subdesenvolvido”. Exemplifica sua afirmação com a “posição solidária” do Brasil aos países árabes em debates no CSNU sobre a independência da Tunísia e a perseguição pelo Brasil da abertura de novos horizontes econômicos em meio ao início do processo de descolonização. A efetivação dessas propostas, contudo, quase sempre esbarrava nos fortes condicionamentos impostos pela Guerra Fria. Apesar dessa posição, o Brasil mantinha política de equidistância no conflito israelo-palestino, de modo que Israel inaugurou Embaixada no Rio de Janeiro em 1951, e o Brasil criou sua Legação em Tel Aviv em 1952, elevada à categoria de Embaixada em 1958.

III. Governo João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955)

a) Brasil e o sistema interamericano

Fato importante do sistema interamericano prometida pelos Estados Unidos ao governo Vargas, no contexto da questão guatemalteca, mas realizada já sob Café Filho, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, foi a Conferência Econômica Interamericana (IV Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, antecessor do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral) realizada no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, em 1954, quando se elaboraram, com liderança brasileira, as propostas que constituiriam a base do futuro convênio constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

b) Relações com o Paraguai

Em 1954, Brasil e Paraguai passaram por inflexões políticas: o suicídio de Vargas e a ascensão do general Alfredo Stroessner, que permaneceria à frente do Paraguai por três décadas e meia. Stroessner era abertamente favorável a priorizar as relações com o Brasil no plano externo. Ao longo dos 35 anos em que o general governou o Paraguai, o país pôs termo à sua dependência a respeito da Argentina, em grande medida pelos processos de integração física e econômica com o Brasil. Stroessner, já em outubro de 1954, sinalizou ao representante brasileiro em Assunção aprofundamento da aproximação, ao propor a conclusão da rodovia entre a capital paraguaia e Foz do Iguaçu e uma companhia paraguaio-brasileira de navegação. O governo Café Filho se mostrou simpático às propostas, o Congresso brasileiro aprovou projeto de financiamento da estrada até Puerto Presidente Franco, cidade paraguaia fronteiriça ao Brasil, e foi ativada a Comissão Mista Rodoviária. Em 1955, a Comissão apresentou relatório sobre o local da primeira ponte ligando os dois países, sobre o Rio Paraná. Essa ponte seria o marco de estreitamento de relações bilaterais nos próximos anos. O processo paraguaio de afastamento da Argentina foi catalisado em 1955, quando Perón foi deposto por um golpe militar e obteve asilo político em Assunção, o que foi interpretado pelo novo regime argentino, de forma equivocada, como alinhamento entre Stroessner e o antigo governante; na realidade, o governante paraguaio cumprira, contra sua vontade, uma tradição regional de concessão de asilo.

c) Pontos de tangência com as políticas externas de Dutra e de Castello Branco

Para pontos de tangência entre a política externa do governo de Café Filho com a do governo de Dutra, ver o tópico 2.1, seção I, e com a do governo de Castello Branco, ver tópico 2.1, seção VI, deste tomo.

IV. Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961)

a) Características gerais da política externa de Juscelino Kubitschek

O governo de Juscelino Kubitschek (JK), que teve início após período de tensões que quase inviabilizaram sua posse, viria a tornar-se inflexão desenvolvimentista brasileira, o que teve na construção de Brasília seu símbolo máximo. Entretanto, a gestão de JK também teve na sua política externa componente que a caracterizou como espécie de transição entre a inserção americanista, praticada pelos governos Dutra e Café Filho, e à postura autônoma preconizada pela Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (para análise aprofundada do governo Jânio Quadros e da PEI, ver seção V, subseção b deste tomo).

Em seu governo, JK teve três ministros das Relações Exteriores[59] e sua política externa já adotaria boa parte dos objetivos e princípios da PEI, em iniciativas em âmbito hemisférico e global, em um contexto de desestalinização da política externa e diversificação de parceiros comerciais.

Para compreensão do significado da política externa empreendida pelo governo de Juscelino, é importante estabelecer paralelos com os governos anteriores, especialmente o de Café Filho (1954-1955), mas também o de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

O centro da comparação com governos anteriores envolve duas posições relativas aos Estados Unidos (EUA): uma de alinhamento mais pronunciado e outra de sinalização de busca de autonomia. Tendo como parâmetro as posições adotadas pelo governo JK, é possível, em primeiro momento, estabelecer os pontos de inflexão com relação aos governos anteriores de matriz americanista. O governo Dutra, conduzido em contexto de tensão entre liberais-associacionistas e nacionalistas, teve como foco inicial a manutenção das relações especiais com os EUA, desenvolvidas mediante barganha nacionalista no marco da Segunda Guerra – contudo, as condições favoráveis não mais existiam, o que foi chamado "alinhamento sem recompensa", por Gerson Moura, ou ainda de "alinhamento sem restrições", por Eugênio Vargas Garcia; com Café Filho, repetiu-se um momento de forte alinhamento aos EUA, que Letícia Pinheiro designou como fase de "americanismo pragmático", enquanto Monica Hirst e Paulo Fagundes Vizentini adotam a classificação de "alinhamento automático". No contexto externo, uma diferença que começava a aparecer entre os períodos dos governos anteriores e o de JK diz respeito à percepção da América Latina como lócus de segurança para os EUA: no período até Café Filho, os EUA priorizavam a Europa e a Ásia, regiões vistas como ameaçadas pelo comunismo; a América Latina só apareceria para os radares de Washington na década de 1950, em processo que ganharia corpo com a Revolução Cubana, em 1959.

Há também pontos de continuidade, que fazem com que os governos Dutra e Café Filho sejam convergentes com as condutas adotadas pela política externa de JK. Um exemplo diz respeito à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, como na Conferência de Havana, quando o governo Dutra atuou na defesa do direito de discriminar produtos e se opôs a regimes tarifários preferenciais, entre outras medidas que iam contra a posição dos EUA. Dentro do contexto interamericano, havia o foco no combate ao comunismo, apesar da diferença de enfoques entre Dutra, Café Filho e JK (no marco da proposta da Operação Pan-Americana – OPA). O interesse no desenvolvimento também foi linha comum, como indicam a criação da Comissão

[59] José Carlos de Macedo Soares, que assumira em novembro de 1955, ainda sob a presidência interina de Nereu Ramos, permanecendo até julho de 1958; Francisco Negrão de Lima, que assumiu em julho de 1958 e permaneceu até agosto de 1959; e Horácio Lafer, que assumiu o cargo em agosto de 1959 e permaneceu até o último dia do mandato de JK, em 31 de janeiro de 1961.

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com Hélio Jaguaribe, e da presença do Brasil, de forma indireta, na Conferência de Bandung, em 1955, além da OPA, sob JK.

O cenário externo, diferente do dos governos anteriores, impôs novos condicionantes à política externa de JK. No governo Dutra, as ações acabaram condicionadas e limitadas pelo cenário do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo a postura dos EUA para com a América Latina, tida à época como região de menor ameaça para expansão do comunismo, por estar sob esfera de influência norte-americana e distante geograficamente da União Soviética (URSS). Ao longo da década de 1950, em especial nos seus anos finais, alguns eventos fariam emergir o espectro comunista, a exemplo da Revolução Cubana e da crise na República Dominicana, com o ditador Rafael Trujillo tendo planos de atacar Cuba e Venezuela. Os países da América Latina, sobretudo na América Central, passavam por instabilidade econômica e profunda crise política.

Outro ponto importante para condicionamento da política externa brasileira sob JK diz respeito à questão do café. À época, o Brasil ainda dependia em grande medida do mercado norte-americano e a situação brasileira se fragilizava com a redução do preço do grão, decorrente do aumento da concorrência ao redor do mundo. Na Europa, a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) trouxe consigo a adoção de uma política agrícola protecionista e, no caso específico do café, marcada por acordos firmados com as então colônias africanas. Esse quadro levaria a medidas como o Convênio do México, firmado em 1957 para instituir cotas de exportação e evitar queda dos preços, e a realização da Conferência Internacional do Café, em janeiro de 1958, que contou com a presença de treze países da América Latina, além de Portugal, servindo como base para a futura Organização Internacional do Café (OIC). Também seriam consequências o Convênio Latino-Americano, de outubro de 1958, e o Convênio Internacional do Café, de outubro de 1959, ambos concebidos para limitar vendas no mercado mundial, distribuir exportações equitativamente e fomentar consumo interno e externo mediante propaganda.

b) Atuação diplomática em âmbito hemisférico

A atuação diplomática do Brasil, em âmbito hemisférico teve nos EUA sua referência de maior influência. Antes mesmo da posse de JK, em janeiro de 1956, o presidente eleito encontrou-se com Eisenhower. No último dia de janeiro, JK foi empossado em cerimônia que contou com a presença do vice-presidente dos EUA, Richard Nixon. Na mesma ocasião, os presidentes visitaram a usina da CSN em Volta Redonda, com Nixon anunciando empréstimo para investimentos na siderúrgica. Na área militar, é possível mencionar iniciativas de cooperação, como o uso do território brasileiro como base de satélites americanos, em 1957, além de pedido de porta-aviões feito pelo Brasil. No campo econômico, é possível mencionar o Plano Lopes-Campos, de 1959, a busca de empréstimos junto aos EUA. O contexto internacional era desfavorável, com o Fundo Monetário Internacional (FMI) opondo-se ao Plano de Metas e estipulando demandas ortodoxas, em processo que, com a demora na obtenção de respostas por parte do Fundo, levaria à ruptura em julho de 1959, que só seria interrompida em maio de 1960, com a concessão de novo empréstimo ao Brasil. Em fevereiro de 1960, Eisenhower esteve no Brasil, em visita cuja pauta incluiu a potencialização do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a estabilização de preços e mercados, a criação de institutos americanos, a formação de equipes interamericanas, além da discussão da questão cubana.

Em âmbito interamericano, é possível mencionar as reuniões de consulta entre chanceleres, a exemplo da V Reunião, em setembro de 1959, que produziu a Declaração de Santiago. Em seu texto, a Declaração teve dois pontos fundamentais: repúdio a governos que assumem o poder através do uso da força; e reafirmação dos princípios democráticos e o respeito aos mandatos legislativos. Em agosto de 1960, duas novas reuniões de consulta foram realizadas, ambas em San José da Costa Rica: a primeira tratou sobre ameaças de Trujillo à Venezuela, e a segunda sobre problema do relacionamento Cuba-EUA, para evitar que surgissem "novas Cubas". Nesse contexto, o Brasil defendeu a conciliação e reiterou a importância da solidariedade interamericana, no marco da OPA.

c) Operação Pan-Americana (OPA)

i. Características gerais e evolução

O lançamento da OPA insere-se em um contexto de mobilização das oportunidades internacionais com o fito de atingir-se a superação do subdesenvolvimento, uma tendência já presente no governo Vargas e continuada durante a fase mais ativa da política externa do governo JK[60]. O Plano de Metas dependia do capital estrangeiro, de modo que a política externa detinha especial importância para o êxito do projeto desenvolvimentista empreendido por JK.

Vizentini divide a política externa do governo JK em dois momentos, sendo a OPA o ponto de transição entre ambas: a primeira fase (1956-1958), que o autor classifica como "desenvolvimentismo associado", teria sido marcada pelo alinhamento automático em relação aos EUA; a segunda (a partir de 1958), pelo restabelecimento de uma "barganha diplomática" e por uma tendência nacionalista. Entre as principais medidas empreendidas durante o primeiro momento, destacam-se a visita de JK aos EUA e a países europeus (Países Baixos, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica, França, Alemanha Ocidental), em um contexto de grande esforço de atração de investimentos externos na agenda brasileira; a decidida convergência com o bloco ocidental[61], que implicou, inclusive, uma redução das relações comerciais com países socialistas; o tímido posicionamento nas questões coloniais, influenciado particularmente pela relação com Portugal[62]; o envio de contingente militar para compor a operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto da crise do canal de Suez; a implementação de iniciativas bilaterais em relação à América Latina; e o alinhamento aos EUA, incluindo a instalação de base americana em Fernando de Noronha.

O lançamento da OPA representa evento emblemático da alteração da política externa[63], que contou, igualmente, com a troca de ministro das relações exteriores – em 1958, Francisco

[60] Segundo Clodoaldo Bueno: "O nacional-desenvolvimento (...) passou a informar e a ser, portanto, a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil". Ricupero, por sua vez, refere-se à "diplomacia do desenvolvimento" como dimensão mais importante da política externa no período.

[61] Nesse contexto, houve apoio brasileiro ao levante anticomunista húngaro, na esteira da intervenção soviética no país (1956).

[62] 1957: Visita do presidente Craveiro Lopes ao Brasil; 1960: visita de JK a Portugal.

[63] Outros eventos incluem o discurso de JK perante a ESG, em novembro de 1958, defendendo o restabelecimento de relações comerciais com a URSS; o estabelecimento de relações comerciais com Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã; a aproximação do Japão e da Europa, já recuperados economicamente; e o maior envolvimento com o Sul Global, inclusive no tema da descolonização.

Negrão de Lima assumiria o lugar antes ocupado por Macedo Soares[64]. A desafiadora conjuntura interna – compreendendo a queda da taxa de crescimento do PIB, a inflação e o endividamento – e externa – abrangendo a queda do preço internacional do café[65], a recessão estadunidense entre 1957-1958, a pressão do FMI e a celebração do Tratado de Roma em 1957[66], estimularam a mudança de orientação.

O sentimento antiamericanista fortemente presente na América Latina, no período, manifestou-se durante a visita de Nixon à região em 1958[67]. O vice-presidente dos EUA fora presenciar a posse do presidente Frondizi na Argentina e visitar outros Estados, contudo foi recebido com fortes manifestações populares contrárias à política dos EUA, particularmente em Lima e Caracas. O episódio seria utilizado pelo presidente brasileiro para reforçar a defesa de uma atualização das relações dos EUA com as nações latino-americanas, que haviam sido preteridas em meio à centralidade da reconstrução europeia na política externa estadunidense, consubstanciada no Plano Marshall.

De fato, a OPA tem origem após o envio de carta por JK ao presidente Einsenhower (maio de 1958), conforme sugestão de Augusto Schmidt. O documento defende a necessidade de superação do desenvolvimento, em interpretação não limitada apenas ao campo econômico, para o afastamento de ideologias exógenas e, para esse fim, a revisão do pan-americanismo é apresentada como ponto fulcral. A OPA proveria foro ideal para a reunião de mais alto nível político da região, possibilitando a discussão e adoção de medidas pragmáticas relativas ao financiamento externo, ao desenvolvimento de programas de assistência técnica, ao preço dos produtos de base e à atuação das instituições financeiras internacionais[68]. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que a OPA se fundamenta em três documentos basilares: o *discurso de JK aos chefes de missões diplomáticas de países americanos acreditados no Rio de Janeiro*, em junho de 1958[69]; o *aide-mémoire* enviado aos governos americanos, em 9 de agosto de 1958[70], e

---

[64] No contexto da visita do secretário de Estado Americano John Dulles, Macedo Soares defendia uma agenda direcionada para temas bilaterais, contudo a presidência privilegiava a discussão da OPA e de temas multilaterais. Após o pedido de exoneração de iniciativa do chanceler, Francisco Negrão de Lima assumiria o cargo.

[65] Cotação cai drasticamente em 1959 e 1960, em meio a um ciclo de superprodução, alterando o quadro de certa estabilidade do preço entre 1955-1957.

[66] O estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia era interpretado como potencial ameaça na esfera comercial.

[67] O fracasso da Conferência Econômica da OEA (Buenos Aires, 1957) já indicava tensão no relacionamento dos EUA com a região. Alexandra de Mello e Silva argumenta que o início do segundo governo Eisenhower marca crescente divergência entre os EUA e a América Latina, em razão da redemocratização em alguns países do continente e da desvalorização do preço internacional dos produtos primários, enquanto o presidente norte-americano havia apoiado governos ditatoriais na região, era contrário a acordos de estabilização de preços e enfatizava uma política econômica para a América Latina centrada nos investimentos privados. Além disso, a ascensão de Krushev e o início da "coexistência pacífica" alterariam a política externa soviética, que ressaltaria o desenvolvimento econômico e tecnológico, o que é corroborado pelo lançamento do *Sputnik I*, e tenderia a prover maior assistência econômica a países em desenvolvimento, tornando-se possivelmente mais atraente sob o prisma latino-americano.

[68] Todos esses temas estão expressamente mencionados no *Discurso à Nação e aos Representantes Diplomáticos dos Estados Americanos Acreditados Junto ao Governo Brasileiro* (20 de junho de 1958).

[69] O presidente confirmara previamente o apoio dos chefes de Estado à proposta, tendo tido especial relevância o posicionamento de Frondizi. Carlos Vidigal e Alexandra de Mello e Silva afirmam que o discurso marca o lançamento oficial da OPA.

[70] O documento continha definições, características e objetivos da OPA.

o relatório *Estudos Econômicos da Operação Pan Americana*[71], elaborado pelo Grupo de Trabalho do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty.

Ademais, a iniciativa pode ser dividida em três fases. Na primeira, período delimitado pelo envio da Carta a Eisenhower (28 de maio de 1958) e pela reunião informal de chanceleres em Washington (23 e 24 de setembro de 1958), houve esforços para a apresentação da operação aos países americanos. Na segunda fase, a partir decisão da criação do Comitê dos 21[72] até a Revolução Cubana (1 de janeiro de 1959), há atuação brasileira predominantemente no âmbito do mecanismo. Na terceira fase, a partir da Revolução Cubana, há alteração da política externa norte-americana.

Entre os pontos centrais da OPA, estavam: buscar capital privado e empréstimos externos; combate à inflação; estímulo à poupança e aos investimentos. Na máxima "formar ao lado do Ocidente, sem desejar constituir seu proletariado", a OPA antecipava algumas diretrizes da PEI, como o desenvolvimento econômico conjugado ao social e a diversificação dos laços internacionais, ao mesmo tempo em que o Brasil manteria a identidade de país americano. Contudo, a baixa receptividade da OPA pelos EUA levaria o Brasil à intensificação de estratégia que se aproximaria do autonomismo da PEI: a diversificação das relações comerciais. Essa diversificação, notadamente com países da Europa Ocidental e do Leste, incluindo a URSS, foi forma de pressionar os EUA por assistência econômica, nos primeiros passos de inserção autonomista na Guerra Fria.

Embora a recepção do governo estadunidense tenha sido fria, a iniciativa não foi ignorada. Em encontro com JK, no Rio de Janeiro, o secretário de Estado John Foster Dulles tentara aprovar uma declaração conjunta negligenciando a proposta e privilegiando a dimensão da segurança, o que foi rechaçado pelo presidente brasileiro, de modo que alguns aspectos da OPA acabaram sendo aceitos pelo representante estadunidense. Nesse sentido, seria iniciativa do governo estadunidense a reunião informal de chanceleres latino-americanos, que ocorreria em setembro de 1958. Ademais, os EUA passariam a apoiar, afinal, medidas como a criação do BID, ações para a estabilização de preços de produtos primários, além do aumento da capacidade de crédito de instituições como o Eximbank (*Export-Import Bank of the United States*) e o Banco Mundial. O governo norte-americano, no entanto, expressaria resistência aos fundamentos da iniciativa nas três reuniões do Comitê dos 21, realizadas entre 1958-1960 (Washington, Buenos Aires e Bogotá), preferindo o teor assistencialista no lugar do desenvolvimentista, buscando restringir as discussões ao âmbito técnico-econômico, no lugar do político, e defendendo as bases do relacionamento na região em moldes bilaterais. Alexandra Mello e Silva ressalta, contudo, que o posicionamento norte-americano na reunião de 1960 diferiu em relação aos encontros anteriores, sendo marcado

[71] O relatório *Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1960*, elaborado por equipe de diplomatas-economistas sob a liderança de Miguel Ozório de Almeida, é parte dos *Estudos Econômicos da Operação Pan Americana*. No documento, menciona-se a expectativa de que a economia soviética superaria a estadunidense; a necessidade de superação do subdesenvolvimento para evitar a atração ao bloco comunista; e a vulnerabilidade do Brasil vinculada à baixa capacidade de importar.

[72] Entre outros tópicos, o comunicado conjunto decorrente da reunião informal de chanceleres sul-americanao, de 23 e 24 de setembro de 1958, sugeriria que a agenda básica da OPA para a elaboração de novas medidas de cooperação econômica fosse estabelecida com fundamento nos temas propostos no *aide mémoire* brasileiro de 9 de agosto, enviado aos governos americanos; que *fosse criado um Comitê de representantes das 21 Repúblicas americanas vinculado ao Conselho da OEA – Comitê dos 21*; e que fosse estabelecida uma *instituição interamericana para o desenvolvimento econômico*.

por atitude mais receptiva (e, mesmo, propositiva), o que possibilitou a aprovação de um documento final dotado de maior profundidade, a Ata de Bogotá[73].

Consoante Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, os resultados da OPA compreenderam a formação do Comitê dos 21[74] em setembro de 1958, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), encarregado da execução da iniciativa; a criação do BID[75], cujo início das atividades ocorreu em outubro de 1960; a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), via Tratado de Montevidéu, em fevereiro de 1960, e, posteriormente, o lançamento da Aliança para o Progresso, proposta pelo presidente Kennedy em 1961[76,77], já no contexto da crise de Cuba.

A extensão dos resultados da OPA gera, no entanto, divergência. Oswaldo Aranha, por exemplo, criticou a ausência de resultados práticos vinculados à iniciativa, e Vasco Leitão da Cunha a caracterizou como "uma pretensão errada". Ricupero, por sua vez, sublinha a importância da OPA para a manutenção do apoio ao governo, mencionando que JK mobilizara, de forma inédita, "temas diplomáticos em larga escala", para garantir o suporte interno – embora a iniciativa também tenha sofrido críticas sob a dimensão doméstica – e implementara uma "diplomacia presidencial". O autor acrescenta que a iniciativa teria influenciado o governo americano a assentir ao acordo sobre o café, mas relativiza o alcance do projeto, ao mencionar que os resultados conseguidos não alcançaram a dimensão pretendida. Mesmo JK reconheceu, em discurso proferido em dezembro de 1960, que as questões que afligiam a América Latina continuavam ocupando posição secundária na agenda internacional. Em grande medida, o fracasso da OPA, ao menos se considerados seus objetivos maiores, deu-se em razão da postura dos EUA, que, segundo diferentes autores, favoreceu o esvaziamento da iniciativa nos anos seguintes ao seu lançamento. Também contribuiu para esse fim a falta de unidade dos países latino-americanos no âmbito do Comitê dos 21.

ii. A OPA e Aliança para o Progresso (AP)

Um dos desdobramentos da OPA foi sua decisiva influência para o lançamento da AP em 1961. Depois da Revolução Cubana de 1959, houve uma inflexão da política externa dos EUA para a América Latina e maior atenção passou a ser dada à região. A política externa norte-americana para a AL passou a ter dois objetivos principais: conter o movimento cubano com uma

[73] A Ata previa ações para o melhoramento social, incluindo pontos como a reforma agrária; a criação do Fundo de Desenvolvimento Social, que seria administrado pelo BID; medidas de desenvolvimento econômico, que compreendiam as principais propostas brasileiras, além da cooperação multilateral para o progresso social e econômico. O documento pode ser considerado um prelúdio da Aliança para o Progresso.

[74] Embora o governo brasileiro desejasse que o mecanismo fosse flexível e conservasse autonomia em relação à OEA, o Comitê dos 21 acabou vinculado à estrutura da organização.

[75] Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que a criação do BID também foi motivada por ser antiga a demanda por uma instituição regional desse tipo e por propostas presentes no relatório Milton Eisenhower.

[76] Ricupero, no entanto, argumenta que a Aliança para o Progresso consistia em iniciativa nova, que teria enfraquecido a proposta da OPA.

[77] A crise cubana teria aumentado a importância conferida à América Latina pelos EUA. A visita de Eisenhower ao Brasil em 1960 – e o apoio à retomada das atividades do Comitê dos 21 na ocasião, ainda que com a manutenção da perspectiva mais restrita norte-americana –, além do lançamento da Aliança para o Progresso (AP), já no governo Kennedy, reforçam esse argumento.

contrarrevolução e evitar que novas revoluções ocorressem no resto da América Latina, cuja maior parte dos países se mostrava insatisfeita com a relação com os EUA.

Assim, a AP foi lançada na Primeira Conferência de Punta del Leste (1961) de modo a realizar o segundo objetivo, qual seja, evitar o espraiamento de ideais revolucionários, e de revoluções, na América Latina. Tratou-se de uma tentativa para administrar politicamente, sob seu comando, as insatisfações e demandas desenvolvimentistas dos países. Essa política tinha como objetivo, pelo menos na teoria, provocar uma "revolução sem revolução", ou seja, promover reformas estruturais através da assistência técnica e financeira vindas dos EUA.

Em busca de apoio a AP, o Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, ressaltou a ligação entre AP e OPA. Em sua obra *O Progresso pela Aliança*, de 1962, Gordon renomeou a iniciativa dos EUA como Operação Aliança, com o intuito de justificar a existência e provar que não era uma simples intervenção, mas sim um aprimoramento daquilo que já tinha sido feito anteriormente. De acordo com ele, os objetivos da Operação Aliança estariam em consonância com as necessidades dos brasileiros, salientando os problemas de habitação, educação, suprimento de água, posse de terra, inflação e a necessidade de diversificação econômica. Gordon afirma que a tentativa de promoção de desenvolvimento social já tinha sido feita por JK, não tendo sucesso por falta da elaboração de planos de ação, algo que a Aliança poderia oferecer.

Em que pese a similaridade de alguns pontos e a inspiração da AP na OPA, havia diferenças significativas. Como observa Paulo Vizentini, enquanto "a Aliança para o Progresso que priorizava capitais privados e relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações internacionais". Outra diferença fundamental era a liderança estadunidense da AP, enquanto a OPA tinha clara liderança brasileira, sendo um esforço de instrumentalização do monroísmo pelos latino-americanos. De fato, a AP objetivava manter a América Latina no conjunto do Ocidente e legitimar a dominação estadunidense na região.

iii. A OPA e a Argentina

A OPA defendia que só desenvolvimento econômico poderia deter a revolução comunista, e que esse desenvolvimento só poderia ser obtido com um esforço conjunto dos países latino-americanos e com a decisiva participação e compromisso dos EUA. Um dos aspectos de sucesso da iniciativa foi o êxito em promover uma aproximação do Brasil com a Argentina e, em relação aos demais países da região, em inaugurar uma nova perspectiva de relacionamento, que culminaria na criação da ALALC.

A proposta da OPA teve, de modo geral, boa receptividade nos países da região, com cerca de vinte países comprometendo-se em apoiar a iniciativa. Havia, contudo, alguns receios, cuja origem estava na percepção de que o Brasil, por seus recursos de poder e pela relação privilegiada com os EUA, poderia ter pretensões hegemônicas na América Latina. A Argentina era país-chave para contornar esses receios e para garantir a legitimidade da iniciativa perante os outros países da região. Assim, JK buscou apoio formal à OPA, e Mario Gibson Barboza foi enviado à Argentina, onde entregou a Arturo Frondizi, então presidente do país vizinho, carta de JK solicitando apoio à iniciativa. De acordo com Gibson, Frondizi elogiou a iniciativa e não formulou restrições.

Contudo, o apoio formal argentino aconteceu de forma discreta, pois Frondizi receava que uma defesa ostensiva da proposta brasileira poderia causar uma perda de apoio norte-americano. Em verdade, a causa maior desse apoio limitado, de acordo com Carlos Eduardo Vidigal, era a disputa de ambos os países pela preferência nas relações com os EUA. Ademais, a Argentina defendia que a OEA era a instância legítima para discussões de proposta sobre o desenvolvimento

econômico latino-americano, de forma a neutralizar qualquer iniciativa brasileira de liderar o continente. Vale lembrar que, de acordo com Alessandro Candeas, na época, as relações Brasil-Argentina estavam em um momento de "instabilidade conjuntural com busca de cooperação e momentos de rivalidade" (1898-1962).

Mesmo diante das dificuldades e do apoio limitado, a OPA foi uma base de aproximação e de cooperação entre os vizinhos, uma vez que nela constavam elementos dos programas dos dois governos, como a defesa de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, alinhamento com o Ocidente e aproximação com países latino-americanos. Foi a partir dessa agenda compartilhada que os países se aproximaram e intensificaram um sistema de consultas para a discussão de interesses em comum que culminaria no Encontro de Uruguaiana entre os Presidentes Arturo Frondizi e Jânio, no qual foi assinado o Convênio de Amizade e Consulta.

iv. Augusto Schimdt e a OPA

Augusto Schmidt foi empresário, poeta e político, embora nunca tenha exercido cargo eletivo. A proximidade, no entanto, de JK, de quem era assessor, permitiu que tivesse influência sobre a política e sobre a diplomacia do período. De fato, partiu de Schmidt a ideia da OPA, trabalhada e posteriormente executada pelo Itamaraty. A reação inicial do Ministério das Relações Exteriores à iniciativa foi de contrariedade, em parte pelas diferenças pessoais entre o Chefe do Departamento Político do Itamaraty, Manoel Pio Corrêa, e Augusto Schmidt. Segundo Carlos Vidigal, a resistência à proposta no órgão contribuiu decisivamente para a queda do chanceler Macedo Soares, em julho de 1958.

A proposta apresentada por Schmidt perante a Embaixada do Brasil em Washington, liderada por Amaral Peixoto, encontrava-se ainda em estágio muito rudimentar. O desenvolvimento do projeto coube a Miguel Ozório de Almeida, assessor de Amaral Peixoto, que dirigiu o grupo de trabalho composto por Holanda Cavalcanti, Lindenberg Sette, Otávio Rainho, Osvaldo Lobo, Saraiva Guerreiro, entre outros. Na avaliação do grupo, era fundamental a exposição, aos EUA, do argumento de que a América Latina estava ameaçada pela expansão do comunismo, de modo que seriam necessários investimentos públicos para o afastamento dessa possibilidade.

Schmidt carregava a visão da época de que a solução dos problemas do País dependia essencialmente da ação de grupo restrito de homens aptos a diagnosticar e propor respostas aos desafios enfrentados pela nação. O desenvolvimento dependeria não só dos recursos do País, mas também do auxílio externo, já que a exportação não seria suficiente para fornecer as divisas necessárias ao objetivo. Se a prioridade norte-americana no pós-guerra era a reconstrução europeia, o governo brasileiro deveria atuar para atrair a atenção externa (junto com financiamento), de modo a superar os dois principais desafios ao desenvolvimento: a herança colonial e a forma contraproducente do nacionalismo. A visão de Schmidt seria exposta em artigos publicados pelo autor no Correio da Manhã entre os anos 1947 e 1953.

A OPA representaria uma iniciativa continental para a superação do desenvolvimento, via cooperação no lugar da competição e, após o esvaziamento da iniciativa, Schimdt expressaria sua resignação em dois artigos publicados em junho de 1961. O idealizador da proposta afirmaria que, embora a AP, considerada consequência direta da OPA, fosse substituir o projeto brasileiro, ela negligenciava aspectos fundamentais da OPA. Nesse sentido, como Dutra e Vargas, Schmidt mostrar-se-ia frustrado com a postura norte-americana.

v. Discurso à Nação e aos Representantes Diplomáticos dos Estados Americanos Acreditados Junto ao Governo Brasileiro (20 de junho de 1958)

O ato representa um dos documentos basilares da OPA. Segundo Carlos Vidigal, pode ser considerado como lançamento propriamente dito da OPA. O início do discurso expõe insatisfação do papel de espectador, conferido ao Brasil, no cenário internacional. JK menciona que "é chegada a hora de um pronunciamento claro e sincero do Brasil em relação a alguns assuntos de política internacional" e que não é possível que a nação permaneça "em atitude próxima ao alheamento", considerando seu grau de desenvolvimento. Acrescenta que não cabe ao País a solidariedade quase automática em relação à política norte-americana. Sobre esse ponto, Ricupero menciona que o documento possivelmente expressa menção inédita à noção de "alinhamento automático" em um texto presidencial.

Ademais, a OPA é apresentada como uma proposta a ser executada conjuntamente, sem preponderância do Brasil, como mostra o trecho "O Brasil pretende apenas colaborar, (...), para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente. Nada pleiteia para si, isoladamente, nem haverá, nas gestões da Operação (...) cabimento para conversações bilaterais".

Passa-se à defesa da atualização do pan-americanismo, que deve ser transformado em "realidade viva", contribuindo para a unidade continental, e ressalta-se o privilégio dado pela política externa norte-americana à "reconstrução", finda a Segunda Guerra Mundial, em detrimento do "desenvolvimento". Esta opção teria gerado uma área de vulnerabilidade no bloco ocidental, o que é enfaticamente manifestado no penúltimo parágrafo do texto "Ninguém se iluda: é impossível empenharem-se numa mesma campanha, integrarem-se no mesmo combate, povos de condições de vida tão díspares, e fazê-los adotar os mesmos valores, e experimentar as mesmas reações diante de certas ocorrências e doutrinas".

Finalmente, o presidente propõe determinadas ações: intensificação do investimento em áreas menos desenvolvidas economicamente no continente, implementação de programas de assistência técnica, medidas para a proteção dos preços dos produtos de base e atualização das instituições financeiras internacionais. Tais temas, e outros relevantes, deveriam ser debatidos em um foro próprio de mais alto nível político do continente, a fim de se atingirem resultados práticos.

vi. Relatório Milton Eisenhower

Milton Eisenhower, irmão do presidente estadunidense, esteve no Brasil em julho de 1953, mesmo mês em que Washington anunciou a decisão pelo fim da CMBEU, e manifestou ao líder norte-americano o descontentamento do governo brasileiro. O relatório da visita ressaltou o papel da autossuficiência e da iniciativa privada, tendo sido recebido com desapontamento pela embaixada brasileira. Milton Eisenhower esteve novamente na América Latina – desta vez privilegiando a América Central – em 1958, tendo divulgado um relatório, no ano seguinte, no qual constavam diversos temas ligados à iniciativa da OPA. Entre as limitadas soluções propostas, estava a de criação de uma agência de desenvolvimento econômico interamericana e, novamente, defendia-se o papel primordial dos investimentos privados. O relatório, ademais, não se referia diretamente à OPA, o que reforça a ideia de desinteresse dos EUA em relação à iniciativa.

d) Relações com a Argentina

As desconfianças políticas entre Argentina e Brasil no fim da primeira metade dos anos 1950 somente se dissipariam com a derrubada de Perón e com a ascensão de novos presidentes nos dois países, notadamente JK, Jânio Quadros e Frondizi. De início, o presidente argentino acabaria deposto em setembro de 1955, na "Revolução Libertadora", um golpe civil-militar com o objetivo externo de neutralizar a "terceira posição" peronista. Perón é sucedido por dois generais em um governo alinhado aos EUA.

No Brasil, no final de 1955, seria eleito JK, com uma abordagem pan-americanista de política externa, que viria a conferir novo impulso à relação com a Argentina. Em seu início, o governo JK se caracterizou por maior alinhamento com os EUA. Exemplos dessa conduta foram a cessão da base de rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha e o apoio ao levante antissoviético na Hungria.

Em 1956, por iniciativa do governo argentino, realizou-se em Buenos Aires uma conferência com representantes também do Brasil e do Uruguai para discutir a organização da defesa do Atlântico Sul, no que pode ser considerado um embrião da ideia de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

Em 1958, eleições seriam convocadas na Argentina, saindo vencedor Arturo Frondizi, que seria questionado por opositores e militares por conta de seus laços com Perón. Frondizi privilegiaria os EUA, ao mesmo tempo em que buscaria melhores relações com a América Latina, em guinada universalista sem perder o ocidentalismo.

Também a partir de 1958, com o lançamento da OPA, a política externa brasileira se voltaria para as Américas. Antes da articulação com Eisenhower, JK contatara Frondizi, que recebera a proposta de forma positiva, o que abriu caminho para outros países latino-americanos aderirem à ideia. Porém, a despeito da convergência normativa, o pragmatismo com o EUA limitou o interesse argentino, com postura cautelosa de "apoio cordial e mantendo relação estreita, mas circunspecta". Ainda assim, os países mantiveram ativa diplomacia presidencial, com encontro em 1958, no qual foi criado o Grupo Industrial Brasil-Argentina.

Em novembro de 1959, o chanceler Horácio Lafer visitou a Argentina e encontrou sua contraparte argentina. Os países firmaram acordos sobre compra de trigo argentino, venda de café, frutas e madeira do Brasil, além da assinatura de um protocolo de consulta bilateral para avaliar novas possibilidades de convergência.

e) Relações com o Paraguai

A hostilidade de Buenos Aires em relação ao Paraguai após a deposição de Perón contribuiu para a aproximação paraguaia ao Brasil, com vários acordos na área de infraestrutura e comércio, a exemplo do tratado comercial firmado em outubro de 1956. Também em 1956, Stroessner e JK lançaram a pedra fundamental das obras de ponte ligando os dois países, sobre o Rio Paraná. Em 1959, foi inaugurada a rodovia de Assunção até Presidente Franco, cidade paraguaia fronteiriça ao Brasil. Em março de 1960, o chanceler Horácio Lafer esteve no país vizinho. Em janeiro de 1961, JK e Stroessner se encontraram na fronteira, por ocasião da inauguração das obras da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, que viria a ser aberta oficialmente em 1965.

O principal ponto de fricção na relação foi o potencial hidrelétrico da região do Salto do Guairá (no Brasil, Salto das Sete Quedas). O Brasil deu início em 1956 a estudos de viabilidade

para o aproveitamento desse potencial. Desde então, houve abordagem dupla quanto à disputa: pela força militar, o Brasil ocupou terras adjacentes; pela diplomacia, destacou o pleito de soberania sobre as quedas, mas lançou campanha para o Paraguai aceitar oferta de "participação igual" na exploração do potencial hidrelétrico. Em 1957, é fundada Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este), na extremidade paraguaia da futura Ponte da Amizade. Porém, em 1960 teria início a controvérsia acerca da região. A Comissão Mista Paraguaio-Brasileira Demarcadora de Limites, ao traçar a fronteira, verificou que, antes de chegar ao rio Paraná, a cordilheira de Mbaracayú se dividia em dois ramais: o ramo norte findava próximo à primeira queda de Guairá; o ramo sul chegava à quinta queda. Os representantes paraguaios defendiam a demarcação pelo ramal norte; os brasileiros, pelo ramal sul. A diferença se dava pelo aproveitamento hidrelétrico: o Paraguai buscava o condomínio, enquanto o Brasil almejava seu domínio exclusivo.

f) Relações com a Bolívia

A relação teve como fulcro a concepção brasileira, refletida na obra geopolítica de Mario Travassos, que apontou o país andino como o *heartland* sul-americano, rico em recursos naturais e que, em seu território, liga as bacias Amazônica e Platina. Em março de 1958, conjunto de 31 acordos por meio de notas reversais, os Acordos de Roboré, versariam sobre exploração de petróleo (que, no futuro, se provariam ser em sua maioria absoluta jazidas de gás natural), além de dispositivos sobre a estrada de ferro ligando Corumbá a Santa Cruz de la Sierra e sobre circulação de mercadorias bolivianas.

g) Atuação diplomática na ONU

O Brasil teve participação relevante na Questão de Suez, em 1956, entre Egito e Israel, com duas resoluções (uma delas determinando o imediato cessar-fogo, outra estabelecendo a criação da Força de Emergência, a UNEF I). O Brasil defendeu a retirada das tropas israelenses, francesas e britânicas do Canal de Suez, e participou ativamente da UNEF I, com o Batalhão de Suez, tendo-a liderado nos anos finais.

Na XIII Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1958, Oswaldo Aranha, representante brasileiro, destacou a necessidade da dedicação das Nações Unidas ao desenvolvimento: com a Europa já recuperada após o Plano Marshall, o momento agora seria dos países menos desenvolvidos. Na XV Sessão da AGNU, em 1960, Horácio Lafer proferiu discurso em que defendeu a ideia de coexistência pacífica, o combate a qualquer segregação, fazendo referência à OPA, enfatizando ambições democráticas do continente americano e lembrando a necessidade de desenvolvimento econômico, em espécie de prelúdio da PEI de Jânio Quadros. O chanceler brasileiro também defendeu o pleito por ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), diante da iminente descolonização dos países africanos, que levaria a grande aumento de membros da organização. Por outro lado, não se escapou de contradições sobre descolonização: a despeito de o Brasil ter votado favoravelmente à resolução 1514 da AGNU, que versava sobre o tema, não deu apoio à Argélia na luta pela independência contra a França. O Brasil também manteve defesa do colonialismo tardio português (o luso-tropicalismo), afirmando que os territórios africanos não seriam colônias de Portugal, mas províncias ultramarinas, com o Estado português sendo unitário; por outro lado, o Brasil deu apoio às demais independências africanas.

h) Relações com a Europa e com a União Soviética

Com Portugal, recordam-se a visita do presidente Francisco Craveiro Lopes, em 1957, e problemas com a oposição lusitana a Salazar (casos do general Humberto Delgado e do capitão Henrique Galvão). Com a URSS, o Brasil enviaria missão comercial em dezembro de 1959, estabelecendo relações econômicas diretas e acordo que previa o envio de café em troca de trigo e de petróleo; em 1960, seria a vez de outros países do bloco socialista, a exemplo da Tchecoslováquia. Nessas missões, o objetivo era intercâmbio de mercadorias e importação de petróleo, sem intenção de restabelecer relações diplomáticas.

Com a CEE, apesar da percepção brasileira de que fosse um arranjo comercial desleal, haja vista a prioridade conferida pelo bloco às colônias e ex-colônias no continente africano – importantes concorrentes do Brasil nos mercados europeus –, o País estabeleceria parceria. O Brasil mostrava preocupação com a política agrícola europeia, levando o debate para o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). No campo da indústria automobilística, o Brasil recebeu investimentos de montadoras alemãs (Volkswagen, Mercedes-Benz e DKW), em dinâmica influenciada pela Instrução 113 da SUMOC. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a estabelecer relações com a CEE, em 1960, tendo como representante Augusto Frederico Schmidt. Em agosto de 1960, o País receberia visita de representante da Alemanha Ocidental.

i) Relações com a Ásia

Em 1957, no contexto da independência de Gana e seus reflexos para o processo de descolonização na África Negra, o Itamaraty estuda o envio de uma missão exploratória a países africanos e asiáticos (memorando da Divisão Política). Desde 1957 o Brasil inicia discreta aproximação com os países asiáticos, sobretudo com Indonésia, Japão, Irã, Singapura, Malásia e Hong Kong (território sob administração britânica até 1997), no que ficou conhecido como Operação Brasil-Ásia. Essa operação começou em 1957, com uma série de visitas pelo embaixador brasileiro em Nova Délhi, José Cochrane de Alencar, buscando aproximar-se daqueles com quem não mantínhamos relações diplomáticas.

Na esteira da Operação Brasil-Ásia, o embaixador brasileiro na Bélgica, Hugo Gouthier de Oliveira Gondim, realiza missão especial em 1959 para estimular a expansão das relações comerciais. A missão Gouthier compreendeu os seguintes destinos da Ásia do Leste e do Sudeste: Tailândia, Indonésia, Singapura, Malásia, Filipinas e Hong Kong (além do Irã). Como resultado dessa missão e da Operação Brasil-Ásia, em 1959 o Brasil estabelece relações diplomáticas com Vietnã do Sul (4 maio), Tailândia (16 maio), Malásia (11 ago), Coreia do Sul (31 out) e, no ano seguinte, Ceilão, atual Sri Lanka (Sul da Ásia). Ainda em 1959, o presidente da Indonésia, Sukarno, realiza visita oficial ao Brasil, a primeira de um chefe de Estado asiático ao País (18 de maio). Em 1960, Sukarno, grande amigo de JK, visitou novamente o Brasil.

Quanto à China, as relações eram limitadas a Taiwan desde dezembro de 1952 e seriam objeto de revisão apenas no período seguinte, de Jânio Quadros e João Goulart, apesar de manifestações de alguns setores civis em favor do reatamento de relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC)[78].

[78] No dia 17 de junho de 1959, tornou-se público o rompimento de JK com o FMI, provocado pela recusa do governo brasileiro em ceder às exigências do órgão para a concessão de financiamentos. A população do Rio, através de suas organizações de classe, compareceu em massa ao Catete, em atitude de solidariedade ao presidente, portando faixas e cartazes em favor do estabelecimento das relações diplomáticas do Brasil com a URSS e a RPC. Fonte: CPDOC/FGV.

No que diz respeito ao Japão, vale destacar investimentos japoneses no Brasil no âmbito do Plano de Metas (Usiminas-1956, Toyota-1958 e Estaleiros Ishikawajima-1959). Em 1956, o Brasil votou a favor à A/Res/1113, que admite o Japão na ONU. Em 1958, o Brasil recebeu visita do príncipe e da princesa Mikasa, no marco da comemoração dos 50 anos da imigração japonesa. Em julho de 1959, o primeiro-ministro do Japão, Shinsuke Kishi, realiza visita ao Brasil. Em novembro de 1960, firmou-se o Acordo de Migração e Colonização.

V. Governos Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964)

a) Contexto geral da política externa de Quadros e Goulart

A ascensão de Jânio Quadros ao poder no Brasil trouxe à política externa elemento voluntarista, com crítica a moldes vitorianos da política externa brasileira empreendidos até então. Quadros teve como ministro das Relações Exteriores Afonso Arinos de Melo Franco, e em seu curto governo as relações internacionais e a política externa se tornaram um assunto público, algo antes restrito ao ambiente profissional diplomático do Itamaraty.

Internamente, alguns fatores levaram à necessidade de mudança na atuação externa do Brasil, como a criação de um novo perfil de sociedade brasileira, com a emergência das massas e sua articulação por meio do nacionalismo, e a existência de necessidades vinculadas ao setor externo do desenvolvimento industrial brasileiro, que geravam estrangulamento. As formas de superar essas dificuldades incluíam: a obtenção de divisas para importação de bens de capital; a exportação de produtos primários de limitado escoamento; a sustentação de seus preços; e a obtenção de investimentos e tecnologias estrangeiras. Externamente, o sistema internacional se movimentava, sobretudo pela ação dos países em desenvolvimento, a exemplo do Diálogo Norte-Sul, como a convocação ulterior da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1964), e da consolidação do equilíbrio atômico, que tornara a guerra em larga escala algo improvável.

A despeito de Jânio ter permanecido no poder por menos de sete meses, as relações internacionais do Brasil passaram por alteração substancial com a formulação da Política Externa Independente (PEI). Esta não representava inovação completa, na medida em que foi influenciada por uma série de antecedentes, estruturando-se como continuidade e aprofundamento do nacional-desenvolvimentismo de Vargas, da diversificação de parcerias de Juscelino Kubitschek (JK), da barganha nacionalista de ambos e do pensamento do Instituto Superior de Estudos Brasileiros ISEB). A Operação Pan-Americana (OPA) de JK, por exemplo, foi antecedente relevante, pois constatou, mais uma vez, que uma relação especial com os Estados Unidos (EUA) estava longe de ser viável, já que as divergências existentes entre os interesses do Brasil, voltado precipuamente para a busca de desenvolvimento econômico, e os interesses dos EUA, em sua preocupação com a manutenção da segurança internacional, eram demasiadamente profundas.

A PEI, contudo, ultrapassaria vacilações dos governos anteriores: apresentava um conjunto de princípios articulados, extrapolava o âmbito regional, abria perspectivas mundiais e dava à política externa um lugar de destaque na vida nacional. O processo de universalização da política externa brasileira deu-se com a implementação da PEI, que representou ruptura no processo de definição dessa política. O objetivo da PEI era redirecionar a política externa, deslocando-a do eixo norte-americano, e inserindo-a em um contexto mais internacional. Ainda que se considerasse o espaço regional como campo natural de sua atuação, passa-se a cristalizar a percepção de que a presença hegemônica dos EUA impunha constrangimentos e que, em consequência, a saída seria a universalização, por meio da multiplicação de contatos internacionais e da diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Há, nesse sentido, uma distinção fundamental entre os governos de Jânio Quadros-João Goulart e o de JK: neste, a diplomacia hemisférica permanecia como questão essencial, mas com ênfase em tentativas de entendimento com os EUA, evitando confrontos diretos com Washington. Com Jânio, a faceta autonomista ganhou muita força, a exemplo de ações como a visita ao presidente da Iugoslávia, Josip Broz Tito, com acordos

comerciais, e a busca mais assertiva de aproximação a países como Cuba, República Popular da China (RPC) e União Soviética (URSS). Alguns autores, como Clodoaldo Bueno e Amado Cervo, entendem que esse afastamento em relação aos EUA significou um aspecto negativo da PEI, já que o Brasil não poderia simplesmente prescindir da colaboração norte-americana, e as relações com a URSS apresentavam poucas vantagens econômicas em virtude do pequeno volume do comércio bilateral.

O governo de João Goulart, por sua vez, foi marcado por conjuntura interna bastante instável desde o início, no contexto da renúncia de Jânio, enquanto Goulart estava em missão comercial na China. Apesar dessa instabilidade, também caracterizada pela adoção do sistema parlamentarista até o início de 1963 e pela alta rotação de ministros a frente do Itamaraty, a concepção da política externa se manteve uniforme, com continuidade dos temas centrais da PEI. A mudança em relação aos sete meses de Jânio foi a adoção de um sentido mais realista e profissional à PEI, inicialmente sob a liderança de Francisco Clementino de San Tiago Dantas, primeiro dos cinco ministros das Relações Exteriores de Goulart – os outros nomes foram: Afonso Arinos, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro. Para San Tiago Dantas, uma das maiores preocupações da política externa brasileira dizia respeito à ampliação do mercado externo para os produtos brasileiros, o que induziu algumas mudanças, como a aproximação com os países do hemisfério e, ao mesmo tempo, a busca de parcerias novas, a exemplo da retomada das relações com a URSS.

b) Política Externa Independente (PEI)

i. Princípios gerais da PEI

PEI designa a política exterior brasileira durante as presidências de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964), incluindo a fase parlamentarista, tomadas como uma unidade. Documentada em Mensagem Presidencial ao Congresso e em artigo para a *Foreign Affairs* (agosto de 1961)[79], sua concepção foi obra de Jânio e de Afonso Arinos de Melo Franco, continuada e aprofundada, após a renúncia do presidente, pelo Itamaraty, com destaque para os chanceleres San Tiago Dantas e Araújo Castro.

Em suma, é possível sintetizar os fundamentos da PEI como: mundialização das relações internacionais do Brasil, correspondendo ao alargamento de seus horizontes, que deixam de estar restritos às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos; ênfase na segmentação do mundo entre Norte-Sul e não Leste-Oeste; busca de novos mercados consumidores de exportações brasileiras; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posicionamento fortemente contrário à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção.

[79] O presidente Jânio Quadros, pouco antes de sua renúncia em 25 de agosto de 1961, escreveu o artigo "Nova política externa do Brasil" para a revista *Foreign Affairs*. Em língua portuguesa, foi publicado pela Revista Brasileira de Política Internacional (n.16, p. 150-156, dez. 1961). Segundo o presidente, o Brasil estava ganhando força no cenário econômico mundial e apresentava elementos que indicavam a transformação do Brasil em uma potência econômica, como suas proporções continentais, equivalente a quase metade da América do Sul, sua proximidade em relação à África e a miscigenação de sua população, de raízes indígenas, europeias e africanas, que, à época, estava prestes a atingir a marca de 100 milhões de habitantes, além da rápida industrialização de algumas regiões do País: a intenção da PEI era proporcionar ao Brasil a posição a que este fazia jus no concerto das nações.

Entre êxitos e fracassos, a PEI inovou ao empregar políticas dirigidas para o mundo socialista, África e Ásia, sem descuidar do entorno, que teriam forte impacto na política doméstica e nas relações tradicionais com o mundo ocidental, sendo retomada em momentos futuros da política externa brasileira. Segundo Cervo, a PEI não foi um plano estratégico pré-concebido, mas uma atitude diante dos assuntos internacionais, caracterizada pelo pragmatismo, universalismo, independência, anti-imperialismo, anticolonialismo e ênfase no desenvolvimento e nas relações Norte-Sul.

ii. O pragmatismo na PEI

O pragmatismo pode ser entendido como uma premissa proposta no artigo de 1961, que substitui o idealismo, mesmo o fundado em valores importantes, na identificação dos interesses nacionais e na implementação da política externa, em prol da produção, comércio, prosperidade e bem-estar. Esse conceito enseja uma universalista e atenta à soberania política e econômica, traduzida na defesa do anticolonialismo, da autodeterminação dos povos e da não intervenção em assuntos internos, do desenvolvimentismo e da autonomia.

O objetivo interno precípuo era o desenvolvimento do País, o que também constituía elo de identidade com outros países e potenciais parceiros, especialmente do mundo em desenvolvimento. Jânio Quadros entendia que esses países constituíam excelentes destinos para os produtos brasileiros, cuja produção para além das necessidades internas, fomentada pelo crescimento industrial em JK, demandava abertura de novos mercados consumidores, enfatizando a possibilidade de instauração de maior aproximação também política, com vistas a uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos de superação do subdesenvolvimento. Considerava-se o subdesenvolvimento como o principal desafio do mundo pós-guerra, o que exigiria, para o próprio interesse nacional, um esforço global voltado para a aceleração da taxa de crescimento econômico das nações subdesenvolvidas. A preocupação era ainda maior devido à contínua ampliação da discrepância dos graus de riqueza entre os povos. Desse modo, o Brasil advogava não só a necessidade de uma revisão radical da então atual estrutura institucional do comércio internacional, mas também a liquidação das colônias remanescentes e a validade da Declaração de Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1960, em que se condenavam os colonialismos de qualquer tipo e se apoiavam os processos de descolonização.

iii. O lugar do Brasil no mundo segundo a PEI

Em seu artigo para a *Foreign Affairs*, Jânio afirma categoricamente o pertencimento do Brasil ao hemisfério ocidental, cujas evidências seriam os valores democráticos em âmbito político e social e a "coexistência racial". Repudia, contudo, a limitação da política externa brasileira a essa premissa, pois haveria outros pontos de contato do Brasil com o mundo, cujas oportunidades de ganhos o Brasil não pode recusar. O contato com países latino-americanos e afro-asiáticos, portanto, seria a luta contra o subdesenvolvimento, fundamento da relação Sul-Sul. Nesse esforço, inclui-se a luta pela liberdade econômica (desenvolvimento) e política (soberania nacional e rejeição do colonialismo) dentro do próprio bloco ocidental.

Esses princípios explicam o posicionamento do Brasil nos temas da nacionalização dos lucros e da encampação de empresas, que motivariam a visita de Robert Kennedy e o Acordo Dantas-Bell. Igualmente, o Brasil se esforçou na defesa dos produtos primários e do

desenvolvimento, resultando em repercussões duradouras, como sua atuação na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), na UNCTAD (Carta de Alta Gracia e G77) e a tese da segurança econômica coletiva.

iv. A autodeterminação e a não intervenção na PEI

O artigo aponta o caso cubano como uma crise continental que exemplifica o conteúdo prático dos princípios da autodeterminação e da não intervenção, apontando-se os efeitos nefastos dos preconceitos ideológicos das democracias capitalistas e consequentes ações intervencionistas. O pertencimento ao hemisfério ocidental, por exemplo, foi reafirmado na Declaração de Uruguaiana (1961), ao mesmo tempo em que o desenvolvimentismo e o pragmatismo impulsionavam uma estratégia independente do americanismo.

Essa concepção fundamentou o posicionamento do Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (1962), marcada pela abstenção dos *outer six*, em gesto de oposição à proposta norte-americana de exclusão de Cuba do sistema interamericano.

v. O anticolonialismo e o anti-imperialismo na PEI

Os princípios do anticolonialismo e anti-imperialismo são apresentados mediante a nova política para a África: fundada na compreensão culturalista de raízes étnicas comuns e na concepção freyriana de ausência de preconceito racial no País, o Brasil se apresenta como exemplo para a África e elo entre esse continente e o Ocidente, considerando um erro o apoio anterior ao colonialismo europeu, condenando-o por motivos pragmáticos. Esses princípios resultaram na criação do Grupo de Trabalho para a África[80] no Itamaraty e do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA)[81], na inclusão de capítulo específico nos relatórios anuais do ministério (1961), na troca de visitas, na "euforia africanista", na exposição no navio Custódio de Mello. Em 1961, foram abertas três embaixadas: Acra (Gana), Dacar (Senegal) e Lagos (Nigéria). Segundo Mariana Schlickmann, "a escolha desses locais pautou-se em uma perspectiva estratégica, tendo em vista que Dacar, no Senegal, era um grande centro intelectual e exercia influência em toda a África de colonização francesa. Já a Nigéria, país mais populoso e rico em recursos naturais, era idealizado pelo governo como um futuro parceiro comercial. Por sua vez, Gana consistia em centro estratégico na África Ocidental, detentora de grande expressão política e maior exportadora de cacau do mundo". Dentre essas, em Acra foi aberta a primeira embaixada na África Subsaariana, chefiada pelo escritor negro nomeado embaixador: Raimundo de Souza Dantas[82].

A PEI tinha como uma de suas diretrizes "o reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia". Na *Foreign Affairs*, Jânio escreveu que "o grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. Entre estes, na maioria dos casos, estão motivos históricos, geográficos

[80] O Grupo de Trabalho para a África foi criado em 1961 para estudar a abertura de missões diplomáticas e repartições consulares no continente e propor medidas para desenvolver as relações econômicas, comerciais e culturais.

[81] O Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA) foi criado em 1961, subordinado à Presidência da República, como centro de altos estudos destinados a incrementar as relações do Brasil com o mundo afro-asiático.

[82] Raymundo de Sousa Dantas (1965) relatou sua experiência como embaixador no livro *África Difícil: Missão Condenada – Diário*, obra em que descreveu as dificuldades enfrentadas, o racismo do Itamaraty e o abandono sofrido pela Embaixada.

e culturais. O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão. (...) Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com nossa natureza e história. Um grupo de nações, especialmente da Ásia, tem também o cuidado de permanecer à margem de qualquer choque de interesses, que são invariavelmente os das grandes potências e não necessariamente os de nosso País, quanto mais da paz mundial. (...) As possibilidades de relações comerciais entre o Brasil e o Oriente são praticamente "terra incógnita". Mesmo no caso do Japão, ao qual estamos ligados por tantos laços, nossas relações comerciais estão longe de ser completas. A China, Coréia, Indonésia, Índia, Ceilão e todo o sudoeste da Ásia abrem espaço para o desenvolvimento de nossa produção e empreendimentos comerciais, que nem a distância nem os problemas políticos podem desencorajar".

Ainda em 1961, o Brasil enviou observador (Araújo Castro) à conferência preparatória do lançamento do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), no Cairo. Há divergência na bibliografia sobre eventual envio de observador brasileiro também à Conferência de Belgrado (Eugênio Vargas Garcia diz que enviamos Afonso Arinos, mas relato do Embaixador no Cairo sobre a II Conferência dos Não Alinhados indica que teria sido Afrânio de Melo Franco Filho enviado a Belgrado).

Nesse contexto, Ricupero destaca a ideia de contradição – ao singularizar abstenções na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1961 e 1962, em resoluções sobre colônias portuguesas e *apartheid* sul-africano, e votou a favor no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 1963, nas resoluções 180 e 183 – e diferenças de percepções entre Quadros/Arinos e Goulart/Dantas. Apesar do recuo em 1964 quanto à África portuguesa, as relações com os demais países foram aprofundadas. O impasse português seria progressivamente superado a partir do governo Médici, repercutindo na redefinição das relações com Portugal desde 1972 até a atual fase de maturidade nas relações, que possibilitou a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996).

vi. O universalismo na PEI

O universalismo se baseia na ausência de obrigações internacionais de defesa do Brasil para além do sistema interamericano, conforme o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o que o habilita a manter a neutralidade na disputa Leste-Oeste e a posicionar-se de acordo com suas convicções caso a caso. O *status* de mero observador no MNA é evidência disso. Trata-se de crítica incisiva à bipolaridade, considerada como fator de constrangimento das possibilidades de desenvolvimento, pois implicava um desvio de recursos para manutenção de capacidades militares e inviabilizava seu direcionamento para atividades produtivas. Procurou-se negar a existência de fronteiras ideológicas e incentivar a multiplicação de parcerias. O conceito de autonomia apregoado se refere exatamente à perspectiva de não enquadramento às diretrizes ideológicas da Guerra Fria e negação do diferendo Leste-Oeste, pois uma vez localizado no campo de hegemonia de uma das superpotências, o Brasil tinha limites impostos às suas ações diplomáticas. Uma das maneiras de ampliar sua autonomia seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa. A PEI defendia que a diplomacia deveria passar a refletir o interesse nacional brasileiro em vez de uma diplomacia alinhada a

interesses alheios, uma política externa determinada de acordo com os interesses nacionais, formulada de dentro para fora, e não de fora para dentro.

Como consequência, a PEI implica, por um lado, ações pela paz e pelo relaxamento das tensões no sistema internacional – demonstradas na crise dos mísseis (Missão Albino, outubro de 1962), na Conferência do Desarmamento (1962) e no Discurso dos 3Ds (1963). Ademais, o apoio à Declaração sobre Desnuclearização da América Latina (1963) desembocaria no sistema de Tlatelolco (1967). No médio e longo prazo, esses princípios fundamentaram não apenas a tese do congelamento do poder mundial e a não assinatura do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP, 1968), mas também se expressam na atual atuação no âmbito do Coalizão da Nova Agenda pelo desarmamento efetivo e a promoção do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN, 2017).

Ao mesmo tempo, o universalismo significaria manter relações com todas as nações, a despeito das distâncias físicas ou políticas. Nessa lógica, foram organizadas as missões comerciais à URSS (Paulo Leão de Moura), à RPC (João Goulart) e ao Leste Europeu (João Dantas). Como resultados, abriram-se novos postos, retomaram-se as relações diplomáticas com URSS e criou-se a COLESTE (1962). Essa busca de relações universais seria aprofundada no longo prazo, sem retrocessos, apesar dos casos de Cuba (relações retomadas em 1985) e da RPC (relações retomadas em 1974; para mais detalhes sobre esse episódio, ver subseção g da seção VIII deste tópico). Em 1962, o Brasil assinou acordo de cooperação técnica com Israel. Em 1963, houve pressão israelense em favor da mudança da embaixada brasileira para Jerusalém.

vii. Os obstáculos à PEI

Segundo Ricupero, a demora de sua compreensão e seu menor êxito prático são tributários de seu pioneirismo e do contexto interno e externo. Para Fonseca, tratou-se da primeira articulação da política externa brasileira de "busca da liberdade pela via da universalização", que é a multiplicação de contatos internacionais, reduzindo a pressão hegemônica. O obstáculo ao universalismo era sistêmico e impedia o sucesso da busca da autonomia, cuja estratégia de diversificação baseava-se na identidade Norte-Sul para a superar a dicotomia Leste-Oeste. Havia, contudo, hiato entre teoria e prática, que só seria superado pelo Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE) do governo Geisel. Para uma visão mais detalhada a respeito do PRE e sua relação com a PEI, ver subseção a da seção VIII deste tópico.

viii. Repúdio e resgate da PEI

Nesse "universalismo possível", os fatores internos que explicam a PEI de Quadros teriam sido as suas inclinações pessoais (legitimidade política fundada em um governo com o povo) e o *slogan* de inovação. Em Goulart, o fator interno preponderante seria o ideário reformista, cuja projeção externa seria uma política autonomista, dirigida menos pelo presidente, mas, sobretudo, pelo Itamaraty, consolidada por San Tiago Dantas e Araújo Castro e a formação de novos quadros. Efetivamente, representou atualização necessária de paradigmas das relações internacionais da República Federativa do Brasil, comprovado pelo resgate posterior e atual constitucionalização (Art. 4º: I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e parágrafo único), apesar do repúdio imediato em 1964. Para análises a respeito do resgate de princípios da PEI no governo Geisel, ver subseção a da seção VIII deste tópico; nos governos Lula, ver subseção b da seção XIV deste tópico.

c) Relações com os Estados Unidos

Sob Jânio Quadros, o termo utilizado para definição da dinâmica da relação era "sincera colaboração". Em março de 1961, o chefe da força-tarefa para assuntos latino-americanos do governo John Kennedy, Adolf Berle Jr., visitou o Brasil, com a intenção precípua de buscar apoio para a contenção da recém-comunista Cuba, mas teve resposta negativa brasileira. Também em março, viria a proposta dos EUA da Aliança para o Progresso (AP), que envolvia estabilização das economias do hemisfério, investimentos e assistência técnica, integração econômica, estabilização dos mercados e, por fim, financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Quanto à ideia da AP, o Brasil mostrou inclinação a apoiá-la, desde que a iniciativa não fosse um entrave ao desenvolvimentismo. O Brasil adotava forma de "neutralismo tático" com os EUA, buscando a maximização dos ganhos, mas os recursos da AP só seriam destinados para "governos responsáveis", o que levaria o Brasil a diversificar fontes de financiamento na Europa e laços internacionais, inclusive com o bloco socialista. Após a má repercussão da visita de Berle, o secretário de Estado dos EUA, Douglas Dillon, visitou o Brasil em abril, sendo discutidos empréstimos dos EUA; em julho, Celso Furtado, diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), pede ajuda a Kennedy, mas recebe em troca promessas que não viriam a ser cumpridas.

Sob João Goulart, as relações com os EUA adotaram contornos complexos e marcados por hostilidades em âmbito doméstico e iniciativas de desestabilização por parte de integrantes do governo norte-americano. As relações foram bastante instáveis, com um dos marcos iniciais ocorrendo no Rio Grande do Sul, com a encampação de empresas norte-americanas entre 1959 e 1962 pelo governo estadual de Leonel Brizola. O então embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, buscou contato com San Tiago Dantas a respeito de indenizações. Em abril de 1962, Goulart visitou John Kennedy, expressando no encontro o desejo de manter relações "exatas, convenientes e necessárias". A indenização "justa e prévia" feita por decreto pelo governo gaúcho provocou protestos da parte do governo dos EUA, cujo Congresso, em represália, aprovou a Emenda Hickenlooper, em 1963, que determinava a suspensão de qualquer ajuda aos países que desapropriassem bens norte-americanos sem "indenização imediata, adequada e efetiva".

Em fevereiro de 1962, Robert Kennedy esteve no Brasil, em encontro cujas pautas englobaram a infiltração da esquerda no hemisfério, debates sobre atividades paradiplomáticas, em especial com Carlos Lacerda e Adhemar de Barros, governadores dos estados da Guanabara e de São Paulo. Também foram debatidos a dívida brasileira e a crise cubana. Foi firmado no período o Acordo Bell-Dantas, que previa o financiamento do Plano Trienal, condicionado à adoção de políticas contra a inflação e a redução do déficit orçamentário, além de controle dos créditos do Banco do Brasil. Com o descumprimento das exigências econômicas do Acordo Bell-Dantas, haveria o recrudescimento do processo de apoio de Washington a setores interessados na queda do governo de Goulart.

Desde 1961, intensificou-se o financiamento de propaganda ideológica, por meio de instituições como IPES e IBAD. Desde 1963, o adido militar dos EUA, Vernon Walters, coordenou atividades voltadas à desestabilização do governo brasileiro. Em 1964, após a promulgação da lei de remessa de lucros, as ações de Lincoln Gordon tornaram-se ostensivamente conspiratórias. Nos estertores do governo de João Goulart, em nota publicada no New York Times, o governo dos EUA declara não se opor a golpes militares na América Latina. No contexto do golpe de 1964, houve a mobilização de força-tarefa da Marinha dos EUA para o Atlântico Sul, por

meio da Operação Brother Sam, que não precisou entrar em ação, pois a deposição de Goulart transcorreu de forma pacífica.

d) Questão cubana

Tensões já surgiram em março de 1960, quando o então candidato presidencial Jânio esteve em Havana, conhecendo Fidel Castro, seu irmão Raúl e Ernesto "Che" Guevara. Em carta a Fidel, Jânio tece críticas ao imperialismo, pede para que Cuba abandone a influência da URSS, e deixa clara a posição brasileira contrária a qualquer hipótese de intervenção. As tensões se exacerbaram após a condecoração de Che Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, logo após o lançamento da Carta da AP, em reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA), em agosto de 1961; a condecoração não foi comunicada antes nem ao chanceler Arinos nem ao Itamaraty.

Quando do episódio da invasão da Baía dos Porcos, em abril de 1961, o Brasil expressou "profunda apreensão". Votou a favor de resolução intitulada "*Complaint by the Revolutionary Government of Cuba regarding the various plans of aggression and acts of intervention being executed by the Government of the United States of America against the Republic of Cuba, constituting a manifest violation of its territorial integrity, sovereignty and independence, and a clear threat to international peace and security*", adotada dias depois.

Já no governo de Goulart, a questão cubana assumira posição central no debate nacional, sobretudo após Fidel declarar-se marxista-leninista em novembro de 1961. Em manifesto publicado em janeiro de 1962, ex-chanceleres demandaram a expulsão de Cuba da OEA. Na reunião preparatória de Punta del Este, em 12 de janeiro de 1962, após desrespeito por Cuba à Declaração de Santiago, o Brasil posicionou-se contra o intervencionismo, com San Tiago Dantas condenando sanções econômicas a Havana e não recomendando ruptura de relações. Na Reunião de Consulta de Punta del Este, no dia 23 de janeiro, o Brasil foi um dos seis países que declararam abstenção na votação que definiu a exclusão de Cuba do sistema interamericano (o *outer six*)[83].

Em outubro de 1962, durante a crise dos mísseis, os EUA convocam o TIAR e defendem o bloqueio de Cuba. O Brasil declarou-se favorável ao bloqueio, mas posicionou-se contrário à intervenção, ao passo que a Argentina, por exemplo, apoiou a medida de forma irrestrita. No final de outubro, o Brasil enviou o chefe da Casa Militar, general Albino Silva, para mediar a crise dos mísseis. O Brasil era contrário ao embargo econômico, mas favorável à expulsão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa (o comunismo seria ameaça ao sistema hemisférico).

e) Relações com a Argentina

Durante o início dos anos 1960, há estreitamento das relações entre Brasil e Argentina. Parte desse estreitamente se deve à abordagem da PEI, além da convergência de perspectivas entre os mandatários dos dois países. O exemplo mais evidente dessa concertação foi o encontro entre Jânio e Frondizi em Uruguaiana, em abril de 1961. O encontro representou inflexão na relação bilateral: Jânio Quadros e Arturo Frondizi buscavam superar a rivalidade entre os países, construindo confiança; definiu-se a retirada de tropas das fronteiras; adotou-se a Declaração de Uruguaiana, em que os dois países afirmam orientar suas políticas internacionais em função de sua condição sul-americana, conforme essência ocidental e cristã de suas nacionalidades e também

[83] No caso argentino, a pressão interna foi tão intensa que o país rompeu relações diplomáticas com Cuba em 8 de fevereiro e, mesmo cedendo desse modo aos militares, o presidente Frondizi foi deposto em 29 de março de 1962.

conforme suas responsabilidades continentais, defendem a democracia representativa, fazem referência à OPA e manifestam apoio à AP; e foi firmado pelos chanceleres o Convênio de Amizade e Consulta, com mecanismo de consulta permanente de âmbito bilateral, uma inovação na relação. Dentro do "espírito de Uruguaiana", firmaram-se, ainda, Declaração Econômica e Declaração sobre Intercâmbio Cultural, e os países mantiveram o apoio à ALALC.

O chamado "Espírito de Uruguaiana" seria mantido com João Goulart. Em setembro de 1961, encontro presidencial levaria à declaração conjunta. Dois meses depois, os chanceleres adotadam a "Declaração Cárcano-San Tiago Dantas". Em 1962, os dois países convergiram quanto à questão cubana, tendo tanto Brasil quanto Argentina se posicionado pela abstenção na votação que definiria a exclusão de Cuba na OEA, integrando o chamado *outer six*. Além disso, houve importância conferida ao MNA: a Argentina aderiu ao grupo, ao passo que o Brasil, embora não o tenha feito, se manteve como observador.

O "Espírito de Uruguaiana", contudo, não sobreviveria por muito tempo, com novo golpe na Argentina, que depôs Frondizi em março de 1962. Em seu lugar, assumiria o então presidente do Senado, José María Guido, em conjuntura política crítica, no qual o governo estava sob tutela das Forças Armadas. Assim, a Argentina voltaria a alinhar-se com os EUA, em um contexto no qual a Guerra Fria escalava no hemisfério, por conta da Crise dos Mísseis em Cuba. Nessa crise, a Argentina condenou Havana e enviou navios para a quarentena que se estabeleceu. Ademais, deu apoio à intervenção na República Dominicana. Mesmo dentro da caserna havia hostilidades internas, e o país convulsionava em sua política doméstica.

f) Relações com o Paraguai

Com o Paraguai, viriam à tona problemas de fronteira, no contexto da publicação do estudo preliminar acerca do aproveitamento de Sete Quedas iniciado com JK. Em 19 de setembro de 1962, em nota diplomática ao governo paraguaio, o Brasil declarou formalmente que reivindicava soberania absoluta sobre a região do Salto das Sete Quedas. Em 19 de janeiro de 1964, porém, após Stroessner reunir-se com João Goulart, foi anunciada Comissão Mista para investigar a exploração do potencial hidrelétrico, sem qualquer menção à disputa de soberania.

g) Relações com a América Latina

Em abril de 1962, Goulart visita México e Chile, em pautas relacionadas à preservação de autonomia política e econômica e defesa de não intervenção e autodeterminação. Durante a PEI, afirma-se compromisso com o desarmamento no processo que levaria a Tlatelolco, entre Brasil, Bolívia, Chile, Equador e México: o propósito seria um acordo multilateral contrário ao uso de armas nucleares.

h) Relações com o Leste Europeu e o Bloco Socialista

Em abril de 1961, missão de João Dantas ao Leste Europeu rendeu ao Brasil acordos comerciais com Hungria, Alemanha Oriental (RDA), Romênia, Albânia, Iugoslávia e Bulgária. Em julho de 1961, o cosmonauta soviético Yuri Gagarin visitou o Brasil, onde foi condecorado por Jânio. A aproximação com a RDA causou problemas com a Alemanha Ocidental (RFA) – segundo a Doutrina Hallstein, a RFA seria a representante exclusiva alemã nas relações internacionais. Também se destacam a missão comercial chefiada por Goulart à China continental,

além do périplo de Roberto Campos na Europa e da missão comercial de Paulo Leão Moura a Moscou. Em dezembro de 1962, foi criada a COLESTE, que institucionalizaria a aproximação do Brasil com o Leste Europeu e o bloco socialista.

Quanto à URSS, entendimentos entre San Tiago Dantas e Viktor Azov levariam ao restabelecimento das relações diplomáticas em novembro de 1961, sendo Vasco Leitão da Cunha nomeado embaixador. Em abril de 1963, os países firmaram novo acordo comercial: o Brasil receberia petróleo, aviões e tratores em troca de manufaturas, filmes e sucos de fruta.

Com a Iugoslávia, o Brasil receberia a visita de Tito em setembro de 1963. Na ocasião, Goulart declarou deplorar a existência de dois blocos e reiterou a defesa brasileira da paz mundial, sugerindo a ideia de segurança econômica coletiva.

i) Relações com a França

O principal episódio das relações entre Brasil e França no período da PEI foi a Guerra das Lagostas. Os problemas se iniciaram em janeiro de 1963, com a detenção de navios franceses acusados de pesca ilegal em águas territoriais no litoral nordestino, liberados após conversas entre Goulart e Charles de Gaulle. No mês seguinte, contratorpedeiro francês ruma à costa brasileira, o que gera reclamação do ministro da Marinha e retorno do embaixador francês à Paris. As tensões perduraram até janeiro de 1964, mas o episódio só chegaria ao fim em agosto, já no governo de Castello Branco.

j) Relações com a Ásia

Em 1961, é assinado acordo bilateral econômico entre Brasil e Indonésia. Em 1963, é assinado acordo de comércio com a Coreia do Sul e se dá início a imigração coreana ao Brasil, um ano após abertura de embaixada no País.

Sobre a China, o Brasil, a despeito de manter reconhecimento da República da China, em Taiwan, procurou reaproximar-se da RPC, na China continental. No início do governo Jânio Quadros, foi anunciada decisão de modificar a orientação do Brasil na ONU e apoiar na XVI AGNU (1961) a inclusão na agenda de debates de proposta relativa à representação da RPC. Como esforço de estreitar relações e alargar parcerias comerciais, seguiu-se a visita do vice-presidente João Goulart a Pequim (agosto de 1961). Na ocasião, Goulart chegou a propor ao governo chinês o estabelecimento de uma representação comercial permanente em cada país. Além disso, foi assinado acordo interbancário, o que levou à vinda de uma missão comercial em 1962.

Apesar dessas iniciativas, ainda em 1961, o Brasil votou favoravelmente à Resolução da AGNU 1668, que notou séria divergência entre os membros e decidiu que qualquer proposta sobre a representação da China na ONU teria caráter de “questão importante”, o que ensejou que qualquer proposta de reconhecimento de um ou outro governo demandaria 2/3 de votos para ser aprovada, e, no final de 1962, é assinado acordo de comércio com Taiwan.

k) Atuação diplomática na ONU

Na XV AGNU, que se encerrou em 1961, o Brasil se absteve de votar a favor de comitê para investigar a questão de Angola, dentro do colonialismo português (A/RES/1603(XV)); no caso do assassinato do congolês Patrice Lumumba, o Brasil condenou o episódio.

Durante o governo de Goulart, o Brasil discutiu a questão de Goa e a questão de Angola na XVII AGNU, em 1962. Na AGNU de 1963, o chanceler Araújo Castro proferiu o histórico discurso dos 3Ds (desarmamento, desenvolvimento e descolonização). A agenda para 1964 envolvia engajamento com a criação da UNCTAD. Para o Brasil, a ONU deveria pensar a questão do desenvolvimento, no marco da polarização Norte-Sul. Araújo Castro também preconizava o engajamento dos subdesenvolvidos e a ideia de formação de uma frente unida na busca de uma "nova era de comércio global".

VI. Governo Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967)

a) Continuidades das políticas de Dutra e Café Filho

As políticas econômicas e externa de Castello Branco são tributárias das conduzidas por Dutra e Café Filho (ver seções I e III deste tópico). Entre as coincidências, estão a política econômica liberal levada a cabo pela proximidade intelectual e ideológica entre Eugênio Gudin Filho e Octavio Gouveia de Bulhões, ministros da Fazenda de Café Filho e de Castello Branco, respectivamente; a busca pela autonomia na área nuclear, como denotam a cooperação nuclear desenvolvida com os Estados Unidos (EUA) nos governos Café Filho e Castello Branco e o interesse do governo Castello Branco em resguardar direitos e margem de manobra para programa nuclear com fins pacíficos nas negociações do Tratado de Tlatelolco; a postura em prol do desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais, durante a Conferência de Havana, em 1947-1948, e já no interior do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), notadamente na parte IV, em 1964; ou a defesa da segurança coletiva hemisférica, como fica evidente na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, seguida da criação da Organização dos Estados Americanos em 1948, e na participação (liderança) brasileira na FIP, em 1965. A ESG, base da Doutrina de Segurança Nacional implementada por Castello, foi criada com Dutra, em 1949. Exemplos de "universalismo inevitável" (Cervo e Bueno, ver subseção e desta seção) também podem ser encontrados nos governos Dutra e Café Filho, como a defesa ativa de medidas especiais em favor do desenvolvimento nas reuniões preliminares em Genebra e na Conferência de Havana em 1948 e o envio de observador para a Conferência de Bandung em 1955.

Houve, no entanto, divergências entre algumas diretrizes desses três governos, como, por exemplo, o rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) no governo Dutra, as quais foram retomadas pela Política Externa Independente (PEI) e não foram novamente rompidas com Castello Branco; ou a frustração que se abate sobre a segunda metade do governo Dutra em suas relações com os EUA, que não se repete do ponto de vista da retórica da política externa brasileira nos períodos seguintes.

b) Postura diante da PEI

Entre as características da PEI que foram ressignificadas ou questionadas durante a assunção do governo Castello Branco, destacam-se: a política "neutralista"; a "ruptura" de laços afetivos com Portugal e com o Ocidente em nome do anticolonialismo; o afastamento dos EUA; e a estatização e o nacionalismo econômico exacerbado, que afugentavam o capital estrangeiro e prejudicava o livre mercado.

c) Princípios que nortearam a política externa de Castello Branco

Conceitos de natureza principiológica e geopolítica nortearam a política externa do período, como interdependência, bipolaridade, ocidentalismo, fronteiras ideológicas, círculos concêntricos, soberania nacional, segurança coletiva e segurança nacional. A noção de interdependência guarda relação com a aceitação dos limites reais ao exercício da soberania do Brasil e à ideia de que o alinhamento automático com os EUA era considerado a única saída factível para que se garantisse a independência nacional diante da percebida ameaça comunista. A

noção de bipolaridade diz respeito ao mundo constituído de duas ordens: uma encabeçada pelos EUA, capitalista e ocidental; a outra liderada pela URSS, comunista e concebida como ameaça. Segundo a noção de ocidentalismo, o País se reconhecia como partícipe do mundo ocidental e valia-se de modelos democráticos para desenvolvimento. A concepção de fronteiras ideológicas, constante no escrito "Geopolítica e geoestratégia", do general Golbery do Couto e Silva, separava o mundo em moldes assemelhados aos da noção de bipolaridade, com os EUA e o Ocidente separados do mundo comunista, enquanto África, partes do Oriente Médio e Ásia eram associados. A teoria dos círculos concêntricos, idealizada por Golbery, mostra a importância dada aos temas de política externa, categorizando-a em níveis, mas não as excluindo: o nível mais importante é o nacional, em que o governo busca garantir a segurança do Estado; no nível médio, a região passa a ter certa prioridade na agenda militar e, em nível mais baixo, encontram-se as prioridades mundiais, principalmente, no que diz respeito à contenção do comunismo. A ideia de soberania nacional envolve a presença de total autonomia, controle, domínio e poderio dentro das linhas que delimitam o território do País. Dentro da noção de segurança coletiva, haveria a necessidade de superar desigualdades em um mundo em que cada vez mais se acentuava o contraste entre a riqueza e a pobreza de muitos. A concepção de segurança nacional, segundo Golbery, significa a destruição de possíveis ameaças à rotina da sociedade, ao funcionamento do Estado e à vida dos governantes; essa ideia se aplicaria à política externa, dentro da qual todas as medidas visavam à manutenção da segurança do Estado brasileiro.

São exemplos de iniciativas de política externa alinhadas com essa base principiológica: o rompimento de relações com Cuba, em 1964; a participação (e a liderança) na Força Interamericana de Paz (FIP) na República Dominicana; iniciativas de abertura e de liberalização econômica e de promoção do desenvolvimento associado dependente; e a recusa inicial de assinar os Pactos de Direitos Humanos (1966) e o Tratado de Tlatelolco (1967). Apesar de a América Latina não ter recebido grande atenção, destacam-se, dentro da lógica de fronteiras ideológicas e segurança (econômica) coletiva, as relações com o Paraguai (Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, e Ata das Cataratas, de 1966). Houve rompimento ou ameaça de rompimento de relações com Venezuela, México e Uruguai. Por outro lado, o Brasil não enviou tropas ao Vietnã.

d) "Passo fora da cadência"

A política externa do período Castello Branco foi um "passo fora da cadência", uma vez que, nos governos posteriores, muitas das bases da PEI foram retomadas, em razão, principalmente, de imperativos sistêmicos. A tentativa de repetir estratégias ou posturas de momentos anteriores, como os governos Dutra e Café Filho, esbarrava em alterações do sistema internacional, que já não era mais o mesmo do imediato pós-Segunda Guerra Mundial. EUA e URSS já viviam momento de *détente*, a Europa Ocidental e o Japão já estavam em processo de recuperação, e o anticolonialismo e a descolonização alteravam o balanço de forças.

e) Universalismo inevitável

O "universalismo inevitável" é a grande prova das restrições que sofria o governo Castello Branco para implementar a política externa nos parâmetros que pretendia. Esse conceito, segundo

Cervo e Bueno envolve três dimensões: a atuação do Brasil nos órgãos multilaterais não regionais; a investida para os países socialistas e; os contatos com a África Subsaariana.

De acordo com Cervo e Bueno, a primeira das três direções em que se orientou o realismo universalista do período foi "a atuação do Brasil nos órgãos multilaterais não regionais", como na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no GATT, na Conferência do Desarmamento e na Organização das Nações Unidas (ONU). Salienta-se a continuidade da participação brasileira na I UNCTAD, quando da transição de governo no País em 1964, e a fundação do G75, que viria a tornar-se rapidamente o G77. Na UNCTAD, o governo brasileiro defendeu a tese de "segurança econômica coletiva". No GATT, destacam-se a oposição brasileira ao Acordo de Têxteis e à doutrina do *market disruption* e a defesa da inclusão da parte IV (comércio e desenvolvimento). O Brasil também participou ativamente das sessões da Conferência do Desarmamento, advogando ações efetivas das potências nucleares em prol do desarmamento e o estabelecimento de fundo para captar recursos para o desenvolvimento.

A segunda direção do "universalismo inevitável" foi "a investida para os países socialistas". Apesar do estremecimento inicial, o Brasil passou a atuar com o intuito de transformar as relações comerciais em relações verdadeiramente econômicas, por meio da reconvocação de comissões mistas e da reativação do Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental – COLESTE (criado em 1962, passa a chamar-se Comissão de Comércio com a Europa Oriental em 1968). Ademais, não se promoveu rompimento de relações com a URSS, apenas com Cuba (1964). O principal destaque do período foi a missão do então ministro do Planejamento, Roberto Campos, a Moscou em setembro de 1965, seguida, em novembro do mesmo ano, da primeira reunião da comissão mista bilateral prevista em acordo de 1963. Roberto Campos também foi à Iugoslávia. Por outro lado, foi expulsa missão comercial chinesa.

Finalmente, ainda de acordo com Cervo e Bueno, a terceira direção dizia respeito aos "contatos com a África subsaárica". A política externa brasileira para a África no período desdobrou-se na aproximação com as delegações do Terceiro Mundo nos órgãos multilaterais, com condenação – ao menos retórica – do colonialismo e do *apartheid*, exemplificada pela organização de seminário em Brasília em 1966, pelos votos afirmativos em resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1965-1966 e pela abstenção e voto afirmativo em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); na busca pela ampliação de mercados inclusive no interior daquele continente; e na proximidade com Portugal, que impunha limites ao relacionamento do Brasil na África. Como marco, destaca-se a visita do presidente do Senegal, Léopold Senghor, em setembro de 1964, retribuindo a visita do então chanceler Afonso Arinos, em 1961. Também se destacam missão comercial em 1965 e 1966 e a centralidade que ocupava a África do Sul nas trocas com aquele continente.

f) Relações com a Argentina

A partir da queda de João Goulart, Brasil e Argentina distanciaram-se politicamente, por falta de convergência – apesar da deposição de Frondizi, o país vizinho ainda tinha um regime democrático, que perduraria sob Arturo Illia até 1966.

Segundo a classificação elaborada por Alessandro Candeas em 2005, o período vivido por Brasil e Argentina entre 1964 e 1979 pode ser considerado como "instabilidade conjuntural com rivalidade". Esse período foi subdividido em quatro momentos, sendo o primeiro deles, entre 1964 e 1967, caracterizado, no geral, pela Argentina autônoma e pelo Brasil alinhado aos EUA. Com o início dos governos militares, sob a presidência de Castello Branco, o Brasil se reposiciona e

abandona, temporariamente, o discurso independente (dentro do que viria a chamar-se de "passo fora da cadência" por Amado Cervo), e passa a enfatizar a interdependência e a pautar-se pela teoria dos círculos concêntricos de Golbery do Couto e Silva. Dentro dessa lógica securitária que passou a prevalecer na condução da política externa brasileira, as relações bilaterais com a Argentina se turvariam. Castello busca, em estratégia fundamentada na segurança dos eixos amazônico e do Prata, aproximar-se do Paraguai de Stroessner: em 1966, pondo fim a disputa territorial quase centenária, firma a Ata das Cataratas, que é ponto de partida para o futuro projeto hidrelétrico de Itaipu. Isso levaria à desconfiança da Argentina a respeito das intenções brasileiras para a região, o que não se acalmou nem com o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1969.

A autonomia argentina, contudo, não era uma condição estável, tampouco convencional. Sob o governo de Arturo Illia, que assumiu em outubro de 1963, após vencer pleito controlado pelos militares e que excluíra o peronismo, o país seguiu instável, com forte oposição parlamentar, atuação de setores sindicais e estudantis argentinos, além de pressões sistêmicas. A instabilidade também se mantinha pela decisão de Illia, em uma espécie de "autonomia heterodoxa", não apenas manter relações com os países desenvolvidos, a exemplo do memorando de entendimento com os EUA em matéria militar, mas também com os não alinhados, a China continental e a URSS, com quem a Argentina firmou acordo comercial em dezembro de 1964. Além disso, sob Illia a Argentina rechaçou imposições do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em decisão que aparenta ser paradoxal, rompeu os contratos celebrados por Frondizi com petrolíferas estrangeiras. No lado econômico, a Argentina obteve crescimento expressivo em 1964, chegando a 19%. Com o Brasil, houve tentativa de reviver o "Espírito de Uruguaiana" por meio da gestão hídrica comum e os dois países estiveram envolvidos no processo que levaria à constituição da UNCTAD, convocada em 1962 e realizada em 1964, que resultaria na Carta de Alta Gracia, inspirada nas ideias da CEPAL. Em 1966, porém, em combinação singular de setores ultranacionalistas, católicos integristas e dirigentes sindicais, constituiu-se um "pacto sindical-militar" que levaria a novo golpe de estado.

g) Relações com o Paraguai

No primeiro quadrimestre de 1965, as relações sinalizavam momento favorável. Em março de 1965 seria inaugurada a Ponte da Amizade. A integração completa ao Atlântico, contudo, só viria em 1969, com o asfaltamento de todo o trecho entre Foz do Iguaçu e o porto de Paranaguá, vital para o escoamento da produção do país mediterrâneo. Em abril de 1965, Stroessner elogiara o Brasil diante de sua Assembleia Legislativa, e destacou os investimentos brasileiros para o desenvolvimento do Paraguai. O discurso foi encaminhado pelo embaixador do Brasil em Assunção ao Itamaraty.

Em junho de 1965, entretanto, ato brasileiro retoma as tensões fronteiriças: contingente de soldados da 5ª Companhia de Fronteira ocupa a faixa de terra de Porto Coronel Renato (a região dos Saltos, então uma das maiores quedas de água do mundo). A intenção brasileira seria garantir a soberania territorial, que considerava o potencial hidrelétrico, suficiente para estabelecer a maior usina do planeta, como de fato viria a ser Itaipu quando de sua inauguração. A ação teria sido proveniente de um plano elaborado pelo governo militar, a Operação Sagarana, que incluiu a construção de pontes suspensas e a instalação de um posto militar.

A chancelaria paraguaia subiria o tom em setembro de 1965, afirmando que a demarcação da fronteira não havia sido concluída, por faltar a delimitação de um trecho de vinte quilômetros na região do Salto de Guairá. Assunção empreenderia, a partir de então, uma campanha para que

a comunidade internacional fosse informada do que ocorria na região, incluindo nos textos referências ao centenário da Guerra da Tríplice Aliança, tema que mobilizaria sua sociedade, mas incômodo às autoridades brasileiras. Em outubro, o vice-ministro das Relações Exteriores do Paraguai, enviado para investigar rumores sobre a ocupação, foi expulso da área por tropas brasileiras, o que levou a manifestações estudantis contra o Brasil em Assunção.

Em novembro, Castello Branco envia o general Golbery do Couto Silva para reunir-se com Stroessner, em missão extraordinária. O Paraguai deixou claro que não cederia, pois via a demarcação feita com base no tratado de 1872 precária e incompleta. O caso tomou dimensões tais que, em fevereiro de 1966, o embaixador do Paraguai, por ordem de Assunção, deixou o Brasil por tempo indeterminado, e o governo paraguaio reuniu o Conselho Nacional de Limites para levantar provas e levar o caso à arbitragem internacional. Em abril, as tensões chegariam ao ápice com troca de acusações entre autoridades dos dois países. A repercussão chegou aos EUA: o Secretário de Estado Dean Rusk visitou Assunção em novembro de 1965, ocasião na qual Castello Branco conseguiu que o secretário de Estado se pronunciasse sobre a questão, o que comprometeu sua influência perante o Brasil para que este se sentasse na mesa de negociações.

No início de junho de 1966, o governo argentino convocou Paraguai, Brasil, Uruguai e Bolívia para uma reunião em Buenos Aires para tratar sobre assuntos relativos à região platina – o ato serviu como catalisador para que Brasil e Paraguai resolvessem a questão definitivamente e sem mediação do vizinho. Assim, os chanceleres dos dois países negociaram durante três dias, resultando na Ata das Cataratas, assinada em 22 de junho de 1966. Brasil e Paraguai indicaram a intenção de estudo conjunto dos recursos hidráulicos dos 200 quilômetros lindeiros do rio Paraná, que passariam a ser administrados em condomínio. A energia gerada seria dividida igualmente entre os dois países. A solução adotada, que deixaria as quedas totalmente submersas, resolveu a questão da soberania de maneira *sui generis*: o litígio seria literalmente afogado. Foi criada a Itaipu Binacional (IB), para aproveitar os recursos hidrelétricos do trecho binacional do rio Paraná, a partir do Salto do Guairá até a fronteira com a Argentina.

Somente após a assinatura da Ata das Cataratas, Brasil e Paraguai aceitaram, conforme o Artigo 5º do documento, o convite de Buenos Aires e participaram da Reunião de ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos do rio da Prata. Iniciava-se então um processo de multilateralização da questão platina, protagonizada por Brasil e Argentina, que só conheceria solução definitiva em 1979, com o Acordo Tripartite, firmado entre Brasil, Paraguai e Argentina.

Fenômeno que tomou forma ao longo do governo de Stroessner foi a chegada massiva de agroexportadores brasileiros em áreas próximas à de influência da futura Itaipu Binacional no território paraguaio. O processo tem relação com o litígio de Salto do Guairá: a Ata das Cataratas estabeleceu que, em troca da retirada das tropas brasileiras, o governo paraguaio removeria as restrições à imigração de fazendeiros brasileiros para sua região de fronteira oriental. Na realidade, o Estatuto Agrário de 1940, que proibia a venda de terras a estrangeiros na faixa de 100 quilômetros da fronteira, já havia sido revogado em 1963. Com acesso facilitado pela inauguração da Ponte da Amizade, houve avanço ao oeste de grande população agrária, com o estado do Paraná estendendo suas atividades além da fronteira e chegando ao leste do Paraguai. Esses imigrantes, conhecidos como “brasiguaios”, foram motivados por preços de terras muito mais baixos, impostos mínimos e crédito agrícola barato e abundante, provido por bancos estatais dos dois países.

h) Relações com a China

O Brasil ainda mantinha relações diplomáticas com a China insular. Com a derrubada do governo de João Goulart em março de 1964, a embrionária aproximação com a República Popular da China foi suspensa drasticamente. Em 1964, no contexto das medidas de reversão da PEI, foram presos, sob acusações de subversão e espionagem, nove chineses, entre encarregados da instalação de um escritório comercial no Brasil e jornalistas da Agência Nova China, e condenados pela Junta Militar a dez anos de prisão. Em fevereiro de 1965, foi-lhes concedido indulto, e voltaram à China. Como resultado desse novo afastamento, o Brasil perdeu o acesso ao mercado chinês, que se voltou para o México e Cuba.

i) Relações com o Oriente Médio

Em 1966, o Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos com Israel foi assinado. Na Guerra dos Seis Dias, apesar de sofrer com os efeitos do conflito sobre a UNEF I, o Brasil tem participação multilateral discreta, embora tenha votado favoravelmente à Resolução 242 do CSNU, cujo texto-base partiu de iniciativa brasileiro-argentina.

VII. Governos Artur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

a) Continuidades de Médici em relação a Costa e Silva

Assim como já ocorrera com Costa e Silva, a política externa de Médici "deu continuidade à diplomacia voltada para o desenvolvimento e rejeitou o conceito de interdependência" (Doratioto), o que ressoa alguns elementos da antiga Política Externa Independente (PEI). A segurança econômica coletiva, que tem suas raízes no governo anterior, consagra-se como elemento central que integrava as agendas de economia, segurança e política externa, em meio ao momento de "Milagre econômico", o que fica evidente na proposta brasileira, em 1970, de substituição da estratégia de estabilidade por uma "estratégia dinâmica de desenvolvimento" para a Segunda Década de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU).

No que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos (EUA), também foi marcado pelo não alinhamento automático e por uma "rivalidade emergente". O combate ao comunismo era um dos fatores de proximidade, e foi assinado acordo para a construção, pela companhia norte-americana Westinghouse, de uma usina nuclear em Angra dos Reis, futura Angra I, sem transferência de tecnologia para o País; mas houve pontos de tensão, como a declaração, em março de 1970, de ampliação do mar territorial para 200 milhas náuticas.

Com a Índia, em 1968, há visita do chanceler Magalhães Pinto (a primeira de um chanceler brasileiro ao país) para participar da II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e visita da primeira-ministra Indira Gandhi ao Brasil (em que houve a assinatura de acordo de cooperação cultural, precedido meses antes por acordo de comércio, e o início de negociações para o estabelecimento de cooperação bilateral em matéria nuclear e setores de alta tecnologia). Os dois países exerceram, a partir de 1968, coliderança do G77. Em 1968, quando já se coordenavam de maneira resistente ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), também foi assinado acordo de uso pacífico de energia nuclear, que entrou em vigor em 1970.

Multilateralmente, o Brasil seguiu sem manifestar seu apoio ao TNP – e é no governo Médici que Araújo Castro torna conhecida sua reflexão sobre o "congelamento do poder mundial" – e buscou exercer posição de liderança de países em desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972).

Na "questão das hidrelétricas", com base nos trabalhos de comissão mista que operou durante o governo Costa e Silva, em 1970, a Eletrobrás e a Ande (Paraguai) assinaram convênio para estudo de viabilidade do desvio do rio Paraná, de modo a permitir a construção da barragem da hidrelétrica; e três anos depois foi assinado o Tratado de Itaipu. Em seu governo, entra em vigor o Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1968 no governo Costa e Silva.

b) Descontinuidades de Médici em relação a Costa e Silva

O projeto de "Brasil potência" e o interesse de reconhecimento do Brasil como potência emergente descontinuam a estratégia mais "terceiro-mundista" de Costa e Silva. Diferentemente da política externa de Costa e Silva, privilegiava o eixo bilateral de relações. O Brasil, que exerceu mandato de membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1967-1968, inicia no governo Médici um longo período de afastamento do órgão, embora tenha

seguido engajado em outras instâncias da ONU, sendo reeleito para o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

A diplomacia do "interesse nacional" de Médici, ancorada em um projeto de "Brasil potência", causava certa desconfiança entre os vizinhos, como revela também a preocupação com eventual papel "subimperialista" exercido pelo Brasil na América do Sul, amplificada pela declaração de Nixon de que "para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina", durante a visita de Médici em 1971. Cervo e Bueno classificarão o relacionamento com a região naquele governo como "contraditório", que contrasta com o latino-americanismo mais presente na administração Costa e Silva, quando se assina o Tratado da Bacia do Prata e quando o Brasil propõe reunião extraordinária da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla), a fim de reforçar a unidade entre os países da região, em que é aprovado o Consenso de Viña del Mar, documento que condensa as principais reivindicações latino-americanas de cooperação e que será levado ao conhecimento do presidente norte-americano, Richard Nixon. O chanceler Gibson Barboza teve outra visão a respeito, afirmando, entre as linhas mestras de sua política externa, "o relacionamento o mais estreito possível com os países em desenvolvimento, com atenção prioritária para nossa esfera de ação natural, que é a América Latina, e abrindo nesta uma nova fronteira, a América Central, até então nunca sequer visitada por um ministro das Relações Exteriores do Brasil". Ele visitou Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica em julho de 1971.

No relacionamento com o mundo em desenvolvimento, ainda que permaneça a coliderança brasileira do G77, a qual ganha contornos durante a II UNCTAD em Nova Délhi, em 1968, a atuação brasileira é menos incisiva nesse foro, embora se tenha obtido, como conquista, a institucionalização do SGP em 1971, que foi concebido na conferência na capital indiana três anos antes, e embora o Brasil tenha sido um dos fundadores do G24 no âmbito do G77.

Em 1973, o Brasil reconheceu oficialmente a República Democrática da Alemanha.

A aproximação com os países árabes, que tem raízes na criação do Grupo da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE), em 1969, pouco antes da eleição de Médici. Buscando maior aproximação com os países do Oriente Médio, mas ainda dentro do conceito de "equidistância" do Brasil em relação ao conflito árabe-israelense, o chanceler Gibson Barboza visita o Egito e, após passagem pelo Quênia, vai a Israel. Logo depois, o Brasil cria Embaixada em Trípoli, na Líbia, e estabelece relações diplomáticas plenas com a Arábia Saudita, por ocasião da visita do chanceler saudita, Omar Sakkaf, ao Brasil. A partir do final do governo Médici, o Brasil assume nova retórica com relação à questão israelo-palestina, em bases que foram consideradas nacionalistas e pragmáticas por parte da literatura, dados os imperativos econômicos derivados do Choque do Petróleo (1973) e posteriormente da implementação do II PND (petróleo e petrodólares). Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a "Questão das Hidrelétricas", na ONU, assim como esses países virão a tornar-se mercado importante para a indústria armamentista e bélica brasileira. Outros episódios importantes que poderiam ser indicados são o acompanhamento atento da Guerra do Yom Kippur e a defesa das fronteiras pré-1967 conforme a Resolução 242 e da retirada de Israel das áreas ocupadas na Guerra dos Seis Dias.

c) Relações com a Argentina e o tratamento da "questão das hidrelétricas" no governo Médici

A chamada "Revolução Argentina", período no qual o país esteve sob governos militares entre 1966 e 1973, se subdivide em dois momentos. De início, sob o general Juan Onganía (1966-

1970), a Argentina esteve sob dependência mais acentuada em relação aos EUA e isolada regionalmente; depois, sob os generais Roberto Levingston (1970-1971) e Alejandro Lanusse (1971-1973), houve a contemplação de uma afirmação autonomista, com reaproximação aos vizinhos latino-americanos e aprofundamento das relações econômicas e comerciais com o Leste Europeu. O alinhamento argentino aos EUA não deixava de ter seus condicionamentos: de um lado, houve abertura econômica e defesa da liberalização comercial internacional; de outro, a Argentina distanciou-se em temas estratégicos, como cooperação nuclear e o TNP, ao qual apenas concluiria seu processo de ratificação na década de 1990.

O Brasil, por sua vez, voltava a praticar, de forma gradual, preceitos e princípios da PEI, como independência e terceiro-mundismo, já no governo de Costa e Silva (1967-1969). Ademais, o afastamento político com a Argentina se daria também por conta de disputas geopolíticas no âmbito sul-americano, iniciadas já em 1966, quando da assinatura da Ata das Cataratas, para aproveitamento do potencial hídrico do Rio Paraná com o Paraguai, na chamada "diplomacia das cataratas".

Se a divergência sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios internacionais de curso sucessivo na Bacia do Prata já havia sido resolvida com o Paraguai, a Argentina buscou disseminar, em diversos foros regionais e multilaterais, a tese de que, como recorda Ricupero, "nos rios internacionais de curso sucessivo, os ribeirinhos de montante estão obrigados à consulta prévia aos de jusante antes de poder encetar obras que possam provocar prejuízo águas abaixo. Conseguiu vitórias expressivas, como a aprovação em dois anos sucessivos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) do princípio da consulta prévia com efeito suspensivo. A essa tese, contrapunha o Brasil o argumento de que todo país possuía o direito de aproveitar seus recursos naturais sem ficar sujeito a demoras excessivas de parte de vizinhos, desde que não lhes causasse prejuízos sensíveis".

Em 1970 foi assinado convênio entre as estatais de energia elétrica de Brasil e Paraguai para estudo de viabilidade do desvio do rio Paraná para construção da barragem da hidrelétrica. Segundo a Argentina, como lembra Doratioto em relação à decisão de Brasil e de Paraguai de construir uma hidrelétrica bilateral, "a altura da barragem da represa brasileiro-paraguaia, ao alterar as características do curso das águas do rio Paraná, determinaria as características da geração de energia por Corpus Christi e Yacyretá, hidrelétrica que a Argentina resolveu construir no rio Paraná".

Também segundo Doratioto, "em 1971, na Conferência da Bacia do Prata, em Assunção, a Argentina deu um '*faux pas* maiúsculo e inexplicável'. Do ponto de vista argentino, ao aprovar a Declaração sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais, o uso de rios contíguos de "soberania compartilhada" exigia o acordo prévio dos estados ribeirinhos. A declaração estabelecia, contudo, que, no caso de rios de curso sucessivo, por não ser a soberania compartilhada, cada país poderia explorar suas águas desde que não causasse 'prejuízo sensível' a outro estado da Bacia do Prata. Por essa distinção entre rios de curso internacional, Brasil e Paraguai não tinham que consultar a Argentina na exploração de seus recursos fluviais. Esse foi o argumento de Direito Internacional que os governos brasileiro e paraguaio citaram, nos anos seguintes, em favor de suas posições. Mário Gibson Barboza, que se tornara ministro das Relações Exteriores do governo Médici, comentou que ele próprio não escreveria um texto, 'que mais atendesse aos nossos interesses'". Barboza escreve ainda que "a Declaração de Assunção, aprovada por unanimidade pelos países da Bacia do Prata, em 3 de junho de 1971, passou, daí em diante, a constituir a mais forte e inviolável proteção do Brasil contra as objeções da Argentina à construção da hidrelétrica brasileiro-

paraguaia". Ainda em 1971, os países assinaram dois acordos que continham linguagem que induzia a necessidade de consultas sobre transporte transfronteiriço e entre autoridades marítimas.

Doratioto lembra que "a controvérsia em torno da consulta prévia para a construção de Itaipu foi introduzida na ONU em junho de 1972, quando da realização da Conferência sobre o Meio Ambiente em Estocolmo. A diplomacia argentina tentou obter da conferência o estabelecimento de regras sobre o uso de recursos naturais compartilhados por mais de um país, que incluíssem o princípio de consulta prévia. Houve, então, um grande enfrentamento entre as diplomacias brasileira e argentina e, no final, aquele objetivo de Buenos Aires não foi alcançado. Na declaração final da Conferência, porém, constou como recomendação, ao país que explorasse esses recursos, que comunicasse ao outro, com o qual os compartilhava, o início da exploração muito antes de seu início. Entre os Princípios e Recomendações de Estocolmo, o de número 21 declarava, ambiguamente, que os Estados tanto tinham o direito soberano de explorar seus recursos naturais, de acordo com sua própria política ambientalista, quanto tinham o dever de fazê-lo de modo a não causar prejuízo ao meio ambiente de outros países". Durante visita do general Lanusse, os países buscaram ampliar o campo de negociações, em tentativa malograda. A frustração com Itaipu foi tamanha que levou o governo de Lanusse a aproximar-se de regimes populistas como Peru e Bolívia, e mesmo do socialista chileno Salvador Allende e de Cuba.

As desconfianças viriam a aprofundar-se nos anos a seguir, tendo como momento marcante a assinatura do Acordo de Itaipu entre Brasil e Paraguai (1973), que gerou enorme insatisfação no governo argentino e deu início à crise de Itaipu-Corpus. O Brasil foi acusado pela Argentina de participação nos golpes militares na Bolívia e no Chile, pela intenção subimperialista, agindo como títere dos EUA no marco da Operação Condor.

Como afirma Doratioto, "Itaipu adquiriu a personalidade jurídica internacional de empresa binacional, na qual brasileiros e paraguaios teriam paridade na construção, operação e divisão da energia gerada. O governo brasileiro, por meio da Eletrobras, assumiu a responsabilidade do aval para os empréstimos necessários à construção de Itaipu, inclusive da parte do Paraguai, que não dispunha de recursos financeiros e nem de créditos internacionais. A Argentina buscou contrapor-se à crescente aproximação de Brasil e Paraguai. Em dezembro de 1973, os governos de Perón e Stroessner assinaram o tratado para a construção da hidrelétrica binacional de Yacyretá no rio Paraná. Ao criar no Paraguai interesse concreto em realizar outra obra hidrelétrica, com a Argentina, Perón não só assegurou importante aporte energético futuro a seu país, como buscou evitar que o país guarani ficasse totalmente sob influência brasileira".

Com o fim dos governos militares na Argentina, houve breve período de transição sob Héctor Cámpora e Raúl Lastiri, entre maio e outubro de 1973, até que houve renúncia para dar lugar à nova eleição de Perón. Ainda sob Cámpora e Lastiri, a Argentina restaura suas relações diplomáticas com Cuba e adere à proposta de readmissão do país na Organização dos Estados Americanos (OEA), além de sugerir a reformulação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que não estaria adequado a um mundo cada vez mais multipolar. Com o retorno de Perón, é retomado o projeto de "autonomia heterodoxa", com a participação no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e o aprofundamento de laços com o mundo afro-asiático, ao passo que as relações com os EUA passariam por divergências crescentes, salvo no tema dos investimentos estrangeiros. Com o Brasil, Perón busca distensão da postura conflituosa, sem, no entanto, obter grandes resultados; há aproximação com Paraguai e Uruguai, além de cooperação militar com o Chile de Pinochet, sob o mote de combate à ameaça comunista.

A aproximação do Paraguai com o Brasil deu a Assunção poder nas negociações entabuladas com a Argentina, que se consubstanciaram na ampliação da liberdade de navegação fluvial e na concreção do aproveitamento hidrelétrico de Yacyretá[84].

d) O início da "virada africanista" da política externa brasileira

Parte da literatura indica que o início da "virada africanista" da política externa brasileira aconteceu com o governo Médici. Trata-se de momento de aprofundamento das relações com o continente africano, ainda em cenário de preocupação com os reflexos nas relações com Portugal e com a África do Sul. Essas relações teriam componentes de proximidade cultural, cooperação técnica, promoção comercial e investimentos brasileiros para projetos de desenvolvimento na África.

Gibson Barboza lista, entre os pontos principais de sua política externa, as seguintes: "abertura de uma nova fronteira em nossa política externa, a africana, sobretudo a da África subsaariana e ocidental; e eliminação da hipoteca do colonialismo português, preservando, ao mesmo tempo, os vínculos especiais e íntimos que sempre nos uniram a Portugal". O grande símbolo dessa virada africanista é a visita, em 1972, a nove países da África Ocidental: Côte d'Ivoire, Togo, Benin, Zaire, Cameroun, Gabão, Nigéria, Gana e Senegal, quando são firmados diversos acordos de cooperação técnica e cultural. O Egito e o Quênia serão visitados no ano seguinte.

No que diz respeito ao adensamento do relacionamento político, Médici dá continuidade ao movimento de estabelecimento, em 1968 (com Costa e Silva), de relações diplomáticas com países africanos, como a República Democrática do Congo (RDC) e o Sudão, com o estabelecimento de relações com, por exemplo, Tanzânia, Uganda e Zâmbia nos anos seguintes. Ainda em 1968, é instituída a Câmara de Comércio Afro-Brasileira (Afrochamber), em São Paulo.

Sobre a África do Sul, o Brasil já vinha votando a favor em resoluções sobre a situação resultante da política de *apartheid* em governos anteriores.

De acordo com Eugênio Vargas Garcia, "em termos de aproximação com a África, considerada a 'fronteira Leste' do Brasil, o Itamaraty possuía tese contrária à de outros setores do governo que favoreciam no continente africano uma posição 'lusotropicalista' pró-Portugal". Essa posição "lusotropicalista" era defendida por nomes como Delfim Netto e Gilberto Freyre. Fica evidente, entretanto, que a escolha dos destinos visitados foi pouco controversa: países que haviam obtido sua independência sem grandes conflitos com suas metrópoles.

As relações com Portugal e com a África Portuguesa são um capítulo à parte, tendo como base o Tratado de Amizade e Consulta de 1953. Antes de Médici, em 1966, decidiu-se por encontros anuais de chanceleres dos dois países. No ano seguinte, é instituído o Dia da Comunidade Luso-Brasileira em 22 de abril, data do descobrimento do Brasil. Em 1969 visita o Brasil o primeiro-ministro de Portugal, Marcelo Caetano, que volta ao País em 1972, para a celebração do Sesquicentenário da Independência do Brasil. Em 1970, Gibson Barboza vai a Portugal. Em 1971, é assinada a Convenção sobre a Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, que entra em vigor no ano seguinte, em 22 de abril, no dia da chegada ao Brasil do presidente de Portugal, Américo Thomaz. Também em 1972, declarado "Ano da Comunidade Luso-Brasileira", os restos mortais de D. Pedro I são trasladados ao Brasil, gesto que deu maior apelo sentimental à então projetada "Comunidade Luso-Brasileira". Em 1973, Médici visita a antiga metrópole brasileira.

[84] Apesar do acordo firmado em 1973, as obras só se iniciaram em 1983, com a inauguração completa em 2011.

Cervo dirá que o governo Médici "não libertou o Brasil da hipoteca colonialista que representava seu apoio a Portugal, mas introduziu a polêmica sobre sua conveniência". Ricupero afirma que "o presidente Senghor, do Senegal, (...) solicitou a Gibson que o Brasil se apresentasse como mediador entre Portugal e suas colônias. O projeto jamais prosperou, apesar dos esforços brasileiros desenvolvidos em Lisboa e em encontro com o chanceler português em Nova York, em razão da obstinação lusitana de recusar intermediações devido à ilusão de que alcançaria vitória militar sobre os rebeldes".

Segundo narra Barboza, o colonialismo português seria anacrônico, o que resultaria, inexoravelmente, na independência das colônias. O Brasil deveria abandonar seu apoio a Portugal: começando pelo desligamento do Tratado de Cooperação e Amizade, assinado por Vicente Rao em 1953. A diretriz política consistia em tratar o Portugal metropolitano e o das colônias de maneira distinta. Quanto à metrópole, o Brasil promoveu as relações bilaterais em diversos planos: a Convenção sobre igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses; a participação portuguesa nas comemorações do sesquicentenário da Independência do Brasil, com o translado dos restos mortais do imperador Pedro I de Lisboa para o monumento do Ipiranga, em São Paulo; troca de visitas presidenciais; encontros anuais entre o ministro das Relações Exteriores do Brasil e o dos Negócios Estrangeiros de Portugal; acordos e convênios diversos. Quanto às colônias: o Brasil buscou rejeitar a ficção jurídica segundo a qual as colônias seriam províncias ultramarinas de um Estado português unitário.

O esforço ocorreu em múltiplas esferas. No plano militar, houve o cancelamento das manobras navais conjuntas e a proibição da venda de armamentos a Portugal. No plano político, evitou-se a visita de membros do governo brasileiro às colônias portuguesas (incluindo o périplo africano de Barboza), e rejeitou-se, em documentos oficiais, a referência às colônias como províncias ultramarinas. No plano comercial, evitou-se a participação brasileira na exploração de petróleo em Cabinda, e recusou-se a abertura de entrepostos comerciais em Angola e Moçambique. Finalmente, Barboza decidiu abandonar o discurso de formação de uma comunidade afro-luso-brasileira, defendendo que cada uma dessas comunidades deveria ser autônoma, sob o risco de constituir-se uma aliança de Portugal e Brasil em nome da manutenção da colonização da África.

Em 1973, o Brasil anunciou a Portugal que não votaria mais com o país na ONU e negaria apoio à repressão portuguesa na África. Barboza comunicou a Rui Patrício que o Brasil reconheceria, publicamente, o fracasso de suas tentativas de superar o colonialismo português. Em seguida, utilizaríamos o voto na ONU como mecanismo de pressão, para marcar a dissociação da política lusitana. Rui Patrício rogou que o Brasil não votasse contra Portugal na ONU, temendo os efeitos catastróficos que a medida teria na opinião pública portuguesa; o português, contudo, aceitou a proposta brasileira de dialogar com autoridades africanas ou da Organização da União Africana (OUA) para debater a questão. O ministro do exterior do Quênia, Mungai, abraçou a ideia e tornou-se o facilitador do diálogo com os demais africanos. Em discurso de 1973, Mungai fez referência direta aos esforços brasileiros de convencimento de Portugal. Côte d'Ivoire e Senegal também apoiaram a proposta, mas exigiam a presença dos líderes dos movimentos de libertação nacional; Portugal, contudo, rejeitava dialogar com o que chamava de "terroristas". Em 1973, o ministro dos Negócios Estrangeiros de Côte d'Ivoire visitou o Brasil e reiterou seu interesse no papel brasileiro de mediador da questão colonial portuguesa e na ideia de reunião com autoridades africanas, mas a resistência de Portugal já havia inviabilizado ambos. Em duas resoluções da AGNU condenatórias a Portugal, Barboza ordenou que o representante brasileiro se ausentasse em uma e se abstivesse em outra. Rui Patrício entendeu o sinal brasileiro e queixou-se dele em carta privada a Barboza.

Apesar dos alertas de Barboza ao seu homólogo, pouco se nota mudança efetiva no padrão de votação do Brasil na ONU. Até 1973, o Brasil manteve o voto de abstenção nas Resoluções sobre a implementação da Declaração sobre a Concessão de Independência aos Povos Coloniais, de 1960 (votamos a favor em 1960), que condenam a política colonialista de Portugal e África do Sul (em 1973, foi a 3163), além de votos de abstenção ou contrários (a favor de Portugal) em outras resoluções sobre a questão colonial portuguesa. Não apoiamos, ademais, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Supressão e a Punição do Crime de *Apartheid*, de 1973.

e) Relações com o Japão

Houve visita de alto nível do príncipe-herdeiro Akihito e da princesa Michiko em 1967, além de outros príncipes. Em 1967, começa a funcionar a Comissão Mista Bilateral. Em 1970 é assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica bilateral, que entra em vigor no ano seguinte e dará origem à instalação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) no Brasil no governo Geisel. Em março do mesmo ano, houve o sequestro do cônsul-geral do Japão em São Paulo, Nobuo Okuchi.

Os anos 1970 são momento de ampliação da corrente de comércio (com grandes déficits brasileiros) e do fluxo de investimentos. Destacam-se, no âmbito do "Milagre Econômico", investimentos em Carajás, na Companhia Siderúrgia Paulista (COSIPA) na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na Alumínio Brasileiro S.A. (Albrás), na Companhia Siderúrgica de Tubarão, na Celulose Nipo-Brasileira (Cenibra), na montagem de eletroeletrônicos japoneses na Zona Franca de Manaus, além de investimentos em usinas hidrelétricas (Furnas e Paulo Afonso), em portos e em corredores de exportação, a criação do Comitê de Cooperação Econômica Brasil-Japão (1974) e do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER, 1974).

f) Relações com a China

Passado o governo Castello Branco, chegou-se a um momento de reavaliação da posição brasileira com relação à República Popular da China (RPC). Datam de 1969 e 1971 os chamados Relatórios de Hong Kong, produzidos pelo consulado do Brasil na então colônia britânica, que procuravam explicar o panorama político interno da RPC e suas consequências para a política externa de Pequim. Esclarecia-se que a RPC, apesar do radicalismo da Revolução Cultural (1965-1968), decidiu deixar de incentivar movimentos revolucionários no exterior, e que, tendo-se encerrado as disputas internas, se voltava para o alargamento e a normalização de suas relações com o resto do mundo, independentemente das posições ideológicas. No relatório de maio de 1971, apontou-se a possibilidade de a China estar projetando uma aproximação com o Brasil dentro desta nova estratégia de política internacional. Embora esses relatórios não tenham sido o elemento propulsor das alterações da política externa brasileira para a RPC, eles foram as novas bases de avaliações oficiais do governo brasileiro, cujo teor até então era de natureza puramente ideológica.

A primeira alteração na posição da diplomacia nacional refere-se ao ingresso da RPC na ONU. Na XXVI AGNU (1971), quando a RPC foi admitida, o Brasil deixou de copatrocinar a proposta dos EUA que obstaculizava a votação do tema, mas manteve o voto contrário, em conformidade com a posição estadunidense. Apesar do voto perdido, dois episódios sucessivos revelam a busca de uma reaproximação com a China continental. Às vésperas da readmissão, o cônsul brasileiro em Hong Kong, Geraldo Holanda Cavalcanti, compareceu às comemorações de

aniversário da RPC patrocinadas pela ONG *China Ressources Company*, responsável pelos interesses comerciais de Pequim na ilha – apesar do *status* não oficial, a aceitação do convite indicava avanço na posição da política externa brasileira com relação à RPC. Em seguida, em novembro de 1971, o mesmo representante foi autorizado pelo Itamaraty a participar de missão comercial brasileira não oficial, liderada por Horácio Coimbra, presidente da Cia. Cacique de Café Solúvel, que visitou a feira de Cantão a convite da *China Export Commodities Fair*, do governo chinês, onde foram recebidos por um vice-ministro do comércio exterior e outras autoridades.

Os episódios seguintes, no entanto, evidenciam a disposição do Brasil de incrementar as relações com a China comunista com cautela e considerações de segurança nacional, o que denota a persistência de aspectos ideológicos. Em outubro de 1972, em paralelo à ida de nova comissão comercial à RPC, liderada por Giulite Coutinho, presidente da Associação Brasileira de Exportadores (AEB), com apoio dos ministros da Fazenda, Antônio Delfim Netto, e do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, representantes das forças armadas foram à Taiwan em missão oficial liderada pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Uma aproximação mais estreita dependia de decisão da Presidência da República – o que foi impossível durante o governo Médici.

VIII. Governo Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979)

a) O Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE)

i. Panorama geral da política externa do governo Geisel

O presidente Geisel e seu chanceler, Antônio Azeredo da Silveira, promoveram uma inflexão na política externa do País sob a égide do Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), de 1974 a 1979[85]. Interpreta-se o período como um movimento de crescente independência, autonomia e "flexibilidade" em relação aos estreitos limites impostos pela estrutura do sistema internacional da Guerra Fria. Assim, o PRE seria uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências, coincidindo com o auge do modelo brasileiro de universalização ou diversificação de parcerias, iniciado com a Política Externa Independente (PEI), mas atenuado durante os governos militares posteriores, especialmente o de Castello Branco. Para mais detalhes a respeito da PEI, ver subseção b da seção V deste tópico. Para uma análise da relação entre PEI e PRE, ver subseção b desta seção.

Esse movimento do PRE teria sido possível graças a mudanças estruturais no sistema internacional entre as décadas de 1960 e 1970, como o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos (EUA) face à União Soviética (URSS), a incorporação da República Popular da China (RPC) ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a velocidade da descolonização afro-asiática e suas repercussões na Organização das Nações Unidas (ONU), a *débâcle* militar norte-americana no Vietnã, e a emergência da Europa Ocidental e do Japão como novos polos de poder econômico.

ii. O sentido do "pragmatismo" do PRE

A nova linha de atuação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, rejeitando um alinhamento automático e apriorístico com o Ocidente, com cujos valores declarava, entretanto, seguir identificando-se. A ideia de uma política externa pragmática – fosse tal pragmatismo "responsável" ou não – e de uma prioridade ao relacionamento com nações latino-americanas e africanas afasta-se claramente do conceito de "fronteiras ideológicas". Afasta-se também do tradicional apoio político ao colonialismo português na África, que tinha prejudicado nossos esforços anteriores de aproximação com os países daquele continente. Enquanto a prioridade geográfica é dada à América Latina e à África, a primazia temática é explicitamente atribuída às questões econômicas – abertura de mercados de exportação, suprimento de produtos essenciais e acesso à tecnologia –, o que prenuncia as futuras divergências comerciais com os EUA, os esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, bem como os entendimentos com a Alemanhã Ocidental (RFA). Na defesa dos interesses econômicos, Geisel declara-se disposto, desde a posse, a fazer "as opções e realinhamentos indispensáveis" na política externa brasileira. A nova visão sobre a inserção do

[85] Em seu mandato, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta. Silveira não enfrentou competição, para assuntos internacionais, com nenhum outro ministro ou assessor direto do presidente. Exceção deve ser feita aos ministros da Fazenda e das Minas e Energia, que tinham ascendência sobre Silveira em questões econômicas e de petróleo.

Brasil no sistema internacional, portanto, já estava clara desde o início, não resultando de meras reações a situações supervenientes.

Apesar da retórica da potência emergente, o Brasil mantinha-se fiel aos princípios históricos da diplomacia pátria. Enfatizava o pacifismo, a não intervenção, a autodeterminação e a segurança coletiva, e continuava abraçando o Direito Internacional como escudo contra as pressões das grandes potências e desconfiando da celebração de tratados entre desiguais. A política externa, assim, não se queria estacionária nem revolucionária: sua abordagem era moderadamente revisionista. O problema residia no fato de que, para as grandes potências, o equilíbrio de poder equivalia à ausência de confrontos nucleares e reduzia-se a ela. Essa postura, afirmavam os brasileiros, era contrária aos interesses das nações mais fracas, para as quais uma estrutura global de paz apenas surgiria da combinação entre segurança e desenvolvimento econômico e social. Criticava-se, assim, a "coexistência pacífica" e a política de controle de armamentos típicas da *détente* por dividirem o mundo em esferas de influência, congelando a estrutura do sistema internacional e impossibilitando as nações mais fracas de alcançar seus desígnios nacionais. Nesse contexto, o propósito declarado da política externa brasileira era o de neutralizar todos os elementos do sistema internacional capazes de obstaculizar o potencial brasileiro de poder.

O Brasil de então era tido como um país continental e uma das maiores economias do mundo, em desenvolvimento acelerado, e com claras potencialidades de ação externa – não só na América Latina, mas no mundo. A realização da afirmação nacional estava, porém, parcialmente condicionada pelo contexto internacional, em um mundo cada vez mais interconectado. Tal percepção atribui implicitamente à diplomacia brasileira um papel de destaque na consecução do principal objetivo nacional: o desenvolvimento econômico e social do país, percebido como base da segurança nacional. Isso leva a duas consequências: a necessidade de uma aproximação com o mundo em desenvolvimento (vítima da ordem estabelecida em Bretton Woods e em Havana); e a aceitação de certo grau de fricção com as principais potências econômicas, principais beneficiárias da ordem que se desejava modificar. Como afirmou Silveira em discurso na Escola Superior de Guerra (ESG), em maio de 1974, "o Brasil não teria a preocupação seja de concordar, seja de discordar de Washington".

A aproximação com o Sul global não era um objetivo em si, mas um instrumento para transformar a ordem econômica mundial, vista como entrave ao desenvolvimento brasileiro. O fato de o Brasil não ter aderido ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) corrobora essa ideia: enquanto a aproximação com os países em desenvolvimento se dava no plano econômico, no plano político, era mais seletiva, relacionando-se com objetivos brasileiros no âmbito regional ou princípios da política exterior, como a descolonização e a não discriminação. Como exemplos dessa aproximação, temos o apoio brasileiro à Declaração e ao Plano de Ação para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) no âmbito da ONU (1974), que contemplava melhoria nos termos de troca em favor dos países em desenvolvimento, transferência de tecnologia, auxílio econômico e reformas no sistema financeiro internacional; e o discurso de Silveira na AGNU, em 1975, defendendo a NOEI e a reforma do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A principal inovação é que, nesses casos, o Brasil passa a atuar sem as inibições de governos anteriores. Como afirmam Roett e Perry, a posição brasileira "*as opposed to the tendency during the Quadros-Goulart years, [...] is tactical, not ideological. The intent now is not simply to achieve leadership of the Third World but rather to employ ties with these nations as a lever to achieve Brazil's definitive elevation to the status of a developed nation*".

Da mesma forma, as divergências com os países desenvolvidos, especialmente os EUA, são um subproduto de um programa de governo dirigido a um maior espaço de atuação diplomática

que visasse ao desenvolvimento nacional. De modo a contrabalançar as divergências no plano econômico, a diplomacia de Silveira procura estabelecer canais de consultas no âmbito político – os memorandos de entendimento com EUA, RFA, França, Reino Unido – que afirmavam a orientação Ocidental do Brasil. Tais memorandos também cumpriam a função de reconhecimento da importância internacional que o Brasil havia adquirido.

iii. O sentido do caráter "responsável" no PRE

O rótulo da política externa de Geisel-Silveira – Pragmatismo Responsável e Ecumênico – seria "algo canhestro", como afirma Luiz Augusto Souto Maior. Se a política externa, como toda a política em seu estado operacional, é pragmática, porque esclarecer que tal pragmatismo seria "responsável"? A reposta está no plano interno: a política externa seria "responsável", da mesma forma que a abertura interna seria "lenta, gradual e segura". Havia também uma preocupação em esclarecer didaticamente a mudança na política externa para o público interno, principalmente para aplacar a linha dura. Essa mudança expressava não uma alteração na percepção do interesse nacional, mas somente uma alteração de tática visando a alcançá-lo. O término da atitude de alinhamento automático ao Ocidente, portanto, resultava simplesmente do exercício normal de uma diplomacia profissional e competente.

A política externa teve prioridade no governo Geisel por três motivos principais: 1) Geisel utilizou o processo decisório da política externa para fortalecer seu controle pessoal sobre seus colegas militares – ele sabia que, ao ganhar batalhas internas contra a linha dura em temas da agenda externa, seu projeto político seria fortalecido como um todo; 2) a política externa foi a principal protagonista de um dos principais passos da abertura, o fim da censura à imprensa; 3) a política externa foi elemento utilizado por Geisel para gerar consenso doméstico entre as diversas facções da cena política.

iv. O sentido do caráter "ecumênico" no PRE

O rótulo "ecumênico" do PRE advinha da percepção de que a posição do Brasil no mundo não se coadunava com a exclusão apriorística de determinados países da atuação diplomática brasileira. A ideia de uma diplomacia ecumênica traduziu-se em um esforço deliberado para preencher vazios diplomáticos totais ou parciais, à luz do interesse nacional.

O I Choque do Petróleo (1973), por exemplo, deixou evidente alguns desses vazios. Era imperativo buscar suprimento de petróleo e mercados de exportação em regiões com atuação diplomática até então insuficiente, como o Oriente Médio. Tornou-se evidente, nesse contexto, a oportunidade de abandonar uma política equidistante no conflito árabe-israelense, mas que, na prática, favorecia Israel. As relações com os países árabes passaram a ser, do ponto de vista do desenvolvimento, mais importantes que a manutenção de uma posição mais alinhada ao Ocidente. Algumas ações nesse sentido foram a criação da Política de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM, 1974), pois tais exportações tinham como principais clientes países da região; o estabelecimento de relações diplomáticas com Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã; o apoio à Resolução 3236 da AGNU que reconheceu a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como a "única legítima representante do povo palestino" (1974); o voto a favor da Resolução 3379, que considerava o sionismo como forma de racismo (1975), além de votos a favor em resoluções que reconhecem o direito à autodeterminação do povo palestino e condenam o *apartheid*; e o reconhecimento do status diplomático da Delegação da Liga Árabe no Brasil.

A lacuna mais evidente da rede de vínculos internacionais do Brasil era, contudo, a RPC (a China continental). O alinhamento ao Ocidente havia levado o País a manter o reconhecimento diplomático da República da China (ROC, a China nacionalista, sediada em Taiwan). Persistir em tal orientação seria incoerente com o novo discurso diplomático e o objetivo do desenvolvimento, já que a RPC tinha um peso econômico muito maior que a ROC e poderia tornar-se um mercado relevante para as exportações brasileiras. O reconhecimento da RPC e o rompimento com a ROC se dá ainda em 1974. Ao fim do governo Geisel, o Brasil havia preenchido quase todas as lacunas diplomáticas então existentes – a exceção era Cuba, país que ainda era um tabu para a linha dura e de menor expressão econômica, não se justificando, portanto, o custo-benefício de um reatamento de relações no contexto do PRE.

Quanto à África, o adensamento de relações remontava à PEI e fora apenas atenuado pelos governos militares anteriores. O mérito do PRE foi liberar a política externa brasileira para o continente das "amarras ideológicas" que até então permaneciam, mormente quanto às colônias portuguesas e ao regime do *apartheid*, e que tolhiam a aproximação efetiva com os países africanos. A Revolução dos Cravos (1974) facilitou a guinada africana no que tange às suscetibilidades portuguesas, mas explicitou a divergência com os EUA, principalmente nos casos angolano e moçambicano. Negar o reconhecimento ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e à Frente de Libertação de Moçambiqu (FRELIMO) seria repetir os erros do passado – dar prioridade ao Ocidente sobre as aspirações nacionais de Angola e Moçambique, o que não seria compreendido pelos outros países africanos. A escolha pelo reconhecimento dos governos socialistas, vista como uma decisão coerente com os objetivos de desenvolvimento brasileiros – assegurar a presença econômica e política na África – ilustra a nova orientação do PRE. Nesse sentido, o Brasil é o primeiro país do Ocidente a reconhecer Guiné-Bissau (1974) e o primeiro país do mundo a reconhecer Angola, além de reconhecer Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique (1975). Neste último, o embaixador será o africanista Ítalo Zappa. O Brasil também abre seis novas embaixadas na África[86], adota medidas de bloqueio econômico contra o governo branco da Rodésia (1976) e o embargo de armas à África do Sul (1977) – país cuja embaixada brasileira é chefiada por encarregado de negócios, em protesto ao *apartheid* – e participa das conferências contra o *apartheid* e contra o racismo e a discriminação racial (1977 e 1978). O maior poder econômico que o País dispunha nos anos 1970 complementava a atuação diplomática, pois o Brasil agora poderia oferecer oportunidades de complementação econômica inexistentes no período da PEI.

Na América Latina, não houve uma ruptura em política externa, mas a manutenção de pressupostos tradicionais – embora se procedesse a uma reinterpretação de alguns deles. O caso da Argentina é emblemático de uma mudança em um consenso tradicional, cuja origem remonta ao governo anterior, por obra do então embaixador em Buenos Aires (1969-1974), Silveira. Para ele, o declínio argentino (econômico e em prestígio) abria caminho para um novo arranjo regional no qual o Brasil abandonaria sua posição defensiva tradicional em relação ao vizinho – posição que se devia à percepção de que a Argentina tinha capacidade de mobilização diplomática contra o Brasil na América do Sul, o que já não seria mais o caso. Sua estratégia baseava-se na convicção que Brasília teria como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevidéu. Tal mudança incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infraestrutura (Acordo de Complementação Industrial com a Bolívia para aquisição de gás natural, em 1974; acordos complementares ao de Itaipu com o Paraguai); a revisão de acordos tidos como desequilibrados (revisão legal sobre a administração da Lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação

[86] Em Alto Volta (atual Burkina Faso), Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

de fatos considerados como injustiças históricas (devolução ao Paraguai dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil). Paralelamente, de modo a mudar o equilíbrio de poder na América do Sul a favor do Brasil, promoveu o adensamento das relações com os países da parte setentrional da América do Sul – encontro com Morales Bermúdez, na fronteira brasileiro-peruana (1976), visita do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez ao Brasil (1977) – que findou o "cordial desinteresse recíproco" com os países andinos e culminou na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA, 1978). Com o TCA, a diplomacia brasileira completava um sistema de vínculos multilaterais com todos os países sul-americanos, exceto o Chile[87]. Todo esse trabalho de estreitamento de relações no âmbito regional mostrou-se plenamente coerente com os objetivos globais da política internacional brasileira e, no conjunto, foi bem-sucedido. Sua principal lacuna foi a continuada divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu, que perpassou o fechamento das fronteiras (1977) e só foi resolvida no governo Figueiredo, com o Tratado Tripartite (1979).

As relações com os EUA foram conturbadas. No plano econômico, o ativismo brasileiro com vistas a tornar mais equitativa a ordem internacional vigente não chega a afetar as relações bilaterais: concretamente, seus resultados são mínimos e a ocasional contundência dos debates se dilui no seio dos organismos multilaterais. Os esforços brasileiros de aumentar suas vendas de produtos manufaturados para os países desenvolvidos chegam, porém, a causar incômodos. Nesses casos, a reação protetora governamental dos EUA se fez sentir de maneira geralmente mais que proporcional ao prejuízo efetivo, como no caso dos têxteis e dos calçados. Foi, porém, no plano político que o relacionamento sofreu maiores percalços, principalmente em relação a questões percebidas por Washington como estratégicas. O reconhecimento e o apoio do Brasil aos governos marxistas do MPLA e da FRELIMO (1975) e o Acordo Nuclear com a RFA (1975) – que daria o domínio do ciclo do combustível nuclear ao Brasil, visto como essencial para prover a energia necessária ao desenvolvimento brasileiro[88] – foram os dois principais pontos de fricção durante esse período. Ao mesmo tempo em que se desenvolviam tais divergências, contudo, prosseguiam conversações bilaterais que culminariam na formalização de uma espécie de "relação especial" com a assinatura de um "memorando de entendimento" (1976) entre Silveira e Kissinger. Esse mecanismo, que se esperava pudesse contribuir para evitar mal-entendidos bilaterais, representou também uma forma indireta de aceitação pelos EUA da política mais flexível e menos alinhada então seguida pelo Brasil. Esses elementos moderadores desapareceram, porém, com a posse do presidente Carter (1977-1981), mais dado a atitudes principistas e à imposição de regras universais de conduta. A orientação norte-americana em relação ao acordo de cooperação nuclear Brasil-RFA – pressionando pela sua denúncia[89] – e ao problema dos direitos humanos ilustra essa mudança. A Emenda Harkin (1977) à Lei de Ajuda Externa (1976) exigia que o Departamento de Estado apresentasse relatório anual sobre a situação de direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana. Essa exigência levou o governo brasileiro a dispensar a assistência militar de Washington, denunciando o Acordo Militar de 1952 (1977). A visita da

[87] Além do TCA, que abarcava Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, o Brasil também era parte do Tratado da Bacia do Prata (1969), que abarcava Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

[88] Além da energia nuclear, outras iniciativas de segurança energética emblemáticas do II Plano Nacional de Desenvolvimento foram o Proálcool (1975), a usina hidrelétrica de Tucuruí (1975), o início da exploração de petróleo na bacia de Campos (1977), além do avanço nas obras de Itaipu, cujo tratado com o Paraguai data ainda do governo anterior (1973). A Petrobrás também fazia "contratos de risco" para a exploração de petróleo com países do Oriente Médio, como o Iraque e o Irã.

[89] Mesmo após a RFA e o Brasil terem assinado Acordo de Salvaguardas com a AIEA (1976).

primeira-dama norte-americana, Rosalyn Carter, ao Brasil, no mesmo ano, em nada modificou a frieza entre Brasília e Washington.

v. Os limites do PRE

Os resultados do PRE devem ser analisados pelos resultados práticos, mas sem deixar de ter em conta o contexto histórico. O período encontra-se, no plano político, entre os "anos de chumbo" e a abertura democrática, e, no plano econômico, entre o Milagre e a Crise da Dívida. O contexto internacional amplamente desfavorável dos anos 1980 restringe as possibilidades de utilização do acervo diplomático do PRE, ou seja, os resultados práticos que poderia ensejar.

Quanto aos resultados durante sua vigência, pode-se afirmar que o Brasil conseguiu assegurar uma presença diplomática em todas as áreas antes descritas como "vazios diplomáticos" absolutos ou relativos: África, Oriente Médio, RPC, América Latina (em especial os países da parte setentrional da América do Sul) são exemplos notórios. O estreitamento das relações com países capitalistas importantes contrabalançava as divergências com os EUA, vistas como naturais. Nesse sentido, Geisel visitou e assinou acordos de cooperação com o Reino Unido, a França e o Japão (1976) – este último fez investimentos notórios no Brasil em siderurgia, celulose, mineração, hidrelétricas, e foi essencial para o êxito do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) – e a RFA (1978). Em contraste, as relações tensas com a Argentina permanecem como o grande insucesso do PRE, e Cuba era a concessão da diplomacia aos ditames da política interna. Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira demonstrava dinamismo nos foros econômicos; nos foros políticos, contudo, havia afastamento, como o demonstra a preferência pela participação no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em detrimento do Conselho de Segurança (CSNU).

Pode-se dizer, assim, que o PRE se mostrou coerente consigo mesmo e com o posicionamento internacional de um país que se percebia como potência emergente, embora tenha havido algumas ressalvas. Seu legado persistiu no tempo, influenciando a política externa de governos futuros. Para uma análise a respeito da expressão de princípios do PRE nos governos Lula, ver seção c do tópico XIV deste tomo.

vi. Comparação entre a PEI e o PRE

A comparação entre a PEI e o PRE traz um desafio: explicar como momentos tão distintos, tanto no plano interno como no plano externo, puderam produzir estratégias de inserção internacional definidas e implementadas por meio de atuações externas tão semelhantes. Antes de entrar no tema, entretanto, é preciso sublinhar que, entre 1960 e 1974, não existe um vácuo criativo – não houve, salvo entre 1964 e 1967[90], um abandono completo das posições construídas pela PEI. Embora muitas das características de ambas já se encontrassem antes delas, o que diferencia a PEI e o PRE das demais políticas externas do Brasil é a intensidade da mudança com relação aos momentos anteriores. Ainda assim, não se pode falar de ruptura com relação a esses momentos – PEI e PRE terminam por inserir-se em um *continuum* da política externa brasileira, iniciada nos anos 1930 com um moto central: a promoção do desenvolvimento.

[90] Alguns autores, como Souto Maior e Gelson Fonseca, atribuem à PEB de Castello Branco um abandono completo da PEI; outros, como Cervo e Bueno, matizam essa perspectiva, atribuindo ao período um "universalismo inevitável" – atuação em órgãos multilaterais (UNCTAD, GATT, CD, ONU), investida para países socialistas e contatos com a África Subsaariana.

A primeira virtude dos discursos da PEI e do PRE seria a coerência, de onde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo. Ao tempo da PEI, o melhor exemplo, e mais persistente, de realização da autonomia por contraste foi a política em relação a Cuba, que manteve os pressupostos da não intervenção e da autonomia. O PRE terá numerosos exemplos de coerência: para sublinhar apenas dois, há o rompimento do Acordo Militar com os EUA, quando se interpreta que a atitude do governo norte-americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista; e o Acordo Nuclear com a Alemanha, que também pode ser interpretado no diapasão da autonomia e da universalização.

Os pontos de contato são numerosos, começando pela inserção externa do País. Nos dois momentos, o Brasil parecia buscar aumentar sua autonomia frente aos EUA mediante a universalização da sua política externa: expande o leque de parceiros, ao mesmo tempo em que busca aprofundar relações com outros parceiros tradicionais. Em ambos os momentos, a busca de uma política externa mais autônoma pode ser entendida como uma resposta às dificuldades econômicas: de origem endógena, no caso da PEI (crise dos anos posteriores ao Plano de Metas); e exógena, no caso do PRE (I Choque do Petróleo). Nos dois casos, a diplomacia procurou caminhos para prolongar os surtos de crescimento interrompidos pelas crises, buscando alianças com outros países em desenvolvimento no primeiro caso, e novos mercados para as exportações nacionais e novas fontes de suprimento de energia, no segundo.

A relação entre política interna e externa é um contraste entre a PEI e o PRE. Sob Jânio Quadros, a política externa de cunho nacional-desenvolvimentista pareceu ter entre suas funções satisfazer a opinião pública interna, servindo como compensação pela política econômica ortodoxa adotada pelo governo. Sob Goulart, a PEI serve como expressão de disposição reformista interna. O governo Geisel, por sua vez, usava a política externa como ponta de lança de modificações que pretendia aplicar internamente. Enquanto o período "Jan-Jan" foi marcado por conflitos crescentes, que caracterizaram também a condução da política externa, a diplomacia do governo Geisel apresentou continuidade e estabilidade e tornou-se praticamente unanimidade nacional.

Outra diferença é que a PEI nunca constituiu um todo orgânico, o que talvez tenha contribuído para a distância entre seu discurso e implementação. Na verdade, ela resultou da influência sobre Jânio Quadros dos estudos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da admiração que ele nutria por líderes terceiro-mundistas como Nehru, Tito e Nasser, bem como da necessidade de um *aggiornamento* da política externa brasileira após mudanças significativas no sistema internacional, como a descolonização e a emergência do mundo afro-asiático. Só mais tarde, já no governo João Goulart, a PEI foi organizada como uma doutrina por San Tiago Dantas, durante seu breve período como chanceler, e estendida por outro, Araújo Castro. Já o PRE nasceu mais ou menos inteiro, a partir da visão de Silveira, com o apoio de Geisel, que soube aproveitar um momento favorável às mudanças, devido à crise do petróleo e à relativa perda de poder dos EUA. Geisel velou pessoalmente para que sua política externa fosse implementada e encarregou-se de neutralizar a oposição a ela, vinda principalmente de elementos da linha dura. Isso explica, talvez, a menor distância entre sua formulação e implementação.

A sentido da inovação das duas políticas também apresenta contrastes. A PEI foi inovadora em vários sentidos: porque, pela primeira vez, a diplomacia nacional fez um esforço de desenvolver as relações com todos os quadrantes do mundo, independentemente dos regimes políticos; porque tentou reduzir sua dependência dos EUA, mesmo enquanto parceiro central das relações externas do Brasil em comércio, investimentos e fornecimento de tecnologia – para cumprir esse objetivo, situou-se acima das ideologias em plena Guerra Fria; porque buscou romper com a tradição brasileira de centralizar suas relações no mundo desenvolvido, aproximando-se do

mundo em desenvolvimento, principalmente, mas não apenas, a nível de discurso; porque a aproximação com o mundo em desenvolvimento, que já se esboçara com relação à América Latina por ocasião do governo Kubitschek, foi muito mais abrangente – o Brasil não só reforçou a tendência anterior no que tange à América Latina, aproximando-se inclusive da Argentina, mas também desenvolveu relações mais estreitas com a África; e porque iniciou ou retomou relações com países da Europa Oriental – para tanto, teve de vencer resistências internas e apostar no desenvolvimento das relações com uma região que apresentava grande dinamismo.

A atuação do Brasil ao implementar essa política, entretanto, teve várias limitações. Por um lado, Jânio Quadros ficou pouco mais de sete meses no poder, tendo tido pouco tempo para colocar em prática seu discurso. Por outro, João Goulart, embora tenha governado por quase três anos, viveu momentos de crise e teve de dedicar muito mais tempo a questões internas. Além disso, o Brasil e o mundo ainda não apresentavam todas as condições concretas para levar a PEI até suas últimas consequências. A dependência econômica brasileira com relação aos EUA ainda era muito grande e a economia do País não possuía uma organização e diversificação suficientes para lograr uma cooperação econômico-comercial intensa com todos os quadrantes do mundo. Ademais, a Guerra Fria dividira o mundo em dois blocos antagônicos onde as possibilidades de cooperação eram ainda limitadas. Também a atitude norte-americana colocava limites claros às possibilidades de desenvolvimento de uma política externa autônoma em um país da América Latina, mesmo que esse país fosse o Brasil. Finalmente, a tradicional relação entre Brasil e Portugal dificultava a tomada de posições frontalmente contrárias ao colonialismo português na África. Talvez por todas essas razões, aliadas ao estilo e às dificuldades internas de Jânio Quadros e João Goulart, a PEI tenha representado uma iniciativa mais ideológica e discursiva do que uma tentativa de modificar profundamente as relações reais do País. Na verdade, ela acabou apresentando poucas manifestações concretas e sua implementação foi parcial.

O PRE também foi inovador, embora de uma maneira diferente. Ele guardou várias semelhanças e algumas diferenças com relação à PEI: também buscou desenvolver relações com todos os quadrantes do mundo, mas, dadas as transformações por que passara a realidade internacional, foi muito mais além do que a PEI; logrou reduzir a dependência brasileira com relação aos EUA, que, embora continuassem a ser o principal parceiro individual, ficaram muito aquém da Europa Ocidental em termos de investimentos e comércio – esse processo foi ajudado pelo fato de que os EUA se encontravam debilitados por causa de *Watergate*, do Vietnã e da redução de sua competitividade internacional, em vista do surgimento de novos polos econômicos internacionais e da crise do petróleo –; diferentemente da PEI, intensificou as relações com os novos polos econômicos internacionais, principalmente com países da Europa Ocidental e o Japão; desenvolveu uma ampla cooperação com os países em desenvolvimento, tanto em foros multilaterais e regionais, como também em termos bilaterais – intensificou as relações com a América Latina como em nenhum momento anterior (com exceção de Argentina e Cuba), elevou as relações com a África a um novo patamar, e tornou finalmente importantes as relações com o Oriente Médio, antes quase inexistentes; e aprofundou as relações, principalmente econômico-comerciais com o Leste – intensificou as relações com a Europa Oriental, inclusive a a Alemanha Oriental (RDA) e a URSS, e estabeleceu relações diplomáticas com a RPC.

À primeira vista, essa enumeração guarda mais paralelos que diferenças com relação à PEI. Na verdade, a principal inovação e mérito do PRE foi não só definir uma política externa autônoma, no fundo bastante semelhante à PEI, mas também levá-la adiante até quase suas últimas consequências. Isso se deu apesar das restrições internas de segmentos conservadores da sociedade brasileira, mas foi possível por causa dos impulsos internos de transformação da política externa,

para adaptá-la às novas necessidades do desenvolvimento brasileiro, resultantes, principalmente, mas não apenas, da crise do petróleo. Também contribuíram para tornar possível o traçado e a implementação do PRE as transformações objetivas da realidade internacional. A nova política externa brasileira surgiu e foi levada a cabo em um mundo em que a distensão entre as superpotências e a multipolarização econômica abriram novos espaços para uma atuação autônoma dos países em desenvolvimento.

Para uma visão mais detalhada a respeito da PEI, ver subseção b da seção V deste tópico. Para uma análise a respeito do resgate de princípios da PEI e da expressão de princípios do PRE nos governos Lula, ver, respectivamente, as subseções b e c da seção XIV deste tópico.

b) Continuidades do governo Geisel em relação ao governo Médici

O governo de Geisel prosseguiu com o desenvolvimentismo e com a segurança econômica coletiva como nortes da política externa econômica, aprofundando também a segurança energética, por meio do início da construção de Itaipu, da assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental e do lançamento do Proálcool.

Em termos energéticos, mas também estratégicos, deve-se mencionar a "questão das hidrelétricas" com a Argentina, que passa por um aprofundamento das tensões (pelo menos a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, e do fracasso do Acordo de Nova York com Médici até o fechamento de fronteiras, em 1977, apesar dos acordos de integração física de 1972 e da nomeação, em 1976, do embaixador Oscar Camilión para Brasília) até chegar à distensão, ainda na fase final do governo Geisel (início de discussões tripartites). Mais detalhes sobre a relação com a Argentina estarão na subseção f desta seção.

Nas questões nucleares, prosseguiu "a recusa brasileira ao congelamento do poder mundial, incompatível com o projeto do regime militar de tornar o Brasil uma potência".

A relação com os países árabes aprofunda-se com Geisel, em razão de imperativos pragmáticos de natureza eminentemente econômica. Com Geisel, o governo brasileiro estabelece relações diplomáticas com os seguintes países: Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Omã e Kuwait. O Brasil vota favoravelmente à Resolução 3379 da AGNU, que condena o sionismo como uma forma de racismo. A reversão dessa condenação só viria em 1991, com a Resolução 46/86, com copatrocínio e voto favorável brasileiro. Destacam-se, ainda, no período a defesa da participação da OLP na AGNU quando de temas relativos à questão palestina (Resolução 3210), do princípio da autodeterminação do povo palestino (embora o Brasil não tenha votado na Resolução 3236) e do *status* de observador à OLP na ONU (voto favorável à Resolução 3237), a instalação de representante da OLP no Escritório da Liga Árabe em Brasília, o voto favorável ao estabelecimento do Dia Internacional de Solidariedade com o Povo Palestino (1977) e a condenação a Israel em razão do ataque aéreo à usina nuclear de Osirak I no Iraque e em razão de suas operações no Líbano.

Nas relações com o Japão, dá-se continuidade à cooperação técnica sob o acordo básico firmado em 1970, de que o PRODECER é um dos exemplos, e fortalecem-se o relacionamento político, incluindo por meio de visita do primeiro-ministro Kakuei Tanaka ao Brasil e de Geisel (1976) ao país asiático, e o econômico, com a formação da Albrás, consórcio majoritariamente japonês para a produção de alumínio no Pará.

O relacionamento com a Europa Ocidental, adensado paulatinamente pelos governos anteriores, também se aprofundará com Geisel, com visitas do presidente à França e ao Reino Unido e assinatura do acordo nuclear com a Alemanha.

c) Descontinuidades do governo Geisel em relação ao governo Médici

O bilateralismo de Médici não é de todo abandonado pelo governo Geisel, mas passa a ganhar contornos de alcance universal, com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que eliminava os "tabus ideológicos". Por esse motivo, Doratioto, citando Ricupero, afirma que apenas com a política externa de Geisel o "'velho paradigma' da PEI, revisto, foi retomado".

No que diz respeito à China comunista, em 1971, o Brasil votou contrariamente ao reconhecimento da RPC como legítima representante da China na ONU (Resolução 2758 da AGNU). No final do ano, o empresário brasileiro Horacio Coimbra realiza missão à China continental, para buscar promover o café na Feira de Cantão, acompanhado do cônsul brasileiro em Hong Kong. Em 1973, o Brasil decide abandonar a política de "Duas Chinas" que vinha mantendo ao ter relações diplomáticas com a China nacionalista e relações comerciais crescentes com a China continental em favor da política de "uma só China". As relações diplomáticas entre Brasil e RPC foram estabelecidas em 1974. Naquele ano, foram abertas as Embaixadas do Brasil em Pequim e da China em Brasília. São suspensas as relações diplomáticas com Taiwan e estabelecidas, em seu lugar, relações puramente comerciais. Em 1978, é assinado novo acordo comercial.

Com a Índia, o Brasil não renova, em 1975, o acordo de uso pacífico de energia nuclear, que entrou em vigor em 1970, em razão da explosão de bomba nuclear indiana em 1974.

O aprofundamento das relações com os países árabes transborda para as instâncias políticas, em que o País rompe com a "equidistância" e passa a "adotar postura crítica à ocupação dos territórios árabes por Israel e, por último, defender o direito dos palestinos à autodeterminação e a segurança de todos os Estados na região do Oriente Médio, inclusive o israelense".

Com relação aos EUA, o relacionamento deteriorou-se com Geisel. Segundo Doratioto, "Geisel, de início, procurou ratificar o reconhecimento brasileiro da importância das relações com os EUA". Como exemplo, Eugênio Vargas Garcia aponta o episódio da visita de Henry Kissinger, em 1976, quando "é assinado Memorando de Entendimento entre o Brasil e os EUA relativo a consultas sobre assuntos de interesse mútuo, prevendo reuniões semestrais entre os dois países. Em outra ocasião, Kissinger irá destacar o Brasil como um 'país-chave no mundo ocidental', segundo a doutrina dos '*key-countries*'". As relações, continua Doratioto, "ficaram, porém, abaladas quando o presidente James Earl – 'Jimmy' – Carter, ao iniciar seu governo, invocou a preocupação com a não proliferação de armas nucleares e desencadeou fortes pressões contra o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. O Departamento de Estado, por sua vez, condenou as violações de direitos humanos no Brasil. O subsecretário de Estado, Warren Christopher, visitou o Brasil, para discutir o Acordo Nuclear, sem obter qualquer concessão do lado brasileiro. Como resposta às pressões norte-americanas quanto aos direitos humanos e à questão nuclear, Geisel denunciou o Tratado de Assistência Militar, de 1952, 'pondo fim não apenas ao ciclo de aproximação brasileiro-americana, iniciada em 1964, mas, simbolicamente, à própria ideia da aliança e da 'relação especial' entre os dois países".

Os efeitos dos choques do petróleo e de políticas econômicas dos EUA impactaram o serviço da dívida externa brasileira, o que, no governo Geisel, redundou em fortalecimento da atuação multilateral econômica brasileira por meio da defesa de uma nova ordem econômica internacional e da apresentação de propostas para modificar as regras sobre comércio internacional no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Na região amazônica, é assinado o Tratado de Cooperação Amazônica. Segundo Eugênio Vargas Garcia, "a política de ocupação amazônica do Brasil no Regime Militar havia gerado insegurança nos vizinhos (temor do 'expansionismo brasileiro') e prevalecia até então um 'cordial desinteresse recíproco' em relação aos países andinos. (...) A iniciativa brasileira do TCA destinava-se a criar um marco formal que conferisse impulso político à cooperação e ao desenvolvimento dos recursos da região, salvaguardando a soberania dos Estados sobre seus territórios amazônicos. Para o Brasil, não pertencente ao Pacto Andino, o TCA também constituía foro sub-regional de diálogo com os países andinos sobre temas comuns de integração na parte norte da América do Sul".

d) A política africanista sob Geisel

A Revolução dos Cravos, que derruba o governo de Marcelo Caetano, põe fim ao salazarismo em Portugal e dá início ao processo de descolonização das províncias ultramarinas portuguesas, contribui para que a "virada africanista" se completasse com Geisel, abrangendo também a África Portuguesa. De acordo com Pio Penna, "o Brasil só conseguiu sair do seu estado de ambiguidade com relação à África após o colapso do colonialismo português, esgotado definitivamente com a Revolução dos Cravos e o fim do regime salazarista em 1974. Não seria exagero afirmar que o sentimentalismo com relação a Portugal perdurou até o penúltimo minuto, uma vez que a diplomacia brasileira havia, de fato, decidido mudar sua atitude perante as colônias portuguesas pouco antes da consumação da Revolução dos Cravos, a qual, nas palavras do ex-ministro Saraiva Guerreiro, 'curto-circuitou a decisão do presidente Geisel', que era a de apoiar a independência das colônias portuguesas e colocar um ponto final na ambiguidade com relação a Portugal". O Brasil é o primeiro país a reconhecer o novo governo português em abril de 1974. Também é o primeiro país do Ocidente a reconhecer a independência da República de Guiné-Bissau, onde irá criar uma missão diplomática antes mesmo de Portugal, o que desrespeitaria o Tratado de 1953.

Ainda segundo Penna, "a substituição de Gibson Barboza por Azeredo da Silveira à frente do Ministério das Relações Exteriores também ajudou a consolidar o grupo africano no ltamaraty, que contava com o dinamismo e a determinação do diplomata Ítalo Zappa que, na administração Azeredo da Silveira, passou a chefiar a Divisão de África". Com Geisel, o governo brasileiro adota postura abertamente a favor da independência imediata das colônias portuguesas na África. Em 1975, o diplomata Ovídio de Andrade Melo é enviado a Luanda para acompanhar o período de transição e buscar uma aproximação com Angola; o Brasil reconhece a independência de Cabo Verde; e o País vota a favor da condenação do *apartheid* na África do Sul. O Brasil também é o primeiro país a reconhecer oficialmente a independência de Angola, sob o governo socialista do MPLA, liderado por Agostinho Neto. O gesto sinaliza a disposição do Brasil de aproximar-se da África Negra, mercado em potencial para suas exportações. Após reconhecer sua independência, o Brasil estabelece relações diplomáticas com Moçambique, sob o governo da FRELIMO de Samora Machel. A Embaixada brasileira em Maputo será chefiada pelo embaixador Ítalo Zappa. Em 1976, o Brasil abriu um total de seis novas Embaixadas na África: em Alto Volta (atual Burkina Faso), Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe. No mesmo ano, o primeiro-ministro de Portugal, Mário Soares, realiza visita ao Brasil.

Os imperativos econômicos, em contexto de Choque do Petróleo e da necessidade de diversificação dos fornecedores de petróleo, podem ser apontados como justificativa para a mudança de postura em relação à África e ao Oriente Médio. Em 1973, um grupo de países

africanos, liderado pela Nigéria, importante fornecedor de petróleo, ameaçou boicotar comercialmente o Brasil para que rompesse seus laços com o regime de *apartheid* e com o colonialismo português. Se até 1974-1975 o governo brasileiro ainda se preocupava em manter discretos laços com Pretória, tendo em mente a manutenção das boas relações comerciais, a partir desse período a tendência foi a de abandonar a atitude comercial e a de assumir uma atitude política mais vigorosa e inflexível. O Brasil votou a favor da Resolução 3379 da AGNU, a favor da eliminação de todas as formas de discriminação racial, incluindo o *apartheid* (que já era condenado pela Declaração e pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da década de 1960). Ademais, o Brasil decidiu respeitar o embargo voluntário de venda de armamentos para a África do Sul, decidido ainda na década de 1960 pelas Nações Unidas e referendado pela decisão do CSNU, em 1977, de impor o embargo compulsório de venda e fornecimento de armamentos e similares para a África do Sul.

e) Relações com a Argentina

A morte de Perón, em julho de 1974, seria considerável revés ao ímpeto das novas diretrizes de política externa argentina (ver subseção c da seção anterior). Sua sucessora, María Estela Martínez de Perón, se afastaria das bases peronistas e se uniria a setores extremistas de direita, sobretudo López Rega. Há atuação cada vez maior de múltiplos setores, como os militares, que atuaram no âmbito da Operação Condor, e o esvaziamento da "terceira posição", além de tentativa malograda de aproximação com os EUA. Sob Isabelita, as relações com o Brasil passariam por momento de estagnação. A instabilidade doméstica se tornaria insustentável, o que ensejaria novo golpe militar, em março de 1976, quando o então tenente-general Jorge Videla encabeçou iniciativa que derrubou Isabelita e deu lugar a uma junta militar.

O "Processo de Reorganização Nacional", como foi chamada a ditadura militar, foi instituído em 1976 como solução aos conflitos de poder, à subversão e à corrupção, apelando às tradições e à segurança nacional. O Congresso foi dissolvido, e os juízes da Corte Suprema, depostos. Foi o período de maior repressão na Argentina: suspenderam-se atividades político-partidárias e sindicais e fecharam-se jornais; além disso, aprofundou-se a "guerra suja" contra os alegados inimigos internos do país; líderes políticos foram presos, torturados e exterminados. Em sua política externa, os militares mantiveram algumas diretrizes do último governo de Perón, como a atuação no MNA, o aprofundamento das relações comerciais e o início de cooperação nuclear com a URSS e o resgate da "autonomia heterodoxa" em relação aos EUA, que excluía temas nucleares e relativos a direitos humanos.

Com o Brasil, as relações alternam momentos de tensão e estagnação; os argentinos se inquietam com o ímpeto do processo de industrialização brasileiro, que ampliou o diferencial de poder regional; enquanto a Argentina passava por instabilidade política e econômica, o Brasil vivia seu "milagre econômico"; ademais, os EUA, por meio de Henry Kissinger, não escondiam sua predileção pelo Brasil, o que impediu o estabelecimento de parceria especial com a Argentina, acentuando sensações de rivalidade e desconfiança. Após o Brasil negar-se, em dezembro de 1976, a debater questões estratégicas com a Argentina em tratativas sobre comércio, cooperação nuclear e infraestrutura, as relações se endureceriam, com restrições sendo impostas. Ponto alto da tensão bilateral foi o fechamento das fronteiras brasileiras para caminhões argentinos, em 1977, resposta à interdição de túnel na fronteira entre Argentina e Chile pelo qual passavam veículos de carga com mercadorias brasileiras.

No marco da questão de Itaipu, o início da construção da hidrelétrica acirrou a oposição argentina, que via no projeto obstáculo que inviabilizaria a realização de outro projeto, Corpus Christi, em embates que ultrapassaram o âmbito regional e chegaram às Nações Unidas. Entre 1977 e 1978, foram realizadas cinco reuniões tripartites para compatibilização dos dois projetos; a Argentina manteve-se irredutível a respeito da necessidade de consulta prévia para as negociações entre Brasil e Paraguai.

f) Relações com o Paraguai

Firmou-se o Tratado de Amizade e Cooperação em 1975, que retirou cerca de 40 mil trabalhadores rurais brasileiros de suas terras, que dariam lugar ao reservatório do Lago Itaipu: sem opções, muitos cruzaram a fronteira com a intenção de usar a indenização recebida para adquirir terras baratas no Paraguai. Como essa ação teve incentivo oficial do governo brasileiro, especulou-se, no país vizinho, a materialização da teoria das "fronteiras vivas", tema afeto à geopolítica militar do general Golbery do Couto e Silva, que propôs "vivificar as fronteiras".

Segundo Castro (1980), o papel das "fronteiras vivas", além de fortalecer a posse territorial pela presença humana, era promover a "integração pelo envolvimento". Nas palavras de Teixeira Soares, chefe da Divisão Política e da Divisão de Fronteiras do Itamaraty durante dois mandatos presidenciais militares: "as fronteiras vivas são zonas de alta sensibilidade política. O contrário delas serão fronteiras mortas, ermas, desprotegidas, esquecidas. Fronteiras vivas serão sempre afirmações de um espírito forte de nacionalidade. Fronteiras mortas darão imagem pouco favorável a um país que não cuida de suas lindes como deveria cuidar, porque fronteiras protegidas e povoadas enaltecem o espírito de previdência e de organização de um povo".

Evidencia-se o fluxo migratório pela comparação de estatísticas demográficas: em 1972, o contingente de brasileiros na região da fronteira oriental paraguaia era de 30.000, 18% da população local; o número disparou para 360 mil brasiguaios em 1983, chegando a 450 mil em 2014 (60% da população regional e 6,5% da população total paraguaia). Em departamentos como Alto Paraná, o português tornou-se o idioma principal, com elementos culturais do Brasil predominando em municípios como Santa Rita e Naranjal. O contingente de brasiguaios, já incluída a primeira geração de descendentes nascidos em território paraguaio, contribuiu para a modernização da exploração da agricultura, com impacto no aumento das exportações agrícolas do país.

g) Reconhecimento diplomático da República Popular da China

O reconhecimento diplomático da RPC pelo Brasil foi um dos episódios mais marcantes do governo Geisel. Ele demonstra o ímpeto do PRE e expressa um momento de "globalismo hobbesiano", em oposição aos "americanismos", "ideológico" e "pragmático", dos governos anteriores, segundo a reflexão de Letícia Pinheiro para explicar o lugar do Brasil no mundo[91].

[91] Em "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea" (2000), Letícia Pinheiro apresenta o "americanismo" e o "globalismo" como as duas principais linhas de pensamento, para compreensão as transformações da política externa brasileira e a consolidação da identidade internacional do Brasil, cuja principal diferença está na proximidade com a potência hegemônica vigente. O "americanismo" seria o paradigma que coloca os EUA em posição central na política externa brasileira, no qual a aproximação com o *hegemon* garantiria maior acesso aos recursos de poder. Já o "globalismo" se conformaria como contraposição ao primeiro, por dar ênfase ao processo de diversificação das relações do Brasil visando a maximização do poder e do prestígio internacional do

Quanto ao episódio, para além dos elementos de natureza internacional (o sistema) e doméstico (o Estado), Pinheiro salienta o processo burocrático e as personalidades (o homem) do presidente Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira, pois é na arena decisória[92] onde as mudanças ocorrem de fato[93]. Trata-se de um evento de mudança de paradigmas, que seguiu processo decisório particular, cujos efeitos repercutiram no plano externo e interno na época, e ainda se manifestam nos dias atuais.

Em termos de conjuntura internacional, o reatamento Brasil-RPC foi influenciado pela reversão das políticas externas da China e dos EUA, entre si e entre a URSS[94]. Além disso, o I Choque do Petróleo (1973), deflagrado poucos meses antes do início do governo Geisel, e a recessão internacional impunham novas demandas de política econômica ao Brasil, resumidas no imperativo da manutenção do desenvolvimento, o que implicava redirecionamentos da política exterior. Optou-se pela diversificação de mercados (facilitado pela *détente*), pela continuação da política de industrialização por substituição de importações e pela intensificação de empréstimos internacionais (viabilizado pelo grande volume de capital disponível no mercado financeiro e o interesse em reciclar petrodólares, de modo que o governo brasileiro logrou manter o balanço de pagamentos artificialmente saudável por certo período).

Outros interesses de ordem política, em termos de projeto de inserção e de debates internacionais, aproximavam Brasil e China, apesar das diferenças ideológicas. O PRE, embora não fosse um projeto terceiro-mundista, tinha como um dos traços principais o estreitamento de relações Sul-Sul de modo a fortalecer a posição do País no diálogo Norte-Sul em bases bilaterais

---

País. O "americanismo" pode ser dividido em dois: um "ideológico", construído principalmente pela convergência de princípios ideológicos; e o "pragmático", construídos pelo interesse no aproveitamento de possibilidades e oportunidades de aliança, com uma natureza puramente prática e instrumental. Quanto ao "globalismo", também são identificados dois processos com naturezas diferentes: o "hobbesiano", que sustenta um sistema internacional anárquico, justificando a autoajuda; e o "grotiano", que, apesar da anarquia, pressupõe ainda sua normatividade e os Estados não buscam apenas ganhos relativos, mas também absolutos, não se submetendo apenas às regras de prudência e conveniência, mas também à moralidade e à lei. Dessa forma, para Pinheiro, a política externa durante o regime militar viveu o "americanismo ideológico" entre 1964-1967, o "americanismo pragmático" entre 1967-1974 e o "globalismo hobbesiano" de 1974 até o fim do regime.

[92] "Para se efetivar uma mudança na política externa de um governo, os agentes devem necessariamente atuar no processo decisório. O processo de formulação das decisões pode, por si só, obstruir ou facilitar a mudança", citando Charles F. Hermann, "*Changing course: When governement choose to redirect foreign policy*", *International Studies Quaterly*, 34, 1990, p.13.

[93] Em "Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão", Pinheiro apresenta elementos de análise sobre as variáveis "sistema internacional" e "Estado nação", mas concentra seu trabalho sobre as variáveis "Estado-nação" e "burocracias". Trata-se de uma proposta de aplicação prática de análise de relações internacionais em níveis de imagem, conforme teoria formulada por Kenneth Waltz em *Man, the State, and War: a theoretical analysis* (1959).

[94] Quanto à China, a crescente deterioração das relações com Moscou, intensificada pela invasão de Praga em 1968 e pelos conflitos fronteiriços em 1969, levou ao estreitamento das relações com os EUA, para conter as ameaças expansionistas soviéticas e, assim, recompor o equilíbrio regional. Além disso, a concretização dos planos de modernização da economia chinesa dependia do alagamento das relações do país com o resto do mundo. Quanto aos EUA, a melhora das relações com a RPC também tinha a URSS como alvo: o cisma sino-soviético e uma aproximação EUA-RPC serviria de pressão sobre a URSS no sentido de cooperar com os planos de *détente*. Para tanto, a chamada doutrina Nixon foi fundamental: formulada em discurso presidencial, em julho de 1969, na Ilha de Guam, estipulava uma nova política dos EUA para a Ásia, com acenos para o fim da intervenção no Vietnã. Após período de iniciativas de ambas as partes, em fevereiro de 1972, durante a visita do presidente Nixon a Pequim, foi assinado o Comunicado de Shangai, no qual se reconheciam diferenças sobre questões ideológicas, o *status* de Taiwan e outros temas, e se reafirmava uma política conjunta de oposição a tentativas de hegemonia na região. Por cerca de sete anos, as partes procuraram cumprir tais promessas, no sentido de chegar a um ponto ótimo para a normalização das relações diplomáticas, finalmente alcançadas em janeiro de 1979.

– o que ressoava com a estratégia da RPC de relativa independência das superpotências e aproximação com os países menos desenvolvidos. Além disso, o papel político-estratégico da RPC no sistema internacional sinalizava um potencial aliado em questões de grande importância para a política externa brasileira: questão nuclear[95], direito do mar[96], meio ambiente[97], direitos humanos[98] e economia[99].

A decisão em favor do restabelecimento das relações diplomáticas com a RPC foi tomada por Geisel – antes mesmo da posse, que ocorreu em 15 de março de 1974 – em consultas com o então embaixador brasileiro em Buenos Aires, seu futuro chanceler, Azeredo da Silveira (sobre os antecedentes do relacionamento do Brasil com a China, ver seções-subseções I-i, II-j, IV-i; V-j, VI-h e VII-f, neste tópico). Essas conversas datam de fins de 1973 e início de 1974, quando Silveira foi chamado pelo recém-eleito presidente para conversar em seu escritório, nas quais as linhas gerais do PRE teriam sido delineadas. Matias Spektor salienta que as questões de política externa no governo Geisel eram discutidas previamente entre presidente e chanceler "em conversas pessoais e mediante um intenso sistema de consultas sistemáticas".[100] As posturas eram decididas caso a caso sob a direta supervisão do ministro e decisão final do presidente. Nesse sentido, Pinheiro destaca que, ao chegar ao Brasil para assumir a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, em 8 de abril de 1974, Saraiva Guerreiro foi informado pelo chanceler de que já se decidira pelo reatamento de relações com a RPC em bases não sujeitas a variações.

A primeira manifestação oficial explícita de um representante da RPC no sentido de obter o reconhecimento brasileiro data de março de 1974. Numa festa na embaixada da Grécia em Moscou, o representante chinês afirmou o interesse da RPC em expandir suas relações com o Brasil para além do campo comercial. Em resposta, o governo brasileiro autorizou a ida a Pequim e a Cantão de um grupo de representantes oficiais, incluindo o chefe da Divisão de Ásia e Oceana do Itamaraty, conselheiro Carlos Antônio Bettencourt Bueno, para acompanhar uma missão comercial dirigida por Giulite Coutinho, de 10 a 15 de abril. Nela, seguindo instruções que datam

---

[95] A posição da China era praticamente idêntica à do Brasil, apesar da capacidade nuclear chinesa desde 1964: a RPC se recusava a assinar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), pois o acordo visava o desarmamento dos países não nucleares sem a contrapartida de desnuclearização dos demais; e defendia a tese de *nuclear-free zone*.

[96] A RPC apoiava a posição de vários países da América Latina pela extensão do mar territorial para 200 milhas.

[97] Foi significativo o apoio da RPC, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH, Estocolmo, 1972), em favor da tese de que os problemas ambientais nos países em desenvolvimento se originavam do subdesenvolvimento econômico e contra a alegação de que o crescimento populacional, por si só, seria uma causa da degradação ambiental.

[98] A RPC recusava-se a apoiar resoluções na ONU em favor da proteção de direitos humanos no Chile, devido a seus próprios problemas internos e ao esforço de manter bom relacionamento com o governo Pinochet (relações diplomáticas reatadas em 1970), o que beneficiava indiretamente o Brasil.

[99] Houve encontro de posições nos debates por uma nova ordem econômica internacional: na VI Sessão Especial da AGNU (1974), a RPC apoiou propostas de redistribuição global de recursos econômicos, de formação de organizações econômicas regionais relacionadas a produtos primários, de imposição de restrições e/ou nacionalizações de multinacionais, de adoção de políticas de controle de recursos marítimos, de estabilização de preços de produtos do Terceiro Mundo, de adoção de novos métodos para renegociação de dívidas externas, etc.

[100] "Além da riqueza das informações escritas que Silveira encaminhava a Geisel, sabe-se que tanto o Gabinete do chanceler quanto a sua casa contavam com uma linha telefônica exclusiva da qual apenas o presidente tinha o número e que não fazia parte da rede de telefones do Palácio do Itamaraty. *Depoimento*, cassete n. 1, lado B, 1 maio 1979. Note-se também que o número de horas de despacho dedicadas por Geisel a Silveira supera amplamente as do segundo colocado no ministério, o ministro da Justiça, Armando Falcão. Geisel despachou aproximadamente 230 horas com Silveira ao longo de seu mandato, contra 186 com Falcão. FALCÃO, Armando. *Geisel: do tenente ao presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992, p. 251". SPEKTOR, Matias. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979).*

de 2 de abril, o conselheiro transmitiu convite oficial para uma missão comercial chinesa visitar o Brasil, com a sugestão de inclusão de um representante oficial da Chancelaria para exame de interesses comuns. A resposta chinesa foi positiva, como esperado, conforme sua estratégia de normalizar relações com a comunidade internacional. Desse modo, passou-se à organização da visita de missão comercial chinesa, que chegaria ao Brasil em 07 de agosto de 1974[101].

Data de 09 de abril a exposição de motivos do chanceler ao presidente com a sugestão do reatamento. O intervalo entre as datas das instruções e da exposição de motivos não deve ser interpretado como uma suposta autonomia decisória do Itamaraty sobre o tema. Haja vista a impossibilidade de semelhante atitude sem consulta prévia ao presidente, o mais provável é que nas conversas prévias da dupla Geisel-Azeredo da Silveira além da decisão em si também foi definida a necessidade de formulação de documentos de natureza expositiva com vistas à obtenção do endosso dos demais membros do governo, sobretudo dos elementos mais conservadores. Tendo-se, portanto, anteriormente formulado a decisão, procurava-se legitimá-la através de mecanismos formais da arena decisória e de meticulosa estratégia de convencimento.

Nesse momento, cria-se, sob coordenação do Ministério das Relações Exteriores, um grupo interministerial de trabalho para recolher subsídios, opiniões e dados estatísticos que subsidiariam uma melhor apreciação da conveniência do reatamento com a China. A preocupação de se criar um terreno favorável à implementação da decisão levou a uma maior ênfase de aspectos de natureza econômica relacionados ao reatamento. Nesse sentido, o setor empresarial nacional contribuiu com forte incentivo para a aproximação do Brasil com a RPC: argumentava-se pela busca de novos mercados externos, o que convergia com a política do governo de incentivo às exportações, e que a manutenção de relações estritamente comerciais com a China constituía elo muito fraco para a defesa de interesses brasileiros. Deve-se sublinhar, também, o papel do Itamaraty no sentido de esclarecer as novas circunstâncias em que a China se encontrava no sistema internacional aos tomadores de decisão, sobretudo os militares, através de conferências na Escola Superior de Guerra e de artigos publicados na revista do Clube Militar.

Somando-se à exposição de motivos do chanceler ao presidente e ao relatório produzido pelo conselheiro Bettencourt Bueno após sua volta da China, o presidente se dirigiu ao Conselho de Segurança Nacional (CSN)[102], através de expediente enviado pela sua Secretária-Geral, no sentido de obter a confirmação de sua decisão em favor do reatamento, em maio de 1974. Todos os ministros militares manifestaram-se contra o restabelecimento de relações com a RPC. Diante disso, Geisel procurou convencê-los a apoiá-lo através do envio de um emissário[103], revertendo cinco dos sete votos dos ministros militares. A decisão, portanto, não obteve o consenso dos militares: o então ministro do Exército, general Sílvio Frota, e um segundo representante militar[104] insistiram em se opor à decisão.

---

[101] A missão contou com doze representantes, incluindo o chefe da missão, o vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen-Chieh, cuja assinatura figura como parte da RPC no Comunicado Conjunto de Estabelecimento de Relações Diplomáticas de 15 de agosto de 1974, celebrado em Brasília no contexto da visita dessa missão.

[102] O CSN era um plenário onde tinham assento todos os ministros de Estado, o vice-presidente da República, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes do Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Dispunha de uma Secretaria Geral, ocupada pelo ministro da Casa Militar, que realizava estudos, planejamento e coordenação no campo da segurança nacional, com poder de requisitar serviços de quaisquer órgãos da administração pública. No tempo de Geisel, contava com sete ministros militares no total e aproximadamente 130 funcionários, dos quais apenas 26 eram especialistas em suas áreas de atuação.

[103] Muito provavelmente o então chefe do Gabinete Militar, general Hugo de Abreu.

[104] Sua identidade não é consensual: há quem aponte o então ministro da Marinha, Azevedo Henning; ou o chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, brigadeiro Paulo Ribeiro Goncalves; ou o chefe do Estado-Maior do Exército, general Fritz Manso; ou ainda o então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Antônio Jorge Corrêa.

Comenta-se que ao receber a negativa destes dois militares, "o presidente Geisel instruiu o chefe do Gabinete Militar a lhes dizer que não estava perguntando a sua posição, mas apenas mandando-os assinar a ata de uma suposta reunião do CSN que teria aprovado a decisão em favor do restabelecimento de relações com a RPC"[105]. Outro relato afirma que em reunião com os chefes militares, "o presidente mostrou-lhes que o fato de a China ser um país comunista não era argumento suficiente: 'Se vocês querem ser coerentes, então vamos cortar relações com a Rússia e vamos nos isolar, vamos virar mesmo uma colônia dos EUA'"[106]. Segundo outro, "em uma conversa com alguns de seus camaradas mais influentes, o general Geisel precisou dar um de seus famosos socos na mesa e terminar a conversa: 'Eu não estou aqui para pedir licença, mas para comunicar aos senhores que o Brasil vai estabelecer relações com a China comunista'"[107].

Pinheiro sublinha que, "embora não haja uma versão precisa a respeito de como efetivamente se chegou, ou ainda, se forjou o consenso, todas as versões conhecidas indicam que o que estava em pauta não era uma consulta ou uma avaliação da posição dos membros do CSN, mas pura e simplesmente o endosso de uma decisão tomada tempos atrás". Não foram, portanto, os membros do CSN, com base na Doutrina de Segurança Nacional, que definiram essa mudança na política externa brasileira: essa consulta foi, em verdade, um elemento de ritualização burocrática[108] para uma decisão que já havia sido definida anteriormente e que inaugurou o PRE de Geisel. De todo modo, é interessante observar que este procedimento de consulta *a posteriori* parecia ser bastante comum durante o governo Geisel e que o PRE foi mais uma das ferramentas utilizadas pelo governo para ganhar controle sobre as facções militares rivais e angariar apoios da opinião pública nacional.

Ao fim e ao cabo, o governo brasileiro decidiu restabelecer relações diplomáticas com a China[109]. O Comunicado Conjunto foi assinado em Brasília, em 15 de agosto de 1974, ministro das Relações Exteriores brasileiro, Azeredo da Silveira, e pelo vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen-Chieh, e divulgado pela imprensa no dia seguinte. Em vigor, o documento constitui a base do relacionamento diplomático entre Brasil e China até hoje. No primeiro parágrafo, os governos manifestam a decisão estabelecer relações diplomáticas, em nível de embaixada a partir daquela data. No segundo, o governo do Brasil reconhece a RPC como o único governo legal da China, ou seja, a única e legítima representante do povo chinês, e o governo da China reafirma que Taiwan é parte inalienável do território da RPC, tomando nota o Brasil dessa posição. No terceiro,

---

[105] Entrevista de Walder de Góes para Letícia Pinheiro, Distrito Federal, 19/11/1991.

[106] Maria Celina d'Araujo e Celso Castro (orgs.), *Ernesto Geisel*, p. 364.

[107] Caderno de Política Externa, Jornal da Tarde, 30/01/1979.

[108] Segundo Walder de Góes, "a audiência dos membros do CSN, em geral, apenas ritualiza[va] decisões pessoais do presidente". Segundo Spektor, "a importância desse mecanismo era a de dar forma às decisões presidenciais, prover explicações causais para as mesmas e legitimá-las face ao grande número de agências do aparelho de Estado. As decisões ganhavam uma camada protetora que as impermeabilizava diante das críticas da 'linha dura' e de setores do Itamaraty, preservando a imagem pessoal de Geisel contra eventuais ataques da imprensa". Apesar desses aspectos, Pinheiro ressalva que "com relação a determinadas áreas preservou-se seu papel decisório por excelência. Este era o caso, por exemplo, da venda de armas, na qual o CSN detinha sem dúvida a última palavra".

[109] O Brasil foi 102º país do mundo a estabelecer relações diplomáticas com a RPC. Tomaz Mefano Fares ressalta que o "cenário internacional cenário abriu terreno para que, logo após o reconhecimento diplomático do país pelo governo chileno de Salvador Allende em 1970, outros governos da América Latina – grande parte, ditaduras impopulares – decidirem fazer o mesmo, a começar pelo Peru, em 1971, seguido por México, Argentina, Guiana e Jamaica, em 1972, e Venezuela e Trinidade e Tobago, assim como o Brasil, em 1974. (...) Este comportamento retardatário reflete um conservadorismo brasileiro expresso em alguns outros momentos, como, por exemplo, no envio precoce de embaixador à representação diplomática em Taipei, ou no afinco em votar contra a representação da RPC na ONU". *A diplomacia chinesa e as relações com o Brasil (1949-1974)*, p.18-19.

são apresentados os princípios para o desenvolvimento de relações amistosas entre os países, baseados nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica elaborados pela diplomacia chinesa: respeito recíproco à soberania e à integridade territorial; não agressão; não intervenção nos assuntos internos de um dos países por parte do outro; igualdade e vantagens mútuas; e coexistência pacífica. Finalmente, no quarto e último parágrafo, concordam em trocar embaixadores o mais breve possível, prestando mutuamente toda a assistência necessária para as respectivas instalações.

O acordo para a instalação e o funcionamento das Embaixadas foi assinado no dia 28 de novembro de 1974, e a Embaixada brasileira em Pequim foi inaugurada em 20 de janeiro de 1975[110]. Esse acordo reafirma os princípios de igualdade de tratamento, reciprocidade e consulta amistosa, a fim de garantir assistência e segurança para as embaixadas e seu pessoal. No documento, as partes estipularam o número máximo de 45 funcionários. Preconizou-se também a facilitação de comunicação entre governos e embaixadas, dando atenção aos regulamentos dos governos locais, considerando-se sempre a reciprocidade e a não discriminação. O primeiro diplomata escolhido para representar o Brasil na Embaixada em Pequim foi Aluísio Napoleão, que lá se instalou em 02 de abril de 1975. Consequentemente, as relações diplomáticas com Taiwan e a embaixada em Taipei[111] foram encerradas, enquanto as relações consulares e as negociações comerciais foram preservadas[112].

Não obstante, o interesse dos parceiros, as relações caminharam lentamente nos primeiros anos após o reatamento diplomático, constituindo "fase embrionária", segundo Danielly Silva Ramos Becard[113]. Na China, mudanças políticas internas a partir da morte de Zhu Enlai e Mao Zedong (1976)[114] e as necessidades de reforma econômica e de melhorias de infraestrutura foram fatores limitantes do aprofundamento da cooperação bilateral, assim como as distâncias físicas e culturais e a persistência de incipiente conhecimento das realidades nacionais contribuíram para a falta de entendimento mútuo. Na década de 1980, as relações ganham maior relevo, como resultado do empenho brasileiro[115] e dos efeitos de novos acordos para superação dessa fase embrionária, como demonstrado pela maior frequência de missões[116].

---

[110] *Legações e embaixadas do Brasil*, Brasília: FUNAG, 2021.

[111] Desde 23 de novembro de 1971, o Brasil não apontou mais embaixadores para a embaixada em Taipei, que passou a ser dirigida por encarregados de negócios, cuja missão foi encerrada definitivamente em 16 de setembro de 1974.

[112] Acordos comerciais e negociações de empresas brasileiras com as de Taiwan continuaram a valer mesmo que o fim das relações diplomáticas, conforme previsão em tratado comercial.

[113] BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008, capítulo 1.

[114] Nos primeiros anos da parceria, o poder na RPC ainda não havia sido consolidado pela facção em ascensão, liderada por Deng Xiaoping, que só consegue reverter de fato a situação em 1976, ano da queda do chamado Bando dos Quatro na China. Nesse ano, a corrente de comércio Brasil-China foi a mais baixa da história das relações diplomáticas formais entre os países. Já em 1977, ultrapassou a marca de US$ 150 milhões.

[115] Em 1977, houve a visita à China do presidente da Fundação de Comércio Exterior, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, e a participação de uma delegação brasileira na Brasil *Export* 77, em São Paulo.

[116] Em 1978, duas missões brasileiras visitam a China: uma chefiada pelo embaixador Tarso Flecha de Lima, com participação da Vale e da Petrobras e outra chefiada pelo ministro da Fazenda, Shigeaki Ueki. Em 1979, ocorrem visita ao Brasil do vice-primeiro-ministro do Conselho de Estado da China, Kang Shien, duas missões comerciais brasileiras à China, lideradas pelo Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério de Minas e Energia, além de visita de empresários brasileiros, sob coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira de Exportadores (AEB).

Foi após a assinatura do primeiro Acordo Comercial (1978)[117] que o comércio bilateral foi ampliado significativamente. Até 1972, o comércio entre o Brasil e a RPC era extraoficial e seu volume, irrisório, sendo que na década de 1950 não ultrapassava US$ 8 milhões; a corrente de comércio, que em 1974 foi de US$ 19,44 milhões, ultrapassou US$ 202 milhões em 1979, com superávit brasileiro, apesar do aumento das importações brasileiras de produtos chineses. Dentre os produtos que o Brasil exportou à China no período da segunda metade da década de 1970, 50% das exportações foram de algodão, açúcar, semente e farelo de soja. Quando às importações provenientes da China, de 1974 a 1977, os elementos químicos e produtos farmacêuticos equivalem a mais de 67% das compras brasileiras e, a partir de 1978, o petróleo passou a representar mais de 95%[118].

[117] Com apenas 11 artigos, o acordo foi assinado em 07 de janeiro de 1978. Como base, ressaltam-se três princípios que já constavam no comunicado conjunto de 1974: o fortalecimento da amizade, benefícios recíprocos em caráter de igualdade. O Acordo vigoraria por três anos a partir da assinatura, podendo ser renovado a cada ano. Entre os artigos, destacam-se o incentivo ao comércio entre os dois países, o interesse pelo equilíbrio na balança, o caráter de nação mais favorecida, mercadorias com preços comparáveis no mercado, moedas conversíveis, o esforço em aumentar, sem que houvesse prejuízo, o comércio de manufaturados e semimanufaturados, criação de feiras e exposições para desenvolver o comércio, criação de uma comissão mista que se reunisse a cada dois anos para analisar seus resultados e cumprimento, que o que fosse firmado a partir dele continuasse a valer mesmo que o Acordo fosse encerrado e, ainda, que o acordo não influiria em medidas restritivas que as partes venham a tomar para a proteção nacional, da saúde pública, do patrimônio histórico cultural e a sanidade da fauna e flora (não interferência em assuntos internos).

[118] BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008, p.76.

IX. Governo João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985)

a) Contexto econômico e político e reflexos na política externa brasileira

A política externa dos governos Figueiredo e Sarney foram ambas marcadas por condicionantes econômicos, durante o que ficou conhecido como "década perdida". Empossado em 1979, João Figueiredo herdou grave crise econômica, com aumento da insatisfação das classes trabalhadoras, ilustrada pelas primeiras greves na região do ABC paulista, região de maior concentração industrial do País. A relevância do pleito econômico, inicialmente concentrado em reajustes salariais, explicitou-se pela ampliação da pauta dos trabalhadores, que passaram a exigir mudanças políticas. O problema econômico herdado por Figueiredo era de extrema gravidade, proveniente do esgotamento do padrão de financiamento adotado pelo País no marco do PND II de Geisel, calcado nos juros internacionais baixos e na abundância de capitais, dentro do que se convencionou chamar de "reciclagem dos petrodólares" do Oriente Médio.

Esse padrão sustentou o grande crescimento vivido pelo Brasil na década de 1970, mas viria a sofrer duro golpe pela conjunção de vários fatores, como o fim da bonança dos petrodólares, na esteira do segundo choque do petróleo de 1979 e de fatos como a Revolução Islâmica no Irã, além de medidas como o aumento dos juros dos Estados Unidos (EUA) por decisão do *Federal Reserve* (FED, o banco central norte-americano). Como os financiamentos brasileiros haviam sido contraídos em dólar e com juros pós-fixados, o aumento dos juros internacionais fez com que a dívida externa ascendesse de forma explosiva. A crise da dívida levaria a grave retrocesso econômico do Brasil durante toda a década de 1980, com impacto substancial nas relações comerciais do País e na estabilidade macroeconômica. No meio do mandato de Figueiredo, houve mudança de estratégia na negociação da dívida, que deixou de ser negociada com credores e passou a ser discutida com atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI) enquanto mediador/avalista, o que contribuiu para o quadro de recessão.

Politicamente, ao longo do governo de Figueiredo, houve progressiva perda da legitimidade social do regime militar, que passaria por desgaste político. Ainda assim, isso não impediu ameaças de retrocesso por conta da radicalização de setores das Forças Armadas que tentaram barrar o processo de redemocratização. Embora o AI-5 já não estivesse vigente sob Figueiredo, radicais ligados ao aparato repressor promoveram atos terroristas, a exemplo do atentado malogrado ao Riocentro; no fim, à sua maneira, Figueiredo conseguiria conter os radicais.

Quanto às questões políticas relacionadas aos setores da sociedade civil, há ligação intrínseca entre a crescente insatisfação dos trabalhadores e, à medida que o movimento grevista encabeçado por setores fabris do ABC paulista, a exigência de mudanças políticas e a abolição do controle governamental sobre os sindicatos, além de reivindicações como o retorno do direito de greve e a livre negociação com empregadores. Apesar da pesada repressão do governo aos movimentos, era cada vez mais difícil manter sob rígido controle estatal e policial os sindicatos e impedir a reorganização da classe trabalhadora. Com isso, em conjunto à crise econômica vivida, a condução da política externa era vista por setores governamentais como forma de suavizar a imagem de um regime que, aos olhos da comunidade internacional, era cada vez menos percebido de forma positiva.

b) A política externa do governo Figueiredo

Boa parte da política externa conduzida pelo chanceler Saraiva Guerreiro foi condicionada pelo ambiente político, seja doméstico ou internacional. No governo Figueiredo, a política externa brasileira deu ênfase à convivência harmoniosa, tendo como norte o legado de Rio Branco; internamente, a conjuntura política era favorável, com o início dos debates sobre redemocratização, a revogação do AI-2 e o retorno de exilados políticos.

A "diplomacia do universalismo" aprofundou o pragmatismo e buscou a diversificação de parcerias, guiada pelo espírito da boa convivência internacional e fundamentada em princípios das Nações Unidas, como a não intervenção e a autodeterminação dos povos. Objetivos da diplomacia brasileira incluíam a democratização de decisões multilaterais, a ênfase na ideia do Brasil enquanto "país-ponte" entre o Norte e o Sul, e a cooperação como caminho para reduzir o fosso entre os países do Norte e do Sul quanto ao desenvolvimento.

Com Figueiredo, um novo tipo de relações internacionais assumiu protagonismo no País: a diplomacia presidencial, guiada pelo voluntarismo do presidente. Na primeira metade da década de 1980, a política externa brasileira mostrou resquícios de terceiro-mundismo, como comprovam as aproximações com China, Líbia e Iraque; houve aumento da vertente latino-americana dentro da cooperação Sul-Sul; enquanto a América do Sul e o hemisfério ganharam espaço no debate político brasileiro.

Com a Argentina, houve redefinição das relações, que entravam em um estágio sem volta de cooperação, na construção de sua estabilidade estrutural, como mostram episódios como os acordos relativos ao uso pacífico da energia nuclear e a "neutralidade imperfeita" pró-Argentina na Guerra das Malvinas, em 1982.

Entre os episódios de destaque na América do Sul durante o governo Figueiredo, estão as visitas pioneiras do presidente. No Paraguai, Figueiredo esteve em Assunção em abril de 1980, visita na qual foram debatidos temas como interconexão ferroviária, contratos de interligações elétricas e relíquias da guerra do Paraguai; no mesmo ano, houve o anúncio da inauguração de Itaipu, embora a usina só tenha iniciado suas operações em 1984. Na Bolívia, visita Santa Cruz de la Sierra em fevereiro de 1984, discutindo temas como dificuldade na integração física, sobretudo com o impacto da crise financeira. No Chile, Figueiredo viaja a Santiago; na parte política, evita posicionar-se de forma contrária à ditadura de Pinochet (defesa do princípio não intervenção), e firma nove acordos de cooperação. Com o Peru, troca de visitas entre González Bermúdez e Figueiredo, em 1981, com ambos os países em contexto de abertura; presidentes estabelecem diálogo sobre possível exploração de petróleo e declaração de intenções de cooperação no uso pacífico da energia nuclear. Com o Equador, em fevereiro de 1982, Figueiredo recebe visita de Osvaldo Hurtado e discute temas como o aproveitamento da região amazônica e a coordenação para exploração e produção do petróleo equatoriano. Figueiredo visita Bogotá em março de 1981: entre outros tópicos, Brasil e Colômbia firmam acordo para uso pacífico de energia nuclear e discutem temas como cooperação amazônica, prevenção do tráfico de drogas e o Convênio Internacional do Café. Na Venezuela, uma democracia, Figueiredo faz sua primeira visita em novembro de 1979. Em âmbito sul-americano, há a décima-primeira Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Prata, em 1980, para discussão das realizações do Acordo Tripartite; quanto ao Tratado de Cooperação Amazônica, é firmada a declaração de Belém.

Na América Latina, o cenário se mostrou favorável à integração entre os países: o Tratado de Montevidéu (1980) estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), enquanto o Grupo de Contadora e seu Grupo de Apoio indicavam posições concertadas dos países

da região contra intervenções dos EUA na América Central; também se destaca o Consenso de Cartagena e o uso de articulações multilaterais como forma de ampliar poder de barganha. Em 1984, Baena Soares é eleito, por unanimidade, Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Outra prioridade relacionada ao terceiro-mundismo na gestão Saraiva Guerreiro foi o continente africano: já em 1979, missão chefiada pelo Secretário-Geral João Baena Soares foi enviada a Guiné-Bissau e Cabo Verde, iniciativa de cunho mais diplomático do que econômico, indicando que a África (e, dentro dela, a África lusófona) estava entre as prioridades do Brasil. Para o restante do continente, havia interesse econômico, com a prospecção de mercados, vistos como opções de destinos para exportações de produtos brasileiros, diante do fechamento dos mercados industrializados.

Havia esperança de que o mercado externo pudesse atuar como esteio do "milagre brasileiro" – e o comércio com países em desenvolvimento tinha fundamento prático para o Brasil: a participação subiu de 9% em 1960 para 40% em 1980, com boa parte do fluxo exportador sendo composta de manufaturas, contrastando com a exportação de produtos primários às nações desenvolvidas. O Brasil, assim, buscava reduzir uma dependência já excessiva aos países industrializados em um contexto no qual os EUA, ainda com Carter, adotaram estratégia de aliança preferencial com Japão e Europa Ocidental, marginalizando o mundo em desenvolvimento.

Também como consequência do voluntarismo e da diplomacia presidencial de Figueiredo, o Brasil teve suas primeiras visitas presidenciais ao continente africano em 1983 (Nigéria, Senegal, Argélia, Cabo Verde e Guiné-Bissau); o País passou a defender mais abertamente valores como equidade, respeito mútuo e vantagens recíprocas na relação com a África, que seria destino de intenso intercâmbio econômico e comercial. Malgrado temores de setores ocidentalistas de que eventual isolamento do regime do *apartheid* da África do Sul poderia afastar os EUA, o governo brasileiro viria a adotar postura mais firme contra os sul-africanos, a exemplo do apoio expresso à independência da Namíbia, que garantira a simpatia dos países da África Austral; em 1982, a primeira reunião da Comissão Mista indicou o aumento da cooperação técnica com Angola.

Com a China, em 1982, o chanceler Saraiva Guerreiro visita o país, assinando acordo de cooperação científica e tecnológica. Em 1984, em comemoração aos dez anos de relações diplomáticas, Figueiredo realizou a primeira visita presidencial à China, onde discursou em favor de explorar as faixas de convergência e as afinidades existentes entre os dois povos e buscou aproximação comercial, com uma comitiva na qual estavam presentes grandes empresários, e cooperação em temas como o uso pacífico de energia nuclear e acordos bilaterais. Ainda em 1984, o chanceler chinês Wu Xuegian vem ao Brasil (com assinatura de acordos bilaterais para criação de consulados em São Paulo e em Xangai), e é assinado acordo de cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear entre os dois países. Em 1985, ocorre visita do primeiro-ministro chinês Zhao Ziyang, com assinatura de Memorando de Entendimento relativo a consultas sobre assuntos de interesse comum e Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, além de dois protocolos de cooperação.

Com o Japão, o atual imperador japonês Naruhito, então príncipe, veio ao Brasil em 1982. Em visita em 1984, o presidente Figueiredo debateu questões acerca da dívida externa brasileira, buscou obter auxílio japonês em múltiplos setores e foi assinado Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia.

Com a Índia, em 1984, o ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro visitou a Índia com a intenção expressa de tornar as relações culturais, comerciais e tecnológicas mais dinâmicas. Em seguimento à visita, acordo sobre ciência e tecnologia foi assinado em 1985.

Além disso, houve tentativa de aproximação comercial para com os países árabes, a despeito do pouco sucesso em obter financiamentos e mais petrodólares; em 1984, a nomeação de um embaixador para Teerã indicava inflexão em dinâmica que, desde a década de 1970, dava preferência ao Iraque, destino de exportações brasileiras, em especial da indústria armamentista. O prolongamento da guerra com o Irã estaria afetando a economia iraquiana, e os pagamentos ao Brasil começavam a ser comprometidos, o que explica a decisão brasileira.

c) Relações com os Estados Unidos

i. Contexto internacional

As relações entre Brasil e EUA, ao longo do governo Figueiredo, foram marcadas por discrepância de posições, malgrado a serenidade no tom das relações. Quanto ao contexto internacional, é importante mencionar mudanças estruturais na virada da década de 1970 para a de 1980, com a reversão das conquistas diplomáticas da *détente*, no que Halliday chamou de "Segunda Guerra Fria".

Cervo e Bueno apontam momento de importante ruptura da política externa norte-americana, com abandono do fugaz momento trilateral, correspondente às tentativas de Nixon, Ford e, mais enfaticamente, Carter em compartilhar poder econômico com centros de poder emergentes (Europa Ocidental e Japão) para amenizar a crise da hegemonia dos EUA. O governo Reagan, nesse sentido, corresponderia à fase de recuperação da hegemonia, sob a concepção dos EUA como um país "disposto a repor sistema internacional na ordem tradicional [do pós-guerra], marcada pela ideologia bipolar, fronteiras geopolíticas e supremacia econômica e militar sobre o mundo".

É importante pontuar a política externa de Reagan, que engendrou nova cruzada anticomunista, com exemplos como o projeto "Guerra nas Estrelas", de 1983, e a invasão de Granada, no mesmo ano. Em espécie de releitura do *Big Stick*, Reagan "centro-americaniza" a política externa para a região e, apesar da retórica inflamada anticomunista, busca, de maneira às vezes forçada, a condução de negociações econômicas norteadas pelo livre comércio. A militarização engendrada nas relações entre as maiores potências impactou a periferia, que se viu vulnerável diante de países industriais avançados; a irrelevância econômica dos países em desenvolvimento era ampliada pela crise da dívida externa, que estrangulava de forma grave sua inserção internacional. Nesse período, o diálogo Norte-Sul foi eclipsado pelas tensões do eixo Leste-Oeste.

Nesse cenário desfavorável, o Brasil buscou manter relativa autonomia, mesmo que de forma reativa, em "parceria seletiva" com os EUA: por exemplo, negou embargos à União Soviética (URSS), preferindo adotar uma postura de distanciamento consciente; nos Jogos Olímpicos de 1980, em Moscou, Saraiva Guerreiro rejeita pedido dos EUA de boicote à competição. É possível apontar, como tentativa de convergência por parte dos EUA, visita feita por Reagan em 1982, na esteira do histórico discurso de Figueiredo na Assembleia Geral das Nações Unidas (primeiro presidente brasileiro a discursar na AGNU); foram debatidos temas como a apreensão brasileira com a situação na América Central e críticas a políticas dos EUA tidas como protecionistas; no encontro, foi acertado empréstimo de US$ 1 bilhão ao Brasil.

ii. Relação dos Estados Unidos com a América Latina

A questão central na relação dos EUA com a América Latina, com implicação sobre a condução da política externa brasileira acerca de Washington, diz respeito à gestão da dívida externa latino-americana, que era tida como impagável nas condições de então. A busca de soluções para a questão da dívida externa não era tida pelo Brasil, ao longo da década, como gesto de confrontação, mas sim uma tentativa de mudar o foco do debate internacional – e, por conseguinte, com os EUA, sobre o problema, concebido como algo global, que afetava tanto devedores quanto credores. Em junho de 1984, representantes de vários governos latino-americanos se reuniram em Cartagena, na Colômbia: estiveram presentes os chanceleres de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela; no chamado Consenso de Cartagena, apregoou-se a criação de uma instância permanente de debate sobre dívida. O Consenso demandava, entre outros pontos: redução das taxas nominais de juros; novos créditos; redução das margens de ganhos dos bancos; fixação de proporção de exportações para pagar serviços da dívida; revisão dos critérios de condicionalidade do FMI. A reação norte-americana viria no governo Sarney, tratado na próxima seção.

Além da questão das dívidas, outro ponto central na relação entre Brasil e EUA no período diz respeito às intervenções engendradas pelos norte-americanos na América Central. Durante a primeira metade da década, houve o recrudescimento da política de viés intervencionista pelo governo Reagan (1981-1988), sobretudo em seu primeiro mandato. Dois episódios que contaram com importante envolvimento brasileiro se destacam: Suriname e Granada.

O episódio do Suriname é descrito com detalhes por Ricupero. Em abril de 1983, os EUA enviam uma "missão secreta (...), a fim de convencer o Brasil a intervir militarmente no Suriname, em operação conjunta com forças americanas e holandesas", devido ao golpe militar de Boutersee e seus vínculos com Cuba. "O governo brasileiro reconheceu a seriedade da ameaça que começava a ganhar corpo em nossa fronteira norte, mas deixou claro, desde o princípio, que preferíamos agir por nós mesmos e tentar, antes, esgotar todas as possibilidades de encaminhar uma solução pacífica. Para isso, montou-se em poucas horas operação de emergência", com o objetivo de fomentar "uma alternativa brasileira a Cuba em termos de ajuda econômica e cooperação militar." A missão brasileira, foi bem-sucedida, contrariando o prognóstico do governo norte-americano. Ricupero salienta que "a diplomacia brasileira não se limitou a dizer não", mas ofereceu uma alternativa que "provou, de fato, com ações, não palavras, sua fidelidade sincera à tradição de quase 150 anos de abstenção de intervenções de força contra qualquer de seus vizinhos".

Menos de seis meses depois do episódio no Suriname, ainda em 1983, o governo Reagan desencadeou contra Granada a operação *Urgent Fury*, com a invasão da nação-ilha caribenha por cinco mil fuzileiros navais. A resposta imediata veio do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá), iniciativa de esforços para o processo de pacificação centro-americana; o Brasil aceitaria integrar, ao lado de Argentina, Uruguai e Peru, o Grupo de Apoio a Contadora, que simbolizava o apoio de quatro importantes atores sul-americanos no debate e na busca de soluções para os problemas que colocavam em xeque a paz e a segurança da região. O padrão intervencionista dos EUA se repetiria de forma aberta ou velada em inúmeros países da América Central, como Guatemala, El Salvador e a Nicarágua sandinista.

O Brasil, embora lamentasse no plano da retórica o intervencionismo, evitava envolver-se na região sob a alegação de que não dispunha de elementos de informação e de persuasão adequados. Isso mudou com a formação do Grupo de Apoio, que credenciou o País para ações mais efetivas na região, o que levaria à formação do que viria a ser chamado de "Grupo do Rio",

apontado por Moniz Bandeira como "a primeira vez em que Chefes de Estado de oito países da América Latina reuniram-se e criaram organismo, não apenas sem os EUA, mas manifestamente oposto às suas políticas". Assim, o Brasil chegaria ao fim da década de 1980 desfazendo a imagem de que não se interessava pela América Latina, viabilizando o desempenho de papel efetivo na política regional, contrapondo-se às ingerências de Washington.

Também se deve salientar o contexto da Guerra das Malvinas, na qual o Brasil manteve uma "neutralidade imperfeita" pró-Argentina, enquanto os EUA, sob o argumento de que o primeiro ataque teria sido argentino, posicionou-se ao lado do Reino Unido durante o conflito de 1982, não aceitando a ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Esse episódio quase levou ao cancelamento da visita de Figueiredo aos EUA, em maio de 1982; em novembro, Reagan estaria em Brasília.

iii. Temas econômicos e comerciais

O governo Figueiredo reagiu às pretensões do governo Carter que visavam a flexibilização da lei de remessa de lucros e a suspensão de entraves à participação do capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro; e combateu a tentativa dos países industrializados de incluir, no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o tema dos serviços, que colocaria em risco a competitividade da indústria brasileira de construção civil na África e no Oriente Médio. Em 1981, já durante governo Reagan, o Brasil voltou a conceder subsídios às suas exportações, rompendo acordo comercial com EUA. Até o fim do mandato, a disputa entre os países carecia de definições claras: grandes multinacionais ameaçavam de forma difusa as práticas comerciais brasileiras, porém sem força suficiente para mobilizar o governo a aplicar ações concretas junto ao Brasil. A administração Reagan tentava, de início, estabelecer ambiente menos tenso nas relações, encarando os episódios como questões isoladas. O déficit comercial crescente, contudo, intensificou as pressões nos EUA rumo ao protecionismo e a ações mais agressivas; a indignação com a dificuldade comercial se difundiu no Congresso como consenso bipartidário e entre executivos de multinacionais e agricultores exportadores.

d) Relações com a Argentina

Em outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o Acordo Multilateral sobre Corpus-Itaipu, que ficaria conhecido como Tratado Tripartite. O período da "instabilidade conjuntural com rivalidade", conforme classificado por Candeas, estaria superado, com a hipótese de conflito entre Brasil e Argentina cada vez mais presa ao passado, e teria início nova fase, com a construção da "estabilidade estrutural pela cooperação". Segundo Candeas, a partir de 1979, promove-se a construção da "estabilidade estrutural", inicialmente pela via da cooperação e, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICE) e depois o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pela via da integração. A construção dessa estabilidade constitui a "coerência estrutural" do relacionamento – embora não siga um curso linear –, independentemente do regime político (democracia, ditadura) ou da conjuntura econômica (inflação, estabilidade, crescimento, crise). Para ele, "os laços com o Brasil têm dinâmica própria, não subordinada à sustentabilidade política interna nem ao contexto externo global".

De acordo com Matias Spektor, a aproximação a partir do governo Figueiredo teria sido um "legado inesperado" do governo Geisel: tratar-se-ia de resultado "da conjuntura crítica que acometeu a política externa brasileira para a Argentina entre 1974 e 1979, qual fosse a sistemática

ruptura dos princípios e concepções que informaram a atuação diplomática do País para o seu vizinho ao sul desde princípios do século XX. Argumenta-se que, entre 1974 e 1979, Ernesto Geisel e seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, puseram em xeque o lugar da Argentina no cálculo estratégico da política exterior brasileira, questionando a validez do típico marco conceitual do Itamaraty para orientar as relações com Buenos Aires – a cordialidade oficial". Recorde-se que, entre os pontos mais tensos do relacionamento, esteve o fechamento da fronteira entre os dois países em 1977, embora a relação sob Geisel tenha sido menos tensa do que sob Médici, porque a construção de Itaipu já era um fato consumado. Segundo Spektor, a cordialidade oficial pode ser resumida por "(a) uma postura tolerante em relação ao elevado perfil da diplomacia argentina em assuntos regionais, hemisféricos e globais, (b) a sistemática busca de faixas de cooperação com aquele país no intuito de diluir potenciais desentendimentos, (c) a inclusão da Argentina nas iniciativas internacionais do Brasil, e (d) a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington sempre que o sensível relacionamento entre as duas capitais apontasse para o confronto". O governo Figueiredo – e a chancelaria Saraiva Guerreiro – matizam essa perspectiva quanto à Argentina advinda do período anterior.

A assinatura do Acordo Tripartite, que promove a solução da questão ou do contencioso "das águas", deve ser destacada como um dos elementos fundamentais para a construção da estabilidade estrutural. Como recorda Matias Spektor, "em 15 de março de 1979, dia da posse do presidente João Baptista Figueiredo, um encontro de alto nível entre as diplomacias argentina e brasileira selou a decisão de solucionar o contencioso pela utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata". Conforme aponta Candeas, "a posição brasileira evoluiria no sentido da acomodação. Já em 1978, o general Figueiredo afirmava que não podia admitir que um problema técnico, 'uma questão de cinco metros', ponha em perigo a amizade entre o Brasil e a Argentina. Desanuviadas as tensões e acordados os elementos técnicos que permitiriam a compatibilização de projetos hidrelétricos, ainda no final da gestão Geisel, os chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai firmam o Acordo Tripartite na cidade de Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979, já na gestão do presidente Figueiredo. O instrumento estabelece que Itaipu pode operar com a flexibilidade necessária à sua melhor utilização até a totalidade de sua potência, mantendo, a jusante, caudais de água em parâmetros predeterminados. Ademais, o Acordo coordena operativamente os projetos Itaipu e Corpus, sem prejuízo ao regime dos rios e à operação dos portos". Também do lado argentino, há inflexões em suas perspectivas em relação ao Brasil, em especial em razão da Guerra das Malvinas e de seu contencioso com o Chile. O contexto internacional de pressões a ambos em favor da redemocratização e posteriormente de restrições econômicas em razão da crise da dívida também favoreceram a aproximação.

A assinatura do Tratado Tripartite marca, portanto, novo momento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Em 1979, a relação Brasil-Argentina dá um salto qualitativo extraordinário, elevando de forma irreversível o patamar dos laços bilaterais. Ainda durante os regimes militares, os entendimentos alcançados em torno dos pontos de maior confrontação – Itaipu e programas nucleares – fortalecem a confiança e modificam para sempre a natureza dos laços entre os dois países: torna-se obsoleta a hipótese de conflito e se inaugura a fase de construção da estabilidade estrutural no relacionamento entre os dois países pela via da cooperação.

A assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 17 de maio de 1980, durante a visita de Estado do presidente João Figueiredo, pelo qual se criavam condições para os países tomarem conhecimento de seus programas nucleares e o qual culminaria na criação da Agência Brasileiro-Argentina de

Contabilidade e Controle (ABACC, 1991), pode ser apontada como o segundo dos elementos fundamentais para a construção da estabilidade estrutural. Conforme Candeas, "se, por um lado, a economia brasileira havia largamente superado a argentina, em matéria de desenvolvimento tecnológico, este último país mantinha vantagem em tecnologia nuclear e de foguetes". Ainda naquele momento, Brasil e Argentina se reservavam o direito a realizarem explosões pacíficas. A aproximação de ambos em questões nucleares não era fato inteiramente novo: a atuação conjunta de Brasília e Buenos Aires fora determinante nos resultados das negociações do Tratado de Tlatelolco, entre 1964 e 1967; embora o tivessem assinado, a Argentina ainda não o havia ratificado, e o Brasil o ratificara em 1968, mas não havia declarado dispensa dos requisitos do artigo 28, 1, para sua entrada em vigor[119]; ambos também haviam-se recusado a ratificar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), de 1968, por considerá-lo discriminatório; e a Argentina apoiou o Brasil quando das pressões dos EUA contra o acordo nuclear Brasil-Alemanha. O Acordo de 1980 é um marco porque busca colocar fim à competição entre ambos pela detenção de um armamento nuclear. De acordo com Eugênio Vargas Garcia, "o desenvolvimento autóctone na área nuclear era visto pelo Brasil e pela Argentina como elemento essencial para alcançarem a autonomia tecnológica. (...) Observa-se, assim, que a política nuclear de cada país tinha por inspiração a consolidação do poder de cada um e o consequente aumento de sua segurança". O salto qualitativo no relacionamento bilateral é comprovado pela sequência inédita de quatro encontros presidenciais entre 1980 e 1983. Para se ter ideia da importância da visita de Figueiredo em 1980, basta citar que esta era a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935, quando Vargas a visitou. Durante as visitas presidenciais, foram firmados acordos de grande relevância. Mais detalhes sobre a ABACC serão tratados no tópico 5.4, seção VI, do tomo 5.

É importante identificar dinâmicas nos dois países que vieram a definir a mudança de suas políticas externas para o Prata. No caso argentino, sobretudo em um contexto no qual a ditadura militar vivia crise e, no plano externo, vislumbrava-se um conflito que viria a concretizar-se nas ilhas Malvinas, havia a necessidade cada vez maior de aproximação do empresariado brasileiro, que ajudaria a superar a estagnação econômica vivida pela Argentina e tentar replicar o "milagre" do vizinho; também se criou a percepção, após avaliação sobre assimetrias de poder, de que a integração deveria prevalecer sobre a geopolítica. A Guerra das Malvinas, em 1982, foi resultado de grave deterioração da situação política interna, que levou à necessidade de encontrar um inimigo externo para a obtenção de coesão nacional. Contudo, a invasão argentina acabou falhando na avaliação de que o Reino Unido não reagiria a tempo e com tanta força, e de que os EUA se manteriam neutros, o que não ocorreu, sob o argumento de que o TIAR não poderia ser invocado pelo ato de agressão ter partido do lado argentino; outro fator relevante à época diz respeito à Argentina exportar 80% de sua produção de cereais para a URSS, o que pode ter contribuído para a decisão de Washington. A derrota nas Malvinas abalaria ainda mais o prestígio dos militares, o que levaria, já em 1983, à convocação de eleições, que poriam fim definitivo ao período sob governos militares. Nesse processo, a "neutralidade imperfeita" do Brasil evidenciou posição de

[119] O artigo 28, 1, de Tlatelolco, estabeleceu 4 exigências para entrada em vigor a seus signatários: a) que todos os países latino-americanos e aqueles ao sul do paralelo 35º de latitude norte, bem como as nações que viessem a se tornar soberanos, admitidos pela Conferência Geral, tivessem-no assinado; b) que o Protocolo I tivesse sido assinado pelos países com territórios ultramarinos no hemisfério (França, Reino Unido e Países Baixos, que assinaram); c) que o Protocolo I tivesse sido assinado pelas nações nuclearmente armadas (EUA, Rússia, França, Reino Unido e China, que assinaram); e d) que os países do hemisfério tivessem assinado acordos de salvaguarda com a AIEA. O Brasil, assim, argumentou que as alíneas "a" e "d" não haviam sido cumpridas ("a" pois Cuba somente aderiu a Tlatelolco em 2002; e "d" pois havia países no continente sem acordos de salvaguarda com a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA).

amizade, com o País reafirmando posicionamento que remonta a 1833, defendendo a soberania argentina sobre as ilhas; isso facilitaria a evolução do relacionamento. Candeas vai mais longe e afirma que "a postura brasileira foi de inequívoco apoio à Argentina, que escolhe o País para representar seus interesses diplomáticos junto ao Reino Unido. São eloquentes as atitudes brasileiras de apoio à Argentina, a quem apoia nas Nações Unidas e na OEA". Ainda de acordo com Candeas, "algumas atitudes concretas de apoio do Brasil: abrir os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande para reexportações argentinas, contornando o embargo norte-americano e europeu àquele país; e ceder aviões para patrulhar o litoral e acompanhar os movimentos da esquadra britânica (alguns, pilotados por brasileiros). Do lado brasileiro, a posse de Figueiredo marcou um período de maior flexibilidade na política externa nacional, impactada pelo segundo choque do petróleo, que levaria à crise irreversível do "milagre brasileiro", e a aproximação com a Argentina tornava-se um imperativo.

e) Atuação do Brasil em foros políticos multilaterais

Durante o governo Figueiredo, houve debate que se intensificou progressivamente, acerca da contraposição entre correntes que apregoavam uma posição mais próxima aos EUA (liberais-ocidentalistas), de um lado, e que defendiam a inserção mundial do Brasil (universais-independentistas), de outro. Desde o governo Geisel os setores que defendiam a ruptura de vínculos que faziam do Brasil "mero eco da voz norte-americana nos foros internacionais" ganhavam força. Cumpre destaque a momento histórico do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU): em setembro de 1982, Figueiredo discursou na abertura da AGNU, em discurso que provocou rara unanimidade ao debate que ocorria sobre política externa nos meios de comunicação do Brasil; a repercussão do ato, a primeira vez em que um presidente brasileiro discursou na AGNU, gerou substancial impacto positivo para a imagem externa do País – e um dos possíveis efeitos do discurso foi o interesse de Reagan em adiantar sua visita ao Brasil para novembro daquele mesmo ano (protocolarmente, a visita deveria ocorrer em 1983 ou 1984). Em seu discurso, Figueiredo fez um comparativo entre a crise vivida pelo sistema multilateral de então ao período anterior à Segunda Guerra Mundial: segundo o presidente, a crise, refratária a curas ortodoxas, assumia dimensões globais, com os organismos internacionais se convertendo em cenários de enfrentamentos estéreis, com retrocesso de esforços de cooperação, foros financeiros adotando regras contrárias à maioria e exigências discriminatórias e injustas aos países em desenvolvimento. Figueiredo lamentou também o malogro dos esforços do Terceiro Mundo na tentativa de reformar estruturas, sistemas e regras de instituições como FMI, Banco Mundial e GATT, além de justificar as barreiras alfandegárias dos países em desenvolvimento em razão do déficit em conta corrente. Na frase que causou maior impacto, Figueiredo afirmou que "a política atual das grandes potências está destruindo riquezas sem colocar nada em seu lugar". O Brasil dava início ao processo de retomada de um lugar de destaque no sistema das Nações Unidas.

Fora do sistema da ONU, a diplomacia de Figueiredo teve como iniciativa notável a visita de Saraiva Guerreiro ao Paquistão e à Índia, em 1984, um ano após o envio de delegação brasileira à sétima Cúpula do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), sob o argumento de que a organização representa a vontade de dois terços da humanidade e constitui poderosa força política e moral na área internacional, sendo interlocutora necessária nos debates acerca da corrida armamentista e do desarmamento.

f) Questões multilaterais comerciais

O mundo chega ao fim da década de 1970 em meio a crises das superpotências: de um lado, os EUA, que já sofriam com o declínio de sua indústria automobilística, passariam a enfrentar a competição de novas potências industriais, a exemplo do Japão e da Alemanha; de outro, a economia da URSS se esfacelava ante à competição estratégica catalisada pelas políticas de Reagan. Nessa nova realidade, ganhava espaço a competição tecnológica e econômico-comercial entre as nações, o que conferiu às negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT papel fundamental no processo de transição do mundo da Guerra Fria para um sistema global, fulcrado na Organização Mundial do Comércio (OMC). Quando da conclusão da Rodada Tóquio, em abril de 1979, o Brasil teve oportunidade de ampliar seu acesso ao mercado dos EUA em troca de abertura simbólica de seu mercado, que não foi aproveitada por conta da manutenção da defesa do protecionismo do mercado doméstico. Nos primeiros anos da década de 1980, havia a sinalização de, por parte dos países desenvolvidos, incluir temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos no GATT, ao passo que países em desenvolvimento, a exemplo de Brasil e Índia, buscavam a inclusão da agricultura e dos têxteis no processo de liberalização, algo adiado pelos desenvolvidos desde as primeiras rodadas de negociação. Diante do impasse entre as partes, solução de compromisso seria a Rodada Uruguai, lançada em 1986 e que duraria oito anos.

g) Relações com o Paraguai

Em 1980, João Figueiredo visita o Paraguai; na ocasião, retorna a Assunção documentos e objetos pessoais de Solano López, no Brasil desde 1870. Ainda na década de 1980, destaca-se a inauguração oficial da hidrelétrica de Itaipu, em 1984. Quase quatro décadas depois, Itaipu segue a maior geradora de energia limpa e renovável do planeta, respondendo por cerca de 15% da energia consumida no Brasil e 85% do consumo paraguaio. Com o retorno de governos democráticos (Bolívia em 1982, Argentina em 1983, Uruguai em 1984 e Brasil em 1985), o regime de Stroessner amargou isolamento político, em contexto que levaria à sua deposição em 1989.

X. Governo José Sarney de Araújo Costa (1985-1990)

a) Contexto econômico e político e reflexos na política externa brasileira

A realidade vivida no governo Sarney representou mais continuidade do que ruptura em relação a Figueiredo. Em comum, o País viveu o contexto de agravamento da crise da dívida externa, algo endêmico na América Latina da década de 1980, com a piora substancial na inflação doméstica, que se aproximou dos 1.800% anuais em 1989, a despeito dos malogrados programas de estabilização econômica engendrados entre 1985 e 1989. Ainda que não tenham surtido o efeito desejado, os esforços de ajuste econômicos tiveram impacto internacional significativo, abrindo o caminho para um período em que se chegou a pensar em uma alteração qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre países credores e o maior devedor entre os países em desenvolvimento. O impacto do Plano Cruzado foi tal que, pela primeira vez desde 1961 com Jânio Quadros, um presidente brasileiro seria convidado a escrever um artigo-testemunho na revista *Foreign Affairs*, apresentando as linhas gerais do Plano e suas relações com a inserção internacional do Brasil. Quanto à política do Brasil acerca de sua dívida externa, inflexão importante ocorreria em 1987, com a moratória de fevereiro – mais um constrangimento do que uma decisão de política econômica. O Plano Cruzado evidenciou a necessidade de ajustes estruturais na economia brasileira, pondo em relevo as dificuldades de fazê-los em meio a um quadro político complexo e difuso e na ausência de um mínimo de entendimento entre governo, agentes econômicos e forças sociais. Os mesmos constrangimentos marcariam os demais esforços de estabilização da economia, sempre arrojados, diante da magnitude dos desafios, mas sempre insuficientes para gerar consensos duradouros.

O imperativo da reforma econômica, assim, condicionou a reinserção do Brasil no cenário internacional e as relações do País com seus principais parceiros, ao determinar a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do País diante das novas tendências da economia mundial. A diplomacia de Ramiro Saraiva Guerreiro, sob Figueiredo, buscou perfil pragmático e mais agressivo na busca de diversificação e parcerias; por sua vez, a política externa conduzida por Olavo Setúbal e Abreu Sodré, em linhas econômicas, adotou perfil mais conservador, embora tenha avançado em pontos como meio ambiente e direitos humanos.

O governo de Sarney viria a enfrentar condicionantes políticos distintos dos de Figueiredo, apesar de similaridades como a atuação do político pela ARENA durante o regime militar, chegando a presidir o partido governista e só se desligando do PDS, sucessor da ARENA, em 1984, em virtude de acordo entre PMDB e Frente Liberal. A recuperação das franquias democráticas potencializou expectativas sociais e políticas no âmbito interno, ao mesmo tempo em que, no plano internacional, as expectativas foram renovadas. A agenda política interna era vasta, e a pressão interna e externa era grande por resultados diante dos desafios a serem enfrentados pelo novo governo: transformação das estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo; convocação da Assembleia Nacional Constituinte; canalização e resolução de demandas sociais e políticas recém-liberadas; questões ambientais que chamariam a atenção internacional ao Brasil, além de problemas na área dos direitos humanos.

De início, a chamada "Nova República" buscaria enfatizar sua própria legitimidade, posta em questão pela morte do então presidente eleito Tancredo Neves. No contexto dos grandes movimentos de descontentamento popular que culminaram com a campanha pelas "Diretas Já", a

transição democrática brasileira seria a possível, reunindo um mínimo de consenso operacional entre os agentes políticos, econômicos e sociais brasileiros, cujo único interesse comum, na realidade, parecia ser simplesmente evitar nova ruptura. Ainda que limitado, esse pacto político pela estabilidade (ou "não ruptura") tornou possível canalizar e conter pela via política o conflito social e ideológico que se evidenciava na mobilização popular. Criaram-se algumas áreas de consenso mínimo, que permitiram importantes avanços políticos e institucionais e que se refletiram também na área externa: a remoção do então chamado "entulho autoritário", a liberdade completa de opinião, de associação e de imprensa; a proteção dos direitos humanos; o pluralismo político-partidário, as eleições diretas em todos os níveis; uma Constituição livremente pactuada; uma alteração nos rumos da política econômica e no tratamento da questão da dívida externa; e a necessidade de maior grau de integração política e econômica com a América Latina, especialmente com o Cone Sul. Assim, em um contexto menos repressivo internamente, fortalecido pelo avanço democrático na América do Sul, foi possível ao Brasil conduzir política externa voltada à cooperação em âmbito regional e hemisférico, de forma mais harmoniosa do que durante o governo anterior.

b) A política externa do governo Sarney

Com Sarney, embora o chanceler entre 1985 e 1986 fosse Olavo Setúbal, na prática foi o presidente o principal formulador da política externa. Para Sarney, havia necessidade de fortalecer o conjunto dos países latino-americanos, com a integração continental sendo fator intrinsecamente ligado ao desenvolvimento brasileiro de forma equilibrada e harmônica, com atenção às vertentes platina e amazônica.

A diplomacia presidencial de Figueiredo foi aprofundada por Sarney, que, de forma inédita na história brasileira, visitaria todos os países da América do Sul durante seu mandato (além de México e Costa Rica), e receberia em Brasília todos os chefes de Estado sul-americanos, além de ter prestigiado pessoalmente a posse de diversos presidentes na América Latina. Nesse processo, o Brasil estabeleceu com cada um de seus interlocutores regionais programas de consultas e de cooperação que permitiram ao País, malgrado as limitações impostas pela crise econômica e pelo estancamento do fluxo de financiamentos para projetos de infraestrutura, assegurar presença diferenciada e relevância objetiva na América do Sul. Ainda na esfera latino-americana, cumpre lembrar de uma das hipotecas remanescentes do período sob governos militares, a retomada de relações diplomáticas com Cuba, formalizado em junho de 2016 dentro do resgate das franquias democráticas e do objetivo da diplomacia de Sarney de conferir prioridade ao relacionamento com a América Latina. Sarney ainda proporia formalmente, no marco da primeira cúpula do Grupo do Rio, a readmissão de Cuba à Organização dos Estados Americanos.

Quanto ao continente africano, a política externa brasileira ganharia nova dimensão política, que compensaria o arrefecimento do intenso relacionamento econômico do final da década de 1970 e início da década de 1980. Essa dimensão foi complementada por ênfase especial aos países africanos de língua portuguesa, dois dos quais, Cabo Verde e Angola, o presidente Sarney visitaria e com os quais, juntamente com Portugal, propôs, em 1989, na reunião de cúpula de São Luís do Maranhão, a criação do Instituto de Língua Portuguesa, efetivamente criado em 2002 e integrado à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ademais, como decorrência natural da política antiapartheísta do Brasil, que ganhou novo impulso com a atuação do Congresso e grupos de pressão interna, o governo Sarney ampliaria, em agosto de 1985, as

medidas brasileiras de implementação das sanções internacionais contra a África do Sul, estendendo-as à área cultural e esportiva.

Quanto às relações com a Europa Ocidental, tiveram atenção em virtude do contexto da dívida externa, cuja moratória criou óbices para o diálogo com essa região. O Brasil engendrou, nesse cenário, entendimentos relevantes, mas sem inovações significativas. Para Sarney, era importante reativar os fluxos de investimento e cooperação econômico-financeira com os países europeus, de modo que buscou mobilizar os setores europeus com interesses no Brasil.

Com Japão, cujo papel de garante da liquidez da economia internacional era claramente percebido pelo presidente, o estreitamento de relações bilaterais tornou-se meta de alta prioridade. Embora o Japão relutasse em comprometer-se financeiramente com o Brasil, criou-se clima de boa vontade com a decisão de Sarney de comparecer ao funeral do Imperador Hirohito, em 1989.

Finalmente, a política externa do governo Sarney buscou aproximar-se de parceiros não tradicionais e abrir novos canais de cooperação, a exemplo da União Soviética (URSS) e da República Popular da China (RPC), como demonstra a visita do presidente brasileiro em 1988 a ambos os países. Como resultado desse avanço, podem-se mencionar um memorando de entendimento com a URSS e a abertura de canais de cooperação na área científica e tecnológica particularmente promissores, a exemplo do CBERS, projeto de satélite sino-brasileiro.

c) Relações com os Estados Unidos

i. Contexto internacional

Sarney herdou uma relação com os Estados Unidos (EUA) repleta de questões conflituosa de natureza comercial, além do problema da dívida externa. Quanto ao âmbito político, as relações bilaterais se desenvolveram de forma objetiva, com algumas questões pontuais vindo à tona, ligadas à não proliferação e a controles de transferência de tecnologias, que chegou a afetar alguns fornecimentos de equipamentos sofisticados do Brasil, e ao relacionamento comercial do Brasil com alguns países do Oriente Médio. Havia relativa indiferença dos EUA à América Latina, salvo questões ligadas ao narcotráfico e a eventuais ameaças à estabilidade democrática da região (como a crise centro-americana e as questões da Nicarágua e do Panamá), parte de uma política externa com base em premissas ideológicas conduzidas por Reagan. Assim, o governo Sarney, que nutria esperanças de progresso na relação com os EUA, redundou frustrado pela incapacidade de o parceiro sinalizar políticas claras de cooperação, sobretudo no governo Reagan, apesar de Sarney tentar uma agenda positiva para contornar os óbices provenientes da agressiva diplomacia dos EUA, marcada por sanções e retaliações.

A ascensão de George H. W. Bush, em 1988, marcou inflexão nas relações entre Brasil e EUA. A gestão de Bush se diferenciou ao adotar linha de ação conduzida por motivações precipuamente pragmáticas. Houve convergência tanto doméstica quanto internacional a respeito da necessidade de se reverem as políticas hemisféricas. As principais iniciativas do governo Bush para a América Latina encontravam-se nos campos financeiro e comercial, a exemplo do Plano Brady (1989), malgrado alguns pontos em que interesses ideológicos seguiam fortes. Apesar dessa mudança, as relações entre Brasil e EUA chegariam ao fim da década de 1980 sem perspectiva de implementar uma cooperação equitativa entre os países.

ii. Relação dos Estados Unidos com a América Latina

Também no governo Sarney, a questão central na relação dos EUA com a América Latina, com implicação sobre a condução da política externa brasileira acerca de Washington, foi a gestão da dívida externa latino-americana. Na segunda metade dos anos 1980, o Consenso de Cartagena ganhou formatos alternativos, como o Comitê de Acompanhamento para monitorar o Plano Baker (1986), composto de Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela, e o Grupo dos Três (1987), composto de Argentina, Brasil e México.

A reação dos EUA às iniciativas de Cartagena foi o Plano Baker (Plano de Crescimento Sustentado), anunciado no fim de 1985, que se fundamentava na premissa de que manter crescimento econômico dos devedores é condição necessária para qualquer solução para crise da dívida. Pequeno montante foi disponibilizado pelos bancos multilaterais – além do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial coordena assistência financeira –, mas reação fria dos bancos privados ao plano logo minariam a viabilidade da solução aventada pelo governo Reagan. Ante escassez de reservas e retorno inflacionário, Brasil viria a suspender pagamentos a credores externos (moratória) em fevereiro de 1987, dando início a um processo bilateral com os EUA. Houve gestões pelo embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques Moreira, no sentido de sensibilizar o governo norte-americano para atuar politicamente junto aos bancos privados. Contudo, as respostas sempre foram ambivalentes, com declarações indicando compreensão acerca das circunstâncias forçosas da economia brasileira, mas ações práticas quase nulas (alegava-se que a Casa Branca não poderia interferir na negociação entre o Brasil e os bancos). A posição de Washington ia de encontro à visão de Sarney de que a dívida deveria ser tratada em dois âmbitos distintos, mas conexos: um financeiro e outro político. A posição brasileira se enfraqueceria com a moratória, sobretudo ante a disposição de outros devedores, como o México, a aceitar condições e bases propostas pelos credores. Temendo o isolamento do País, Sarney autorizou negociações com os bancos, concluídas em setembro de 1988. Foi um gesto político do presidente, que esperou dos credores contrapartida efetiva de atitudes e políticas positivas após esse sinal de flexibilidade.

iii. Temas econômicos e comerciais

No governo Sarney, a relação comercial passou por momentos complicados. Amparados na sua Lei de Comércio, os EUA abriram uma série de ações contra o Brasil, em reação à Lei de Informática (1984) e à ausência de patentes no setor farmacêutico brasileiro. Em 7 de setembro de 1985, Reagan anunciou investigação formal contra a política brasileira de informática. Para o Brasil, tratava-se de reserva de mercado legítima, tanto pela legislação brasileira quanto pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), para proteção da indústria nascente. No período, importantes rubricas da pauta de exportação do Brasil para os EUA, como calçados, aço e aviões, foram objetos de ações *antidumping*, ameaças de retaliação e outras formas de pressão. Em abril de 1986, o Brasil lançou o I Plano de Informática de Automação, cujo marco conceitual mencionava que a antiga divisão do trabalho, entre nações industrializadas e agroexportadoras, fora superada por uma nova, entre os que geram conhecimentos científicos e tecnológicos e os que deles dependiam. Moniz Bandeira via a situação como "forma sofisticada de colonialismo, científico e cultural, que ameaçaria a própria soberania das nações".

Em setembro de 1986, durante visita de Sarney, Reagan abordou o tema comercial em tom de advertência ríspida; como reação, em artigo para a *Foreign Affairs*, Sarney afirmou que os EUA

praticavam políticas arbitrárias, carentes de compreensão clara da realidade latino-americana, com relação ao Brasil e a outros países. As tensões escalaram com a inclusão do Brasil em listas de possíveis países objetos de retaliação comercial, efetivamente praticadas no setor farmacêutico. O ponto crítico foi atingido em fevereiro de 1987, com a moratória contra o Brasil; em julho, os EUA anunciaram intenção de impor sanções comerciais e instituíram barreiras protecionistas; em novembro, Reagan anunciou aumento de tarifas sobre produtos brasileiros e a proibição de exportação de certos componentes de informática para o Brasil.

O desfecho do contencioso foi alcançado apenas em junho de 1998, após o Brasil comprometer-se a liberar a comercialização de *software* da Microsoft, proibir a fabricação de versão nacional de computadores norte-americanos e pôr fim à taxação de *softwares* estrangeiros. A questão era crucial para o Brasil, pois se percebeu que a simples possibilidade de retaliação já era suficiente para suspender encomendas e desviar compras de importadores. Ainda assim, mesmo sem soluções definitivas ao contencioso ou à questão da dívida externa, a relação bilateral parecia ter retomado a normalidade no campo econômico: os EUA, que chegaram a ser superados pelo conjunto da América Latina no início da década de 1980, recuperaram a liderança no comércio com o Brasil no fim do governo Sarney.

d) Relações com a Argentina

Deve-se valorizar o elemento "redemocratização" como fundamental para consolidar a estabilidade estrutural e permitir avançar na direção da construção de um mercado comum. Alguns especialistas vão identificar a emergência de uma "cultura de amizade kantiana" no relacionamento bilateral, já a partir de 1979, mas que atinge seu ponto alto com os mandatários Raúl Alfonsín e José Sarney, porque estavam superados os elementos de rivalidade (lockeanos). Inspirava-se no exemplo da União Europeia, com valorização de elementos como democracia e direitos humanos. A relação bilateral inseria-se como parte do movimento de "renovação de credenciais" da política externa brasileira.

A Declaração de Iguaçu, firmada em 30 de novembro de 1985 (desde 2004, "Dia da Amizade Brasileiro-Argentina"), quando da inauguração da ponte Tancredo Neves, é um marco dessa aproximação. Em seus 32 parágrafos, a Declaração de Iguaçu anuncia a decisão política dos dois governos – e, portanto, das duas sociedades – de passar a coordenar-se sobre temas de interesse comum na esfera bilateral (em matéria comercial, de energia, transporte, ciência e tecnologia, telecomunicações), mas também, de forma inovadora, sobre questões regionais (sistema interamericano, Atlântico Sul, Bacia do Prata, crise centro-americana, processo de redemocratização da região) e assuntos da pauta internacional (dívida externa, protecionismo comercial, combate ao narcotráfico). São os seguintes os pontos principais do documento: promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral (por meio da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Bilateral). Com a Declaração de Iguaçu, inicia-se um processo bilateral que privilegiava o incremento das relações comerciais, a complementação setorial da indústria e a cooperação tecnológica, com ênfase na área nuclear.

Ainda em Iguaçu, na mesma data, é firmada a Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, que criou um grupo de trabalho para o desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins

pacíficos. No ano seguinte, adota-se nova declaração conjunta em Brasília. Em 1987, o Brasil obtém o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio e dá conhecimento prévio ao presidente Alfonsín, retribuindo o gesto argentino de 1983, quando o país alcançou essa tecnologia e informou o presidente Figueiredo por carta presidencial. A construção da confiança na área nuclear prossegue com as visitas dos presidentes aos centros atômicos dos dois países em 1987 e 1988: a Declaração de Viedma, de 17 de setembro de 1987, assinada durante a visita de Sarney a instalações argentinas de pesquisa em enriquecimento de urânio, indicou a possibilidade de cooperação técnica das indústrias nucleares dos dois países; a Declaração de Iperó, de 8 de abril de 1988, durante a visita de Alfonsín a instalações brasileiras, transformou o grupo de trabalho de 1985 em Comitê Permanente sobre Política Nuclear. Em 1988, também é assinada nova declaração em Ezeiza. Em 1990, é assinada a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, em novembro, em Foz do Iguaçu, que prevê o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC). Mais detalhes sobre a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) serão tratados na seção VI do tópico 5.4 no tomo 5.

Em 1986, é assinada pelos dois presidentes a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento), em que os presidentes: "reafirmam a tradicional e fraterna amizade brasileiro-argentina, continuamente fortalecida pelo respeito às normas de boa convivência internacional e pela convicção comum de que a independência da política externa se fortalece na democracia, autêntica vocação dos povos brasileiro e argentino"; "destacam sua profunda fé na democracia representativa, pautada no supremo respeito à ordem legal e à vontade popular, para assegurar a paz e promover o pleno desenvolvimento nacional e assinalam que o Estado de Direito é o principal garante da consecução da justiça social, bem como da dignidade, da liberdade e dos direitos essenciais da pessoa humana"; e "afirmam que o crescimento econômico é condição necessária para a justiça social, a consolidação da democracia e a paz".

Conforme citação de dois especialistas argentinos na tese de doutorado do professor Maurício Santoro, "o sentido estratégico profundo do vínculo com o Brasil se resume em quatro aspectos fundamentais: a formação de uma zona de paz, a consolidação de nossas democracias, a constituição de um espaço comum que podemos em larga medida controlar, a construção de 'massa crítica' para fortalecer nossa capacidade de negociação frente ao mundo. (...) Além disso, uma sociedade estratégica pressupõe um entrelaçamento amplo e profundo dos Estados e sociedades civis dos países que as integram".

Como escreveu Candeas, "por seu turno, a diplomacia brasileira sublinhava a importância de romper o caráter tradicionalmente cíclico do relacionamento bilateral, conferindo-lhe bases sólidas e permanentes. Firmava-se a consciência de que era necessária a criação de uma rede de interesses permanentes, imunes aos eventuais desentendimentos governamentais. O objetivo é fazer prevalecer os elementos de aglutinação, em detrimento das forças centrífugas. Nesse sentido, o Itamaraty passou a identificar e estimular projetos de complementação econômica, associações empresariais, exportações conjuntas para terceiros mercados e projetos de cooperação nas áreas energética e científico-tecnológica".

Conforme Friedrich e Guimarães, "não se pode ignorar, porém, que a centelha que reavivou o processo de integração regional não derivou unicamente da convergência democrática. Os anos 1980 foram uma década perdida para a América Latina. Os países enfrentavam severas taxas de inflação e se encontravam sufocados pela dívida externa e pelo aumento da taxa de juros dos credores internacionais. Como bem assevera Marcos Castrioto de Azambuja (1997, p. 69), 'foram os insucessos recíprocos dos dois países na década de 80 que [...] propiciaram a reimplantação,

mais ou menos simultânea, de regimes democráticos em ambos' e que 'determinaram o ímpeto em direção à integração e à superação das velhas rivalidades'".

Ainda em 1986, o Brasil propõe, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), resolução que torna o Atlântico Sul Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS, Resolução 41/11, de 27/10/1986). Nota-se inflexão na posição argentina, que chegou, nos anos 1950, a sugerir um pacto militar no Atlântico Sul e a apoiar, anos depois, a ideia sul-africana de estabelecimento de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). No mesmo ano, a fusão entre os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora resultará na criação do Grupo do Rio.

e) Atuação do Brasil em foros políticos multilaterais

Ao longo do governo Sarney, foi implementada política calcada na recuperação de credibilidade do Brasil no plano multilateral. Ao mesmo tempo em que se mantiveram linhas tradicionais de presença e atuação do Brasil em organismos internacionais, foram perseguidas vertentes inovadoras de atuação, a exemplo do retorno do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 1988-1989, após vinte anos de ausência, e a criação da ZOPACAS.

Quanto ao retorno do Brasil ao CSNU, significou a concretização da estratégia universalista sinalizada pelo governo Figueiredo e posta em prática desde o início do governo Sarney. As duas décadas em que o Brasil esteve distante do CSNU podem ser consideradas, ao mesmo tempo, causa e consequência do processo de isolamento diplomático vivido pelo Brasil na década de 1970 e das hipotecas que não puderam ser resgatadas antes pelas mudanças introduzidas desde o governo Geisel. O retorno ao CSNU permitiu ao Brasil voltar a participar de decisões relevantes que sinalizavam o papel fundamental do órgão na formação da chamada nova ordem internacional; a atuação no biênio foi decisiva para que a diplomacia brasileira iniciasse avaliação sobre a possibilidade de alterações na composição do Conselho, fazendo com que seja mais representativo da relação de forças em um mundo com novos países e novas potências. Com isso, o Brasil passaria a adotar como objetivo a busca seguida e obstinada de, sempre que possível, um lugar não permanente no CSNU, e, em paralelo, a integrar propostas de ampliação da participação permanente em que um assento brasileiro fosse viável.

Além do retorno ao Conselho, é importante mencionar a promoção ativa pelo governo Sarney da iniciativa de declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação, ideia usada pela diplomacia brasileira para elevar o perfil de sua atuação na Organização das Nações Unidas (ONU) e para relançar pontes de entendimento político em direção à África Atlântica, região com a qual o relacionamento econômico-comercial se viu adversamente afetado na década de 1980 em função da crise que afetou a maioria dos países da África Negra e do fim da política de incentivos à exportação subsidiada de bens e serviços pelo Brasil. Em outubro de 1986, foi criada pela Resolução A/XLI-11 da AGNU a ZOPACAS, projeto de iniciativa brasileira, copatrocinada por Argentina, Uruguai e parceiros africanos.

f) Questões de direitos humanos e ambientais

Quanto à sua agenda internacional, a política externa brasileira ao longo da década de 1980 derivou de processo de transformação política e institucional voltado à recuperação das franquias democráticas. Assim, em sua diplomacia, o Brasil, sobretudo sob Sarney, privilegiou sua essência democrática. No governo Figueiredo, o processo de "abertura" contribuíra para encerrar

definitivamente a divergência suscitada pelo governo Carter acerca do tema de direitos humanos. No âmbito das Nações Unidas, a atuação brasileira ainda não foi suficiente para pôr termo à chamada "Longa Noite", termo cunhado por Sarney relativo ao período em que o tema de direitos humanos praticamente desapareceu do léxico da diplomacia brasileira. Ainda assim, vislumbrava-se evolução na atuação externa para uma "abertura" receptiva a normas e mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos; marco inicial foi a assinatura, pelo Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher no dia de sua aprovação pela AGNU, em dezembro de 1979. Mas a maior parte do processo seria desenvolvido durante o governo civil de Sarney.

Com Sarney, a atuação externa do governo no tema de direitos humanos seria balizada pelo processo de redemocratização: tanto no discurso diplomático quanto na aplicação da política regional e multilateral, valores democráticos seriam suscitados para dar sustento a princípios e objetivos de ação. Nas palavras de Sarney, quando de seu discurso na AGNU, "o Brasil traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade". Essa desenvoltura permitiu aos agentes diplomáticos no exterior alterar o perfil discreto com que lidavam com a imprensa internacional, as organizações não governamentais, os partidos e organizações políticas. Logo nos primeiros meses do governo, o Brasil aderiu à Convenção contra a Tortura da ONU, adotada um ano anterior pela AGNU; em 1986, Sarney encaminhou ao Congresso Nacional proposta de adesão do Brasil aos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (a adesão seria concluída em 1992 em ambos os casos), e deu início a gestões para que o Brasil viesse a aderir ao Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos), processo concluído em 1992 (o reconhecimento da jurisdicação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreria posteriormente, em 1998). O Brasil, assim, transigiu de uma posição soberanista, que julgava os instrumentos internacionais como pretextos para intervenção indevida, para uma posição cooperativa, considerando os pactos como complementação de esforços para melhorar o desempenho do País na proteção e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão. O Brasil também viria a cooperar na Comissão de Direitos Humanos, dialogando com organizações governamentais e não governamentais. Desse modo, começava a ser removida importante hipoteca do passado, com o Brasil aproximando-se no plano político do mundo desenvolvido e da própria América Latina.

Quanto à questão do meio ambiente, houve importante inflexão na década de 1980, sobretudo no governo Sarney. A posição anteriormente sustentada pelo Brasil, desenvolvida por ocasião da Conferência de Estocolmo de 1972, centrava-se em abordagem precipuamente soberanista, refutando quaisquer tentativas de intervenção em assuntos internos dos Estados em matéria ambiental e, indo além, fechando-se ao diálogo sobre a matéria. O isolamento brasileiro seria amplificado por pontos como a questão do aproveitamento dos rios internacionais apregoada pela Argentina, com críticas crescentes ao impacto ambiental do modelo de desenvolvimento do Brasil. Já no início da década de 1980, a sociedade brasileira passaria a mobilizar-se de forma organizada em causas ambientais, como a defesa da Mata Atlântica e a Amazônia, em iniciativas potencializadas por campanha internacional que, com interesse especial na Amazônia, ganharia volume nos EUA e na Europa, com adesão de políticos influentes e artistas renomados. A aceleração das queimadas amazônicas em 1987 e 1988 e o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em dezembro de 1988, contribuíram para consolidar a imagem do Brasil como "vilão" ambiental, com impactos até na relação do País com órgãos financeiros, como o Banco Mundial.

A pressão cada vez maior, interna e externamente, levaria o governo brasileiro a uma série de reações: desenvolver a consciência de que o modelo de desenvolvimento dos países

industrializados era grande responsável pelos problemas ambientais e de que era preciso não abandonar o objetivo de desenvolvimento, mas compatibilizá-lo com a preservação ambiental; associar a pobreza e o subdesenvolvimento ao próprio conceito de agressão ao meio ambiente, estabelecendo relação bitransitiva de causa e efeito entre os dois polos; reconhecer a existência de problemas, que não se limitavam à Amazônia, e mostrar disposição de resolvê-los, inclusive via diálogo construtivo com organizações não governamentais e cooperação internacional; adotar medidas concretas para controlar as principais causas da devastação florestal, a exemplo do "Programa Nossa Natureza", que contemplava especialmente o fim dos subsídios para agropecuária extensiva na Amazônia, a proibição do uso do mercúrio nos garimpos e a adoção de mecanismos mais eficazes de controle da exploração madeireira; e finalmente, a medida que sintetizava a nova posição do País foi o oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, acompanhada de ativo trabalho em favor da candidatura brasileira e de uma agenda abrangente, que pusesse igual ênfase nas questões interligadas da proteção ambiental e do desenvolvimento. Nesse ínterim, o Brasil sediou reunião dos presidentes dos países amazônicos em Manaus em 1988, construindo o respaldo diplomático de que o Brasil necessitava diante da campanha que se movia internacionalmente em torno da questão do meio ambiente.

A candidatura brasileira eliminou outra hipoteca, conferindo ao País papel de protagonista no tema ambiental, com impacto na política doméstica, a exemplo da importância dada ao tema na Constituição de 1988. Assim, ao longo da década de 1980, o Brasil evoluiu de uma postura defensiva para uma posição aberta e construtiva, adquirindo a condição de interlocutor de primeira importância em matéria ambiental.

g) Questões multilaterais comerciais

A posição brasileira na Rodada Uruguai pode ser analisada sob três dimensões principais: tarifas, agricultura e serviços. Quanto às tarifas, a posição brasileira, inicialmente refratária a iniciativas de abertura, passou para uma postura radical, para ganhar tempo até elaborar posição mais realista, dependente de desenvolvimentos internos. Em 1987, a posição radical consistiu na consolidação a zero de todas as tarifas dos países desenvolvidos e concessões preferencias durante dez anos a países em desenvolvimento, cujas contrapartidas seriam o compromisso em consolidar tarifas em um número substancial de produtos no período. Em 1988, com a reforma tarifária apresentada domesticamente, buscou-se flexibilizar a posição do País, embora ainda bastante protecionista, mediante propostas sofisticadas para negociação de liberalização em troca de concessões. Ao longo da década, incluindo o transcurso entre as Rodadas Tóquio e Uruguai, observa-se, portanto, transição da posição brasileira, intimamente ligada à reforma da política comercial: o Brasil passa a advogar uma posição multilateral positiva, em contraposição à usual posição protelatória e de crítica às negociações. A posição defensiva tinha relação direta com o modelo de industrialização por substituição de importações, que já apresentava sinais claros de esgotamento e seria superada na década seguinte.

No tema da agricultura, destacam-se a formação do Grupo de Cairns e a pressão dos EUA para introdução de novos temas na agenda. A motivação inicial da entrada brasileira no grupo foi política: explorar diferenças entre os países desenvolvidos sobre os novos temas e, vislumbrando a continuidade da posição do governo Reagan, suavizar a posição no médio prazo. O lançamento do Grupo de Cairns ocorreu em 1986 na Austrália, simultaneamente a exercício de consultas entre Comunidade Econômica Europeia (CEE), Índia e Brasil para buscar pontos de convergência. Para

além dessas iniciativas, com o objetivo de neutralizar as iniciativas dos países ricos em dividir os países em desenvolvimento, o Brasil atuou em coalizão informal de países em desenvolvimento, existente desde a década de 1960 e que progressivamente constituiria o chamado G10 de então (Brasil, Argentina, Cuba, Egito, Índia, Iugoslávia. Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia). Com a saída da Argentina do grupo e com o objetivo de resistir aos interesses dos EUA em introduzir o tema de serviços na agenda do GATT, o Brasil também atuou em aliança tática com alguns países europeus, sobretudo a França (que era contrária a agricultura, mas favorável a serviços), e com países médios, como Canadá e Austrália. Em paralelo, o Brasil articulou posições com Uruguai, Argentina e Nova Zelândia, exportadores de produtos agrícolas e integrantes de Cairns, para que o tema avançasse no GATT, agregando também países asiáticos como Indonésia, Filipinas e Tailândia, também integrantes de Cairns.

Em 1987, com a perda de força dos entendimentos com a CEE, o Brasil muda a abordagem de defesa no tema de serviços, dando espaço à articulação de outros interesses de forma mais independente, mas ainda vinculados a uma estratégia defensiva. Nesse novo contexto, de avanço de discussões dos novos temas em desrespeito ao *single undertaking*, as negociações agrícolas serviriam de arma tática para o Brasil: não deveriam avançar de modo a não fazer avançar os novos temas; assim, em 1988, o Brasil evitou posicionar-se enfaticamente na temática agrícola em suas propostas. Na Ministerial de Montréal de 1988, o Brasil seguiu usando o tema agrícola para obstar avanços no tema de serviços, acusando o desequilíbrio das negociações, e vários países latino-americanos não facultaram o consenso, bloqueando as negociações. Em 1989, o Brasil apresentou uma proposta ao grupo negociador agrícola, com foco na questão defensiva do tratamento especial e diferenciado. O Brasil não se posicionou em defesa da liberalização e do fim dos subsídios agrícolas, postura que só seria adotada na década de 1990, já no governo Collor. Assim, ressalta-se que, apesar de o País integrar o Grupo de Cairns, ao longo do governo Sarney a postura brasileira na Rodada Uruguai seguiu defensiva, com foco na obstrução das negociações sobre serviços.

h) Questão israelo-palestina

A partir da redemocratização, o Brasil passa a ter posição mais presente nas discussões sobre a questão israelo-palestina, em postura que analistas consideram como de realismo. Exemplo dessa postura nos anos 1980 é o reconhecimento pela AGNU da proclamação do Estado da Palestina (voto favorável à Resolução 43/177), sem reconhecimento diplomático do Estado palestino.

XI. Governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992)

a) Características gerais da política externa do governo Collor

O período entre 1990 e 1992 foi reflexo direto de uma "tripla transformação" que acometeu o Estado brasileiro ao longo da década anterior, no tocante à produção de sua política exterior. Em primeiro lugar, caíram por terra as bases nacional-desenvolvimentistas que orientaram a inserção internacional do Brasil desde a década de 1930. Em segundo lugar, o regime político também se reconfigurava, afirmando-se legitimamente democrático a partir da primeira eleição presidencial direta, em fins de 1989. Por fim, a mudança da ordem internacional – de uma estrutura bipolar aparentemente estável para uma não ordem/ordem unipolar com o ocaso da União Soviética (URSS) e a implosão do Terceiro Mundo como bloco de poder – impôs a necessidade de reorientação internacional. No mundo globalizado, as velhas soluções protecionistas mostravam-se obsoletas.

A modernização do Brasil – em suas facetas doméstica e internacional – foi a maneira que o governo Collor encontrou para manter a autonomia do País frente a um sistema internacional muito pouco permissivo a seus próprios interesses. A política externa de Collor cumpriu, assim, objetivos externos e internos, sendo exemplo da tese de Putnam (1988) do "jogo de dois níveis". Mais detalhes sobre a teoria do "jogo de dois níveis" são apresentados no presente tomo, no seção V do tópico 2.3.

Segundo Guilherme Casarões, o governo Collor de Mello conduziu uma política externa brasileira sintetizada na tese da "autonomia pela modernização", debatendo a relação desse binômio em termos de convergência ou não entre retórica e prática. A política externa de Collor possuiu quatro momentos distintos, cada qual com uma característica e uma ênfase, mas todos guiados pela da busca pela autonomia[120], e uma estratégia comum, a modernização[121]:

1) Concepção de uma ideia de autonomia pela modernização: abrange o período anterior à posse de Collor, como candidato e como presidente eleito;
2) Modernização na retórica, autonomia na prática: compreende o período da posse até a queda da ministra Zélia Cardoso de Mello;
3) Autonomia na retórica, modernização – forçada – na prática: o período entre a reforma ministerial na Fazenda e no Itamaraty, no contexto do "ministério dos notáveis";
4) Autonomia pela modernização – de fato: se estendeu até o final do governo Collor.

O Brasil apresentava profundas vulnerabilidades sociais e econômicas, herdadas da "década perdida" de 1980, e acabaria forçado a adotar uma inserção internacional reativa – mas não passiva –, conforme os interesses dos parceiros com quem se tinha mais dependência – países industrializados em geral, os Estados Unidos (EUA) em particular. Isso, contudo, não significou alinhamento automático, pois o governo Collor buscou resistir a pressões sistêmicas, mediante

[120] Entende-se por autonomia, na sua acepção política, como "uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente". Para além dessa acepção básica, o conceito se relacionaria com a capacidade de um país em se proteger dos efeitos mais nocivos do sistema internacional e dos constrangimentos impostos pelas potências. Fonte: Casarões (2014).

[121] Modernização pode ser compreendida a partir de duas noções paralelas, ambas representando uma síntese dos novos padrões de relacionamento entre Estado e mercado e Estado e sistema internacional: em primeiro lugar, a "integração, em um só processo, de eixos como a reestruturação industrial, a aceleração do progresso técnico-científico e uma nova inserção na economia internacional"; em segundo lugar, a atualização da agenda internacional brasileira em direção aos "novos temas", sobretudo àqueles ligados aos anseios da sociedade civil global. Fonte: idem.

recurso a uma mescla de concessões controversas e ações positivas que reforçavam a autonomia do Brasil.

Collor foi motivado pela necessidade de recuperar a credibilidade internacional do Brasil, que havia sido comprometida ao longo do governo Sarney em função de três grandes problemas: protecionismo comercial (que resultou em contenciosos comerciais com os EUA), dívida externa (cuja moratória fora decretada em 1987) e meio ambiente e direitos humanos ("novos temas" da agenda internacional e de cujo enfrentamento o embaixador Gelson Fonseca Jr. Chamaria de "quitação das hipotecas históricas" do País). Segundo Casarões, para resgatá-la, Collor valeu-se de três estratégias principais: aproximou-se do Itamaraty e de nomes de "boa reputação", com vistas a dirimir críticas quanto ao "amadorismo" do presidente, carente de bases político partidárias; reafirmou seu papel como principal fiador internacional do Brasil, descolando-se da imagem deixada pelo governo Sarney e dando nova ênfase à diplomacia presidencial, valorizada na Nova República; enfatizou os três temas que eram mais sensíveis à imagem do País do mundo: meio ambiente e direitos humanos, dívida externa e modernização econômica, sobretudo por meio da chamada integração competitiva.

b) A política externa do governo Collor e o Itamaraty

Para Casarões, o Itamaraty manteve-se central nas determinações de política exterior. Ao contrário, portanto, do que sustentam algumas análises, como a de Paulo Nogueira Batista, que afirmam que o Itamaraty teria sido alijado da formulação da política externa durante o governo Collor. Deve-se ter em conta, contudo, as divergências e dissonâncias internas à burocracia, refletidas na oposição dos grupos desenvolvimentistas (Paulo Nogueira Batista e outras chefias que formaram o grupo dominante nas décadas anteriores) *versus* liberais (embaixadores Merchior[122], Marcos Coimbra[123], Paulo Tarso Flecha de Lima, Rubens Ricupero[124], Marcílio Marques Moreira, Marcos Castrioto de Azambuja e o então ministro de segunda classe Gelson Fonseca Jr, que se tornou assessor do presidente, são exemplos). Na disputa, Collor consagrou esses últimos. A diplomacia não foi marginalizada, senão reconfigurada – dentro dos limites de intervenção do presidente sobre uma estrutura burocrática prestigiada e bastante fechada.

Não houve uma alteração de curso da política exterior do Brasil por força da expressão individual do presidente, senão o fortalecimento de iniciativas que já estavam em curso desde a década passada. Os rumos desejados pelo governo Collor não eram, em princípio, incompatíveis com as linhas-mestras que orientavam, historicamente, a inserção internacional do País. A abertura econômica, a inserção internacional ou mesmo a abordagem em relação a tecnologias sensíveis e

---

[122] O embaixador José Guilherme Merquior, conhecido pensador do liberalismo, exerceu importante influência ideológica sobre Collor. Segundo Ricupero, Merquior "deu ao Collor um embasamento doutrinário e filosófico que faltava a ele (...) Procurou que o liberalismo poderia ser político, avançado e progressista".

[123] O embaixador Marcos Coimbra, cunhado de Collor, foi coordenador da equipe de transição, chefe de gabinete e assessor diplomático do presidente, auxiliando diretamente na formulação da política externa de seu governo. Em sua visão, "uma política externa moderna e atualizada deveria estar dirigida a facilitar a inserção do Brasil num contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, de maneira a permitir superar nossos estrangulamentos econômicos e retomar o desenvolvimento. É claro que essa política não poderia ser feita no vácuo, isoladamente, sob pena de faltar-lhe toda credibilidade interna e externa. Ela teria de ser uma das pernas de um tripé, do qual as outras duas bases de sustentação seriam um vasto programa de reconstrução e reestruturação econômica e uma ação eficaz no âmbito da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos". (RICUPERO, 1995:189 apud CASARÕES, 2015:101). Também é atribuída a ele o germe da reforma da tripartição da Secretaria-Geral.

[124] Rubens Ricupero, então à frente da missão brasileira junto ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), assessorou a equipe de campanha na formulação de propostas de política externa.

a questão nuclear, algumas das posições frequentemente atribuídas ao presidente Collor, não eram exatamente novas no âmbito das relações exteriores e já se haviam iniciado na década anterior, conquanto tenham sido impulsionadas pelo novo governo. Para Casarões, o que Collor fez foi fortalecer a face liberal de um Itamaraty dividido – e não o minar por fora –, o que demonstra seu prestígio junto ao presidente.

Desde o princípio de seu governo, Collor tentou imprimir no Itamaraty a modernização que almejava. É exemplo o Decreto nº 9958, de 10 de outubro de 1990, que consolidou as mudanças administrativas iniciais da gestão de Francisco Rezek, dispondo, pela primeira vez, sobre a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) até o nível de Departamento e criando o Departamento de Meio Ambiente (DMA). Denota-se um esforço imediato do MRE para adaptar-se às transformações da agenda internacional, com a inclusão de novos assuntos, outrora secundários, como o meio ambiente ou a integração regional. Outras duas reformas, a seu turno, causaram bastante descontentamento e são tidas como as duas causas de maior atrito entre os quadros do Itamaraty e o presidente Collor: a reforma de tripartição da Secretaria-Geral[125] e a criação do quadro especial, a "expulsória"[126]. A criação de três Secretarias-Gerais (a de Política Exterior, a Executiva e a de Controle) visou a desconcentrar decisões políticas e administrativas das mãos de uma só figura – em outras palavras "evitar um novo Paulo Tarso". Serviu, assim, para evitar uma concentração de poder que poderia reduzir o controle do presidente sobre a estrutura do ministério.

A política externa brasileira do período representou uma síntese entre o desejo de modernização, de abertura econômica, e a busca pela autonomia de inserção internacional, que há muito tempo é a linha mestra do receituário diplomático do Itamaraty. Não teria havido, assim, nenhum grande cisma que justificasse o alijamento do Itamaraty da formulação e da execução da política externa.

c) A concepção de uma ideia de autonomia pela modernização por Collor

Durante o processo eleitoral de 1989, eventos de grande repercussão para o Brasil e o mundo ocorreram, como a queda do Muro de Berlim e o emergência do Consenso de Washington. Esse contexto foi instrumentalizado na corrida eleitoral, ao apresentar a campanha de Collor como a alternativa moderna contra o obsoleto, representado pelo governo de então e pelos adversários. Seu programa anunciava a modernidade como a principal virtude e o candidato como o único capaz de colocar o Brasil ao lado dos países mais desenvolvidos do mundo. Como presidente

---

[125] A principal controvérsia suscitada por Collor em sua relação com a burocracia do serviço exterior: a famigerada "tripartição" da Secretaria-Geral do Itamaraty. O Decreto nº 99.261, de 23 de maio de 1990, instituía três diferentes Secretarias-Gerais: a de Política Exterior, responsável por todos os Departamentos e suas respectivas Divisões, relacionados às áreas de política bilateral e multilateral, econômica, de promoção comercial e cooperação tecnológica, entre outras; a Secretaria-Geral Executiva, incumbida das questões administrativas da Casa, sob a qual também estava o Instituto Rio Branco; e a Secretaria-Geral de Controle, à qual couberam todas as atribuições relacionadas à administração financeira, contabilidade e auditorias. Os três secretários-gerais, embaixadores Marcos Castrioto de Azambuja (SGPE), Eduardo Moreira Hosannah (SGE) e Sérgio de Queiroz Duarte (SGC), despachavam com o chanceler. Poucas mudanças institucionais foram tão unanimemente condenadas como foi essa tripartição.

[126] De acordo com a nova regra (já utilizada nas Forças Armadas), embaixadores ou ministros, após 15 anos na mesma categoria funcional, sofreriam uma espécie de aposentadoria compulsória, a partir da qual comporiam um "quadro especial" até a aposentadoria efetiva, aos 70 anos de idade. Para alguns diplomatas, tratava-se de uma "forma esdrúxula de aposentadoria". Dentre alguns críticos públicos da medida estavam os embaixadores Luiz Felipe Lampreia e Sebastião do Rego Barros.

empossado, no documento *Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional*, Collor afirma a ideia de que o Brasil se renovava e, com isso, deveria passar a ocupar um novo lugar no mundo, colocando-se como protagonista no caminho às liberdades democráticas: a liberalização política e a modernização econômica inseririam o Brasil de forma prática dentro dessa nova ordem global[127]. Eram necessárias ao Brasil, portanto, "novas fórmulas de inserção do mundo", sintonizadas com a ideia de reconstrução nacional e de modernização do País.

Para Collor, o Brasil deveria participar ativamente nas grandes decisões internacionais, não por pretensão de hegemonia ou por vontade de poder, mas pelo fato de as dimensões do País e sua determinação de desenvolvimento exigirem essa atuação ativa. Segundo Eugênio Vargas Garcia, a "modernidade" na nova política externa pretendia descaracterizar o perfil "terceiro-mundista" atribuído ao País e preconizava a aproximação do Brasil com o Primeiro Mundo. Nesse contexto, no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o Brasil, interessado nas negociações agrícolas, já admite discutir os "novos temas", aproximando-se à posição dos EUA. Enquanto algumas leituras apontam o movimento como um retorno ao paradigma do americanismo ou até de um certo grau de alinhamento automático, também se entende como uma maneira de contrabalancear resistências e aparar arestas com os EUA, herdadas da década de 1980[128].

Temas de política externa emergem com importância marcante em Collor já na campanha eleitoral de 1989, algo sem precedentes na história brasileira até então. Primeiro, como candidato à presidência, depois, como presidente eleito, as viagens internacionais de Collor foram instrumentais para captar a percepção e as expectativas internacionais com relação ao Brasil, elaborar o programa de governo como resposta, construir sua identidade política e, consequentemente, apresentá-lo como candidato ideal. Em junho de 1989, como candidato, Collor visitou seis países[129] e o Vaticano, alçando a agenda externa como um pilar de seu discurso e apresentando-se como adversário de um governo que contribuía para a grave corrosão da imagem internacional do País em três eixos principais: financeiro (dívida externa), comercial (protecionismo) e ecológico (agressor ambiental). O sentido dessa e de outras viagens era de buscar[130] respostas sobre como tornar o Brasil uma economia competitiva e aberta, como a dívida externa poderia ser renegociada e como as críticas internacionais contra a gestão ambiental poderiam ser superadas. De retorno, apresentou programa consolidado de governo, cujos temas de

---

[127] Tratava-se do discurso da modernização competitiva, adequada ao momento em que o modelo nacional-desenvolvimentista, prevalente desde a década de 1930, apresentava esgotamento, evidenciado pelo grave endividamento externo e pelo quadro de hiperinflação de difícil solução.

[128] As relações Brasil-EUA atingiram níveis de tensão elevados na década de 1980, em função dos contenciosos bilaterais abertos acerca da reserva de mercado de informática, que o Brasil tratava como instrumento inabalável de desenvolvimento industrial, e a respeito também das patentes farmacêuticas na Organização Mundial do Comércio (OMC). A questão da informática, inclusive, acarretou o anúncio inédito, do governo Reagan, de sanções comerciais contra o Brasil (inscrição na seção 301 do *USTrade Act*). A moratória da dívida externa, anunciada pelo ministro Dilson Funaro, em fevereiro de 1987, contribuiu para a deterioração das relações bilaterais, que somente seriam recompostas em sua plenitude com a assunção de Collor à presidência, em 1990.

[129] Por quase vinte dias, Collor visitou Portugal, França, Itália, Alemanha Ocidental, Espanha e Reino Unido, além do Vaticano. Collor não foi o único candidato a realizar viagens ao exterior durante a campanha de 1989. Lula esteve em março de 1989 na Itália, França e no Vaticano; Leonel Brizola viajou a Portugal, França e Suécia; Paulo Maluf foi à Bolívia. O périplo de Collor destacou-se pela dimensão em termos de duração, escopo e escala.

[130] Collor cogitou fazer uma viagem também ao México e aos EUA. No México, havia o interesse de conhecer os detalhes do acordo entre México e os bancos credores na condução do problema da dívida externa naquele país e sua elevação a parceiros preferenciais dos EUA, para eventualmente emular tratativas e causa mudança positiva nas relações com os EUA e na situação da dívida do Brasil. A viagem, contudo, foi cancelada, pela ausência de agenda com o presidente norte-americano, George H. W. Bush, e pelos prognósticos de ter atingido o teto de intenções de voto para o primeiro turno.

política exterior contemplaram propostas em reações a demandas recebidas na viagem à Europa. Em suma, propunha-se uma política externa moderna e atualizada, dirigida a facilitar a inserção do Brasil em contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, para superar gargalos econômicos e retomar o desenvolvimento. Essa política precisaria vir acompanhada de um programa de reconstrução e reestruturação econômica e de ação eficaz nos âmbitos da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos. Na reta final da campanha, os temas internacionais perderam espaço[131].

Após a vitória, Collor realizou duas viagens ao exterior, como presidente eleito, em exercício de diplomacia de transição com vistas a restaurar a credibilidade do Brasil no exterior, mediante o impacto trazido pela sua imagem de presidente eleito pelo voto direto do Brasil como democracia liberal que se renovava. Esse período de transição presidencial contou com ostensivo apoio do Itamaraty[132], embora Collor transferisse, intencionalmente, para si próprio a pressão internacional. A primeira[133], apesar do caráter particular, ganhou notoriedade pela realização de algumas reuniões de trabalho, em exercício de relações públicas e indicativo da futura diplomacia presidencial. A segunda, de caráter oficial, teve duas etapas: uma, brevíssima, com destino aos países do Cone Sul, e a segunda voltou-se aos centros globais de poder. Na América do Sul, Collor encontrou-se individualmente com os mandatários da Argentina, do Uruguai e do Paraguai e abordou agenda que envolvia discussões sobre a dívida externa, a hiperinflação na região e a necessidade de aprofundamento da integração regional. Em seguida, nos EUA, Collor encontrou-se com empresários e com Bush e assessores, onde houve sinalização favorável dos EUA sobre a inclusão do Brasil no Plano Brady, ligado à renegociação da dívida externa. O roteiro também incluiu Japão, URSS[134], Alemanha Ocidental, Itália, França, Reino Unido, Portugal e Espanha.

d) A modernização na retórica e a autonomia na prática da política externa de Collor

Nesse interregno, o presidente jogou todo seu capital político, acumulado na fase anterior, para definir a agenda internacional brasileira de acordo com os interesses nacionais. Ainda mantendo em si a característica de fiador último dos rumos da inserção internacional do País, aumentando o tom da retórica e marcando o período com incontáveis viagens ao exterior, Collor realizou três movimentos importantes na ideia de autonomia pela modernização: cercou-se de diplomatas como assessores palacianos, que lhe conferiam credibilidade pessoal e às suas propostas e, no limite, enquadravam-nas nos quadros conceituais da tradição diplomática brasileira; inflamou o discurso da modernização, que tão bem soava aos parceiros do Primeiro Mundo, mas sempre condicionando-o ao sucesso do programa de estabilização econômica que foi lançado no primeiro dia de governo; autorizou os dois agentes burocráticos diretamente envolvidos

[131] Nesse período, evento polêmico repercutiu sobre as relações do Brasil com o mundo árabe: Collor afirmou ser contra a criação de um Estado palestino, a devolução de Gaza e da Cisjordânia, a A/RES/3379 (1975), que equiparou o sionismo ao racismo, e o estabelecimento no Brasil de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), qualificada como organização terrorista pelo candidato. Após forte protesto e pressão, Collor se retratou em nota oficial, em favor do entendimento entre árabes e judeus, de uma perspectiva equidistante, e encontrou-se com embaixadores de países do Oriente Médio e o representante da OLP no Brasil.

[132] A equipe de transição do governo Collor instalou-se no anexo 2 do Itamaraty, o "bolo de noiva".

[133] Collor passou o réveillon de 1990 em Seychelles, com escala no Gabão, onde foi recebido com honras de chefe de Estado e tratado temas bilaterais. No retorno, passou pelo Egito, Itália e França, por onde foi recebido embaixadores e apresentou a viagem como deslocamento de trabalho.

[134] Collor transmitiu a mensagem de Bush a Gorbachev, que forneceu as bases para telefonema entre os dois presidentes. Essa mediação do presidente eleito foi destaque na imprensa internacional e valorizada no cenário local.

nos entraves da política externa brasileira – o Itamaraty e o Ministério da Fazenda, sobretudo nas questões de dívida e abertura comercial – a resistir, ao máximo, às pressões sistêmicas contrárias à autonomia brasileira. Essa abordagem precisou ser revista rapidamente.

Sob Collor, o Brasil passaria por mudança de atitude política e econômica. O recurso a medidas provisórias fazia valer a vontade do presidente sobre o Congresso, a exemplo do Plano Brasil Novo. Esse pacote, entre outras medidas, pôs fim às restrições não tarifárias ao comércio internacional. Em paralelo, houve reforma institucional, com o enxugamento das funções dos órgãos que se incumbiam de medidas protecionistas. Dentre as novas diretrizes, estavam a tarifa aduaneira como única barreira comercial, a alíquota zero para importação de máquinas, equipamentos, peças, componentes, matérias-primas e produtos intermediários sem similar nacional. A reação estrangeira foi positiva e os EUA suspenderam as sanções impostas no marco do contencioso de farmacêuticos.

Quanto às relações bilaterais, a maior prioridade do Brasil no governo Collor foi a relação com os EUA. No entanto, não se pode falar em alinhamento automático ou irresponsável. Havia um senso de urgência, ligado à necessidade de atender demandas de curto prazo, como a reforma do Estado, a recuperação econômica e da credibilidade do País no exterior. Nesse contexto, aproximar-se dos EUA foi um imperativo, como já havia sido sinalizado por Collor em sua viagem como presidente eleito. Os dois temas de maior relevo para o Brasil eram a dívida externa e a questão das patentes. A posição brasileira era de que questão da dívida só seria discutida após o governo brasileiro resolver os problemas domésticos. O atraso do Brasil em iniciar as negociações desagradou aos EUA e a proposta brasileira, apresentada apenas em outubro de 1990, foi recebida com ceticismo pelos bancos credores. Zélia acabaria demitida em maio de 1991, sem que se chegasse a um acordo com os credores. Ponto que colocou o Brasil em lado contrário ao dos EUA disse respeito à Guerra do Golfo[135], iniciada em agosto de 1990. De um lado, o Brasil mantinha bom relacionamento comercial com o Iraque, mas, de outro, a ideia de alinhamento ao Ocidente demandaria condenar a invasão ao Kuwait. Houve descolamento entre Collor e o Itamaraty: o MRE adotou posição dura contra o Iraque e defendia medidas contra o regime de Saddam Hussein, ao passo que Collor, no fim, negou o envio de armas e tropas para o Iraque, enquanto a Argentina aceitou o pedido.

Tema de grande importância no período foi a integração do Cone Sul, partindo-se da ideia de estabelecer-se um mercado comum com a Argentina, extensível ao restante da América Latina. A proposta ganhou tons concretos, e os avanços na integração sub-regional compensariam em muito os reveses na fronte da dívida. A despeito de as bases conceituais da integração remontarem ao governo Sarney, foi com Collor que o contexto internacional traria novas oportunidades, com a formação de espaços econômicos supranacionais e a conclusão de acordos preferenciais de comércio em todos os continentes, resposta ao desgaste enfrentado na Rodada Uruguai do GATT.

---

[135] O Brasil decide não enviar tropas para apoiar a coalizão liderada pelos EUA. Os EUA, então, sinalizaram restrições à comercialização de materiais bélicos ao Brasil, em razão de suas trocas comerciais significativas de materiais militares com o Iraque e outros países do Oriente Médio, como o Irã. O Brasil assinala que sua posição era de respeito às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre a crise no golfo Pérsico. O governo brasileiro condena a ação iraquiana e apoia decisão do CSNU de impor sanções econômicas contra o governo de Saddam Hussein (7 agosto 1990), cessando o comércio com aquele país. Sobre a Missão Flecha de Lima: ver texto específico sobre o tema na subseção c da seção IV do tópico 2.2 deste tomo. Iniciada a operação "Tempestade no Deserto", com o bombardeio maciço contra alvos iraquianos (17 de janeiro de 1991). A Embaixada do Brasil em Bagdá havia sido fechada dias antes (11 de janeiro de 1991). A Primeira Guerra do Golfo termina com a vitória da coalizão multinacional liderada pelos EUA contra o Iraque, que é forçado a se retirar do Kuwait (28 de fevereiro de 1991). A Argentina foi o único país da América Latina a participar do esforço de guerra.

No hemisfério, a integração seria a alternativa à assimetria na relação entre as grandes economias latino-americanas e os EUA. No caso de Brasil e Argentina, com Carlos Menem eleito também em 1989, o quadro macroeconômico delicado em ambos os países e a necessidade de estabilização de suas moedas e de abertura econômica, levaria a um modelo de integração mais aberto ao exterior do que o concebido por Sarney e Raúl Alfonsín. Até meados de 1990, a aproximação era tímida, mas o lançamento da Iniciativa para as Américas, proposta dos EUA, fez com que Brasil e Argentina decidissem acelerar seu processo de integração, em processo que resultaria na Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e, depois, no Tratado de Assunção, em março de 1991, que deu origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), também com Paraguai e Uruguai. Mais detalhes da aproximação com a Argentina e da gênese do MERCOSUL estão no tópico 4.1 do tomo 4.

e) A autonomia na retórica e a modernização – forçada – na prática na política externa de Collor

Com a queda de Zélia na pasta da Economia, entra Marcílio Marques Moreira, ex-embaixador em Washington. Atribui-se essa reforma, parcialmente, ao fracasso do Brasil em resistir às pressões sobre a dívida externa vindas, sobretudo, dos bancos credores. Um dos sustentáculos que ainda permitiam ao Brasil postergar as negociações da dívida – o apoio político conferido pelo governo norte-americano – havia se esvaído por uma série de motivos ligados à prática autonomista brasileira: da insistência no fortalecimento do MERCOSUL à recusa do envio de tropas à Guerra do Golfo, da demora na aprovação da liberalização da informática[136] à indecisão quanto ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP)[137], de modo que a modernização retórica perdeu rapidamente sua utilidade.

É neste momento que as concessões começam a aparecer: cede-se na questão da dívida, o que leva a derrotas parciais na questão nuclear e na questão da integração sul-americana. O projeto inicial de integração competitiva condicionada à resolução dos problemas econômicos começa a ruir, dando espaço a uma política de viés neoliberal, de abertura muitas vezes incondicional. Como forma de compensar as perdas nas negociações, o presidente passa a abraçar forte retórica terceiro-mundista, crítica e muitas vezes confrontacionista, minada aos poucos pela contínua pressão internacional. Todo esse processo caminha em paralelo ao progressivo isolamento do presidente, sem qualquer apoio político e fracasso nas tentativas de entendimento.

---

[136] Em 12 de setembro de 1990, foi extinta a Secretaria Especial de Informática (SEI), existente desde 1979, que tinha entre suas funções gerenciar a política de reserva de mercado para a indústria de informática nacional. Em visita a Brasília, o presidente norte-americano, George Bush, promete garantir a transferência de alta tecnologia ao Brasil (3 de dezembro de 1990), onde também se discutiu a questão da dívida externa, a liberalização das regras do comércio mundial e a retomada de investimentos dos EUA no País. É aprovado o fim da reserva de mercado para a informática, sob a justificativa de que essa política teria resultado em atraso tecnológico e preços altos ao consumidor (25 de junho de 1991).

[137] O governo brasileiro busca sinalizar seu comprometimento com a não proliferação nuclear e o desarmamento, mesmo fora do marco do TNP: Collor fecha o poço da Serra do Cachimbo, no Pará, que serviu para testes nucleares (18 de setembro de 1990); assina-se, em Foz do Iguaçu, Declaração sobre Política Nuclear Comum entre Brasil e Argentina, que prevê sistema compartilhado de contabilidade e controle de materiais nucleares (28 de novembro de 1990); Argentina, Brasil e Chile firmam o Compromisso de Mendoza, renunciando ao uso, produção, aquisição ou transferência de armas químicas ou biológicas (5 de setembro de 1991); o Brasil também apresenta proposta, na Comissão de Desarmamento da ONU, referente à elaboração de regras para o intercâmbio internacional de tecnologias sensíveis.

Conforme a inflexão retórica terceiro-mundista, há prioridade nas relações com a periferia, em três acepções diferentes: a periferia global, o Terceiro Mundo propriamente dito, como na diplomacia de Collor para a África e Oriente Médio, sobretudo a África Austral e o Magrebe, no primeiro caso, e Israel e Irã, no segundo; a periferia do centro, os países do Primeiro Mundo que não são potências clássicas e que têm relevância em tópicos específicos, a exemplo da Espanha, potencial investidora no País, e da Suécia e da Noruega, referências ambientais; e a periferia do socialismo, o Leste Europeu, com quem o Brasil se aproximou de forma menos enfática.

Quanto à questão da dívida externa, ponto de tensão que contribuiu para a demissão de Zélia e a escolha do embaixador em Washington, Marcílio Marques Moreira, como novo ministro, foram elaboradas propostas de reestruturação da dívida de médio e longo prazos, e renovada a equipe de negociação da dívida. Essa reforma foi usada por Collor, em encontro com Bush, em junho de 1991, para pedir ajuda aos EUA; entretanto, não houve nenhuma resposta prática norte-americana, que condicionava seu suporte ao êxito dos ajustes econômicos. Isso, ao lado das concessões feitas na Rodada Uruguai do GATT, levaria, também, ao abandono retórico do estilo *soft* de Collor, que passaria a adotar uma retórica de sentimento de independência e de autonomia. As negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ficaram mais truncadas, com impasses que só seriam resolvidos em janeiro de 1992, com acordo de renegociação da dívida fechado com o Clube de Paris; todavia, as negociações com os bancos se arrastariam durante o primeiro semestre de 1992.

Ainda dentro das inflexões pelas quais passou o governo Collor, dentro da mudança para o terceiro-mundismo, cumpre lembrar de temas como as tecnologias sensíveis e ao uso por Collor da diplomacia presidencial. Houve desencontros entre governo e Forças Armadas, como quando da tentativa de negociação pelo Executivo de um acordo de cooperação em defesa com os EUA, recebida com preocupação pelos militares, que temiam uma nova versão do Acordo de 1952. O tema nuclear, que já vinha sendo encaminhado com a Argentina em nível bilateral desde o governo Figueiredo, e com decidido impulso no governo Sarney, teve grande avanço, sobretudo quanto à integração bilateral, que sinalizou o compromisso dos dois países com a não proliferação e o uso da tecnologia para fins pacíficos e catalisou o processo de integração regional, em especial a econômica. Em 1990, Collor e Menem assinaram o Comunicado de Buenos Aires (6 de julho), pelo qual declararam a importância dos programas nucleares da Argentina e do Brasil e a necessidade de aprofundar a cooperação na área nuclear entre os dois países, e a Declaração de Política Nuclear Comum (28 de novembro), em Foz do Iguaçu, em que os dois países aprovaram um Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC). Em 1991, assinaram o Acordo de Guadalajara (18 de julho), que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com sede no Rio de Janeiro, e o Acordo Quadripartite (13 de dezembro) entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para aplicação conjunta de salvaguardas com base no SCCC. Quanto ao TNP, o Brasil ainda não assinaria o instrumento, pois priorizou arranjos bilaterais e o arranjo de Tlatelolco. Mais detalhes sobre a ABACC serão tratados na seção VI do tópico 5.4 no tomo 5.

A integração regional foi o campo em que se verificaram os avanços mais expressivos. Para além do Tratado de Assunção, firmado na fase inicial do governo Collor, houve aprofundamento do MERCOSUL como mecanismo de promoção da inserção competitiva do Brasil e de seus vizinhos. Em dezembro de 1991, ocorreu a primeira Cúpula do MERCOSUL, onde se aprovou o Protocolo de Brasília, que institui sistema de solução de controvérsias. Buscava-se reduzir as vulnerabilidades econômicas dos membros e, ao mesmo tempo, resistir aos riscos que se desenhavam na tentativa de integração hemisférica sinalizada pela Iniciativa para as Américas.

Contudo, havia dois entraves: pressões dos EUA pelo fim das políticas protecionistas dos membros do bloco; e incertezas econômicas e políticas em Brasil e Argentina, às quais se somou a acumulação de déficits comerciais argentinos nos primeiros anos do bloco, que gerariam conflitos entre os dois principais países do MERCOSUL. Nesse quadro, havia a diretriz de não desacelerar o processo de integração, e foi com essa mentalidade que os quatro membros do MERCOSUL negociaram com os EUA um acordo sobre comércio e investimentos, o Acordo do Jardim das Rosas (Acordo 4+1). Apesar da resistência do governo Bush, o quarteto sul-americano se manteve unido até o fim do processo, cujo acordo resultante avançou interesses no campo do comércio agrícola no âmbito do GATT e demonstrou a capacidade de articulação dos países do MERCOSUL, liderados pela ação diplomática brasileira.

Quanto à diplomacia presidencial, cabe destaque ao périplo de Collor pela África Austral, em setembro de 1991. Em seis dias, o presidente visitou quatro países: Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia. A viagem serviu para dirimir críticas ao afastamento do continente, no marco dos rótulos primeiro-mundistas usados em abundância no início do governo. Ademais, indicaria interesse na reaproximação de um conjunto de países com os quais o comércio bilateral perdeu dinamismo na década de 1980, em especial no que concerne à importação de petróleo e à exportação de manufaturas e serviços de engenharia. A repercussão da viagem foi positiva, a despeito de o Brasil passar por crise política doméstica.

Dez dias após retornar da África, Collor discursou na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Antes de discursar, o presidente brasileiro se reuniu com Bush. Em seu discurso, Collor manteve tom cauteloso, evitando colocar em xeque o que restava da postura cooperativa dos EUA. Foram mencionados três desafios: o desafio econômico do desenvolvimento, o desafio político para a paz e o desafio ético de assegurar uma vida digna a todos. Não houve propostas concretas ou linhas de ação oferecidas, mas se tratou de discurso conceitual, que resgatou os temas de desenvolvimento e paz, tradicionais na diplomacia brasileira.

f) A autonomia pela modernização – de fato – na fase final da política externa de Collor

O último ano do governo Collor teve como característica marcante a convergência, ainda que tardia, das ideias de autonomia e modernização. Porém, o cenário doméstico estava em tal condição de desgaste que o presidente foi forçado a atuar para tentar salvar seu prestígio, com aprovação popular despencando diante das acusações de corrupção e da precariedade econômica, com inflação ainda descontrolada. Diante do crescente desgaste pessoal e de seu governo, a opção encontrada pelo presidente foi a transferência de sua credibilidade a figuras de reputação ilibada no chamado "ministério dos notáveis"[138]. No MRE, o movimento contou com a substituição de Francisco Rezek por Celso Lafer. Ao fazê-lo, Collor realinhou os interesses do governo – que havia intencionalmente descolado a presidência das burocracias – com os do Itamaraty.

O período em que Celso Lafer esteve à frente da chancelaria, entre abril e outubro de 1992, foi marcado por importante inclinação multilateral da política externa brasileira. Naquilo que ainda se poderia resistir, coube aos diplomatas reaver a credibilidade do Brasil e aprofundar a autonomia da sua política exterior. No auge dos chamados "novos temas" – democracia, direitos humanos, meio ambiente – e dos regimes internacionais erguidos em seu entorno, o Itamaraty centrou-se no multilateralismo e no aprofundamento da integração sul-americana como forma de projeção internacional. O Brasil busca se posicionar na vanguarda da nova agenda global ainda em

[138] O ministério de Collor renuncia coletivamente devido a acusações de corrupção contra o governo (30 de março de 1992). O chamado "esquema PC" envolve o empresário Paulo César Farias, tesoureiro de campanha de Collor.

construção. Daqui, depreendem-se leituras como a de "autonomia pela participação" (novos temas de regimes internacionais) e a de "autonomia pela integração". Outros exemplos dessa atuação envolviam a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e do seu Conselho de Segurança (CSNU), de onde viria o embrião do que é o G4, ao lado de Japão, Alemanha e Índia, e o envio de oficiais a Operações de Paz, como as forças na Iugoslávia e em El Salvador.

A atuação do País nos palcos multilaterais foi influenciada pela retórica da modernização: não proliferação e desarmamento, direitos humanos[139] e meio ambiente foram alguns dos temas globais em que as postulações externas brasileiras, sob essa ótica, evoluíram de padrões excessivamente rígidos e protecionistas para atitudes mais transitivas de cooperação internacional. No plano regional, também prevalecia a retórica modernizadora, como imperativo aos países do mundo em desenvolvimento, e a integração apresentava-se como veículo.

Nessa última fase da política externa de Collor, já nos estertores de seu governo, o Itamaraty recobra maior protagonismo e conduz a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992), além de capitanear debates que redundariam em vários compromissos internacionais relevantes ao longo da "década das conferências", em especial a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993), cuja participação do embaixador José Augusto Lindgren Alves merece destaque (para mais detalhes da atuação deste diplomata, ver seção II, do tópico 2.2, neste tomo). A CNUMAD foi o ponto alto da estratégia da autonomia pela modernização: a autonomia viria pela defesa incondicional do desenvolvimento, enquanto a modernização seria representada pela atualização da agenda internacional do Brasil em direção à ecologia. Foi um exemplo substancial da capacidade da diplomacia nacional de liderar um regime internacional.

Finalmente, cumpre lembrar sobre a integração regional como modernização, em que Lafer herdou um marco institucional e um processo de negociação em curso. No período entre abril e setembro de 1992, dois eventos relativos ao MERCOSUL tomariam forma: o primeiro foi a consolidação da aproximação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a primeira reunião tendo ocorrido em 1991, em Luxemburgo, logo após a assinatura do Tratado de Assunção; a segunda reunião entre ministros dos dois blocos ocorreria em maio de 1992, em Portugal; três semanas depois, seria assinado Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão da CEE e as instituições do MERCOSUL. Após a Cúpula em Las Leñas, em junho, foram definidas as bases que dariam forma à implementação das decisões políticas provenientes do processo que levou ao Tratado de Assunção. Esse processo de consolidação institucional seria levado adiante, culminando no Protocolo de Ouro Preto, já no governo Itamar Franco.

[139] O Brasil adere aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que haviam sido adotados pela ONU em 1966 (24 de janeiro de 1992), e à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José, concluída em 1969 (25 de setembro de 1992).

XII. Governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994)

A crise de credibilidade que acometia Collor, gestada desde a frustração geral pelo insucesso no tratamento das questões econômicas, atingiu seu ápice em 1992. Em meio a denúncias de corrupção, incluindo o chamado "esquema PC", a Câmara dos Deputados abre processo de *impeachment* contra o presidente Collor, que é afastado do cargo em 29 de setembro. O vice-presidente Itamar Franco assume, apontando o sociólogo e senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) como ministro das Relações Exteriores. À época, as expectativas lançadas pela política externa de Collor já haviam sido debilitadas por pontos contraditórios, como a adoção de um discurso terceiro-mundista e, ao mesmo tempo, as concessões quanto à dívida externa.

As diferenças ideológicas e comportamentais entre Itamar e Collor levaram ao afastamento entre ambos antes mesmo da posse do presidente eleito, em 1990. Político mais tradicionalista, alçado ao poder sob condições frágeis, Itamar viu-se forçado a formar um governo de coalizão, sem premissas ideológicas muito fortes e pautado pela conservação de várias diretrizes anteriores. Essa descrição continua válida, em boa medida, para a política exterior adotada durante seu governo – sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes.

Diante do quadro doméstico problemático, Itamar não priorizou a agenda externa e demonstrou pouco interesse em desenvolver uma diplomacia presidencial. A condução da política externa brasileira foi, então, delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática. Passados os primeiros meses, o governo Itamar definiu o tom da atuação internacional de seu governo: a manutenção das políticas iniciadas anteriormente e a adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento.

A conduta do Brasil no cenário internacional do período reafirmou o sentido universalista e autônomo na orientação de sua política exterior, ressaltando a busca pelo desenvolvimento como vetor principal. O governo teve dois chanceleres: FHC assumiu em outubro de 1992, deixando o cargo em maio de 1993, quando se tornou ministro da Fazenda; seu sucessor foi Celso Amorim, que permaneceria na posição até o fim do mandato de Itamar. Durante a gestão, houve dois âmbitos de ação primordiais: as Nações Unidas e a América do Sul.

Na política externa de Itamar, enfatizava-se o âmbito multilateral, incluindo a defesa de maior abertura à participação no processo decisório internacional. Uma das preocupações presentes era o reforço e aperfeiçoamento do sistema econômico multilateral, favorecendo a participação do maior número possível de países e a redefinição do papel dos organismos financeiros internacionais, com uma discussão multilateral do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. Foi, assim, uma mudança em relação às negociações bilaterais engendradas no período Collor.

Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do governo Itamar. Como exemplos, há a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não proliferação nuclear, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos (EUA), a reafirmação das alterações implantadas pelo governo Collor no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em certo sentido, a política exterior brasileira refletia os diferentes projetos de inserção internacional em debate no Brasil, entre um país continental com interesses múltiplos no sistema internacional e um sócio privilegiado dos EUA no processo de globalização em curso.

Nos fóruns multilaterais, evidenciou-se a tentativa do Brasil de reverter o quadro de passividade do País diante do reordenamento internacional. Na Organização das Nações Unidas

(ONU), o Brasil propôs uma Agenda para o Desenvolvimento, associada à Agenda para a Paz, de modo a reinserir o debate do subdesenvolvimento e da pobreza como indispensáveis para a construção da Nova Ordem Mundial. Quanto à temática do desarmamento, há dois destaques. Em âmbito regional, no que concerne ao desarmamento nuclear, o Brasil enfim se vinculou plenamente ao Tratado de Tlatelolco, com a apresentação de declaração de dispensa sob o Artigo 28. E, finalmente, o País firmou a Convenção para a Proibição de Armas Químicas.

No âmbito comercial, cumpre mencionar as negociações da Rodada Uruguai, no qual o governo Itamar acabou seguindo a mesma estratégia do governo Collor, de defesa de institucionalização de um regime de comércio multilateral e o abandono das bandeiras protecionistas. Dessa forma, o governo brasileiro esperava ampliar mercados internacionais para seus produtos e evitar desviar as discussões apenas para os novos temas da agenda de comércio mundial. Como resultado, a Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) garantiu algumas vitórias brasileiras na exportação de metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais (pauta quase exclusivamente agrícola), mas também terminou por abrir o mercado de serviços sem contrapartidas de reduções dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos.

A integração regional torna-se prioritária na agenda externa, com ênfase no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ocorrendo uma mudança de perspectiva quanto a sua utilidade em relação ao governo Collor. A integração latino-americana e o MERCOSUL já não são apenas um instrumento para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, conferindo agora um sentido estratégico mais abrangente. A integração do bloco alcançou sentido prioritário como uma forma de inserção no contexto da globalização: a importância do projeto regional pode ser demonstrada pela participação dos países do bloco nas exportações brasileiras, que saltou de 4% para quase 14% de 1991 a 1994. Ademais, haveria a consolidação institucional do bloco, por meio do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco, ainda que imperfeita, devido às exceções à tarifa externa comum.

A proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), realizada em Santiago em 1994 pelo próprio Itamar, na prática, uma extensão do MERCOSUL, teve um significado necessário e imediato em relação aos EUA: foi uma proposta alternativa à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Porém, ela também refletiu a sensação de que as relações com os EUA se aprofundavam negativamente, em torno de temas-chave da agenda bilateral: propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, papel dos militares na condução política da agenda de segurança, entre outros. Esse é o cenário de propostas, iniciativas e percepções que encontra FHC em sua chegada à Presidência da República, embora ele tivesse conduzido o Itamaraty no governo Itamar Franco e, portanto, a transição da política externa brasileira do terceiro-mundismo ao pró-ocidentalismo e, em particular, para uma aproximação política com os EUA. Outra resposta seria a terceira reunião ministerial dos países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em Brasília, em 1994.

Percebe-se, no governo Itamar, uma mudança significativa da política reativa aos EUA implementada pelo governo Collor. Esta foi suplantada pela ênfase à integração regional e pela defesa das negociações em foros multilaterais, que passam a ser os mais destacados eixos da política diplomática para o período, com vistas ao desenvolvimento e revalorização da presença brasileira no cenário mundial.

Quanto ao conflito israelo-palestino, o Brasil apoiou as negociações internacionais na década de 1990, em Madri e em Oslo, além de ter participado da assinatura do tratado de paz entre Israel e o Reino da Jordânia, em outubro de 1994, e da primeira Cúpula Econômica Oriente Médio-

Norte da África naquele ano. Ainda no governo Itamar, o Brasil aceitou a abertura de delegação da Palestina em Brasília.

XIII. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

a) Características gerais da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso (FHC), professor universitário egresso do Departamento de Sociologia da USP, ingressou na política no contexto da repressão do regime militar, durante o qual foi aposentado compulsoriamente e processado pela Justiça Militar. Foi senador entre 1983 e 1992 e, posteriormente, no governo Itamar Franco, esteve à frente dos Ministérios das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994). Neste último cargo, FHC desempenhou papel fundamental na elaboração e na implementação do Plano Real; projetando-se nacionalmente em razão do sucesso do Plano, tornou-se presidente em 1994.

Os dois mandatos de FHC (1995-2002) correspondem a um período de sensíveis mudanças nos âmbitos doméstico e externo, que tiveram impacto sobre a formulação e a execução da política externa brasileira. Esta orientou-se, sobretudo, por três vertentes: a defesa da democracia, a abertura ao exterior e a estabilidade econômica. Ademais, domesticamente, consolidava-se a ideia de política exterior como política pública, o que era coerente com o processo de abertura democrática e com a Constituição de 1988. Nas palavras de Luiz Felipe Lampreia, chanceler de FHC entre 1995 e 2000, o papel da diplomacia seria "ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável", guiando-se por duas forças: a democracia e a liberdade econômica com preocupação social.

O contexto internacional do início do primeiro governo de FHC (1995-1998), ainda marcado pelo otimismo do pós-Guerra Fria, caracterizou-se pelo avanço concomitante da hegemonia norte-americana ("momento unipolar americano", abrangendo a década de 1991-2001), do neoliberalismo (em seus aspectos político – institucionalismo – e econômico), do multilateralismo e da globalização. Todos esses elementos externos, bem como o adensamento da integração regional por meio do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), fortaleceram o discurso acerca da necessidade de mudança de paradigma da política externa brasileira, o qual precedia o governo FHC. As gestões de seus dois chanceleres, Lampreia e Celso Lafer (2001-2002), caracterizaram-se por uma moderação construtiva e pela vinculação entre as agendas externa e interna – a política exterior contribuía, no entendimento do governo, para a resolução de agenda de desenvolvimento e crescimento (visão pragmática). Priorizavam-se, assim, ações e missões voltadas à ampliação do comércio internacional e dos investimentos, o que passava pela reconstrução da imagem do País em âmbito externo, ainda no marco da renovação de credenciais. O contexto era favorável a esse enfoque, uma vez que questões de segurança e estratégia tinham perdido importância relativa para o livre comércio no sistema internacional.

Entre 1995 e 2002, portanto, buscou-se equacionar parte do legado da diplomacia praticada até o fim da Guerra Fria, sobretudo o conceito de desenvolvimento, e as alterações decorrentes da consolidação dos processos de abertura democrática e econômico-comercial do Brasil, o que gerou atos de política externa por vezes contraditórios. Por isso, alguns autores interpretam esse período como um período de "dança dos paradigmas"[140] (Cervo) ou de "crise de paradigmas" (Ricupero),

[140] Para Amado Cervo, houve alternância entre três paradigmas na ação externa do período: o Estado desenvolvimentista (Estado empresário, "que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança"), o Estado normal (Estado "neoliberal", compreendido pelo autor como "subserviente", "destrutivo" e "regressivo") e o Estado logístico (Estado que transfere à sociedade responsabilidades empreendedoras, equilibrando "os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado").

em que a adesão a preceitos neoliberais, menos intensa do que no governo Collor, tinha como freio constante o "interesse nacional". A política externa de FHC expressava, assim, um "neoliberalismo matizado" (Reis da Silva), que teve de enfrentar múltiplos estresses em sua implementação, em partes por conta da instabilidade no contexto econômico.

Persistia, domesticamente, cenário de deterioração da economia devido à ainda forte inflação. Internacionalmente, sucessivas crises financeiras nas economias ditas periféricas eclodiriam, a exemplo de México (1994-1995), Tailândia e Ásia (1997), Rússia (1998), e catalisariam crise semelhante no Brasil, a qual atingiria seu ápice em 1998-1999. Adicione-se, ainda, que, a adoção de um viés neoliberal na vertente econômico-comercial da política externa brasileira ocorreu em meio a uma conjuntura na qual Bill Clinton e Carlos Menem, ambos entusiastas do liberalismo econômico global, eram os presidentes dos principais parceiros do Brasil, Estados Unidos (EUA) e Argentina. Essa postura marcaria iniciativas de comércio exterior, de atração de investimentos e de privatizações – um cenário comum a países latino-americanos à época.

A política externa de FHC assumiu algumas outras premissas derivadas de seu "neoliberalismo matizado", que não constituíam dogmas, mas adaptavam-se pragmaticamente ao contexto internacional – por exemplo, houve alteração sensível na percepção do governo sobre o ambiente externo após os ataques de 11 de setembro de 2001. A teoria da interdependência, que afirmava a valorização dos "novos temas", ou "temas *soft*", ecoava no Itamaraty, sobretudo durante a gestão de Lampreia, que entendia que a importância relativa dos países passara a ser medida antes por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural do que por seu peso militar ou estratégico. Isso resultou não apenas na "convergência crítica" (Lampreia) a valores liberais na política externa do País, mas também em um maior engajamento no multilateralismo, especialmente no âmbito comercial. O já tradicional universalismo da política externa pátria foi atualizado pelo revigoramento da expressão *global trader*, que significava, nos governos FHC, a diversificação das relações externas somada ao aumento dos esforços na vertente regionalista. Destacam-se, nesse sentido, o adensamento das relações bilaterais com parceiros como África do Sul, China, Índia, Japão e Rússia, bem como com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), estabelecida em 1996, durante o primeiro mandato de FHC, e os contínuos esforços de fortalecimento do MERCOSUL e da integração regional.

b) Autonomia pela participação e integração

A política externa do governo FHC deixou um denso legado intelectual ao País, uma vez que o presidente, seus ministros das Relações Exteriores e outros intelectuais se esforçaram para consolidar conceitualmente essa renovação paradigmática, em curso desde 1992, ano em que Celso Lafer e FHC se tornaram chanceleres nos governos Collor e Itamar Franco, respectivamente. Para o embaixador Rubens Ricupero, o principal rótulo da diplomacia empreendida por FHC foi a busca da autonomia pela participação, isto é, a capacidade de influenciar ativamente os processos decisórios multilaterais. Segundo o autor, Lampreia, chanceler entre 1995 e 2000, teria posteriormente adicionado a essa fórmula o conceito de "integração", enfatizando a ideia de que o Brasil não estaria suficientemente atrelado a nenhum centro de poder mundial que justificasse uma opção excludente, num contexto pós-bipolar, devendo jogar em "tabuleiros não excludentes". Assim, com o fim da Guerra Fria, ocorreu processo de renovação paradigmática, marcado pela substituição da "autonomia pela distância" (Fonseca Jr.), pela autonomia pela participação e

integração[141], isto é, o engajamento no processo de elaboração de normas e padrões de conduta multilaterais. Na visão de Vigevani e Mariano, a inserção brasileira nos âmbitos multilateral, regional e bilateral enfrentaria três desafios simultâneos, nesse contexto: avançar na consolidação do MERCOSUL, qualificar o Brasil como *player* capaz de influenciar efetivamente discussões e resultados, e impedir o isolamento da América do Sul no contexto da unipolaridade estadunidense.

A mudança de atitude perante o multilateralismo é uma das principais marcas da autonomia pela participação e integração, na medida em que se abandonava a postura terceiro-mundista anterior, que analisava o multilateralismo a partir do conflito Norte-Sul. Em suma, procurou-se substituir o que era identificado como "agenda reativa", calcada nos preceitos nacional-desenvolvimentistas, terceiro-mundistas e protecionistas que direcionaram a política exterior brasileira até 1989, por uma agenda internacional proativa, em que o interesse nacional se ligava à participação ativa na elaboração das normas e das pautas que conduziam a ordem internacional. Essa nova abordagem – que não recebeu um nome "oficial" – era vista como imprescindível à consecução dos interesses nacionais, notadamente o do desenvolvimento, e era compatível com a autoimagem realista do Brasil como "país médio", com presença não insignificante no comércio global e com posição de liderança regional.

Um dos desdobramentos práticos da autonomia pela participação foi a adesão tardia do Brasil ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), em 1998 – tributária de cálculo realista, já que se ganhava mais com a adesão, que dotava o País de maior credibilidade, do que com sua continuada ausência –, e medidas anteriores correlatas, como a participação do Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês) e a assinatura do Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), ambas em 1996, e a aceitação do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) – para mais detalhes sobre o regime internacional de desarmamento, ver tópico 5.4 do tomo 5. Além disso, a eleição do ex-chanceler Francisco Rezek como juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 1996, a nomeação do embaixador brasileiro José Maria Bustani como diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em 1997, e o reconhecimento, pelo Brasil, da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), em 1998 – além da eleição do brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade como juiz da CtIDH no ano seguinte –, também se inserem no contexto de renovação de credenciais.

Outros conceitos aplicáveis à política externa de FHC são: realismo e pragmatismo; busca de normalidade; resistência a tentações hegemônicas; articulação de consensos; preferência por conciliação e pelo diálogo e reforço de uma cultura de moderação[142] e pluralismo. Estudos enfatizam, por fim, a combinação de manobras estratégicas – realistas – voltadas à inserção do Brasil e à consecução dos interesses nacionais, e de adequação – idealista – a valores universais, num viés kantiano. A tônica entre autonomia e universalismo marcaria definitivamente a política externa brasileira do período, pois o governo FHC via o multilateralismo como o palco mais vantajoso para o País e a consolidação das regras multilaterais como forma de garantir uma posição autônoma.

---

[141] Segundo Eugênio Vargas Garcia, ao deixar a chancelaria, Lampreia definiria a política externa de FHC como uma "convergência crítica" em relação ao conjunto de valores, compromissos e práticas que orientam as relações entre os Estados, ou seja, o Brasil se desfaz de suas "hipotecas" e adere ao *mainstream* internacional, mas guarda uma postura crítica no que tange às distorções e assimetrias ainda existentes no sistema ("autonomia pela integração").

[142] Celso Lafer referia-se, com frequência, a uma política de "moderação construtiva" da diplomacia brasileira, fundada no apelo à razão e ao diálogo.

c) Diplomacia presidencial

A proatividade da agenda internacional de FHC se expressava sobretudo por meio da diplomacia presidencial, especificamente na sua vertente de visitas internacionais, marca de seu governo, praticada ininterruptamente ao longo de seus dois mandatos. No entender do embaixador Marcos Azambuja, a diplomacia presidencial pode ser definida como aquela em que o mandatário exerce a condução pessoal de assuntos de política externa fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*. Segundo Sérgio Danese, a diplomacia presidencial é verificada quando o presidente age de modo independente do corpo burocrático de governo, tendo participação pessoal e ativa na concepção e na execução da política externa. Na visão do autor, o uso da diplomacia presidencial durante o governo FHC não tem precedentes na história política brasileira, já que transcendeu iniciativas pontuais como as de outrora (Juscelino Kubitschek e Operação Pan-Americana, encontro entre Vargas e Roosevelt, etc.).

Para além de suas credenciais acadêmicas, o estilo *globe trotter* do presidente FHC se tornou pauta da imprensa (e da opinião pública) desde o início de seu mandato – nos dois primeiros anos, FHC já tinha cumprido uma agenda de 47 compromissos internacionais. Isso corroborou a vinculação da política externa à política interna e fortaleceu a sua compreensão como política pública, o que não diminuiu o papel do Itamaraty na formulação da política externa, mas aumentou o número de atores interessados e capazes de influir sobre ela. Houve muitas críticas (algumas caricaturais) ao número de viagens do presidente[143], que eram justificadas como um imperativo de seu tempo – o País replicava o *modus operandi* dos países centrais em frente ao mundo globalizado[144].

A diplomacia presidencial era utilizada para a renovação de credenciais do País, uma espécie de *marketing* de um Brasil renovado, e como instrumento para a promoção de interesses nacionais como, nas palavras de Lampreia: aumentar a inserção brasileira em foros decisórios e de coordenação internacional; explorar vantagens econômico-comerciais (muitas viagens eram acompanhadas por comitivas de empresários); mobilizar a sociedade civil organizada em função de interesses específicos no relacionamento com países ou organizações internacionais; melhorar o relacionamento com parceiros-chave do Brasil; informar parceiros e investidores sobre as mudanças que ocorriam em âmbito doméstico; e ampliar parcerias, envolvendo cada vez mais o setor privado.

Além disso, a diplomacia presidencial era vista como elemento catalisador de iniciativas, que também fortalecia a cooperação e o diálogo político do Brasil com seus parceiros. Por meio da diplomacia presidencial, o País logrou aumentar a sua confiabilidade perante parceiros e investidores internacionais, o que redundou em maior atração de investimentos externos e no apoio de organismos multilaterais e governos quando da crise econômica do fim da década de 1990.

d) Relacionamento com os Estados Unidos

O governo FHC buscou melhorar as relações bilaterais com os EUA, que eram vistos como "parceiro fundamental" do Brasil. A política de estabilização macroeconômica foi apreciada

[143] Ao total, FHC visitou 44 países em 96 viagens – 374 dias (1 ano e 9 dias) de seus mandatos foram dedicados a viagens ao exterior.

[144] A diplomacia presidencial não era uma novidade na política externa brasileira, mas, sim, era o aumento exponencial de sua utilização. Anteriormente, era utilizada apenas com parceiros-chave, como a Argentina, não tendo a centralidade que ganhou na década de 1990.

positivamente por Washington, assim como alguns dos resultados da política de "autonomia pela integração", em especial a adesão do País a instrumentos como o MTCR e o TNP. Sob a ideia de "autonomia pela integração", houve adensamento de relações bilaterais com os EUA, mas sem a adoção de alinhamento automático. Os países se aproximaram sobretudo durante o governo Clinton – as reformas liberalizantes de FHC se concentraram principalmente em seu primeiro mandato. Com a eleição de George W. Bush, houve uma mudança de orientação no governo estadunidense, que teve impacto na política externa brasileira. O governo Bush, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, marcou um retorno da ênfase securitária na política externa dos EUA e o fim do período de otimismo liberal que influenciou a formulação inicial da agenda externa do governo FHC.

A matriz neoliberal entrou em crise nos últimos dois anos do segundo governo FHC, devido à conjugação da crise financeira (que reverberou no MERCOSUL) com a mudança da conjuntura global assinalada pelo 11 de setembro. Empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo na execução da política externa brasileira em contraposição ao que viam como idealismo praticado pelo Itamaraty. O otimismo liberal passa a ser substituído pela crítica à globalização assimétrica durante a gestão de Lafer como chanceler, mas sem retorno ao terceiro-mundismo. A crítica à globalização visava evidenciar sobretudo as assimetrias de poder nas negociações comerciais.

Outro aspecto do relacionamento bilateral que sofreu mudanças sensíveis no segundo mandato de FHC foi o das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De início, o governo FHC manteve o posicionamento tomado pelo Brasil na primeira Cúpula das Américas (Miami, 1994), da qual FHC participou a convite do presidente Itamar Franco, que encerrava o seu mandato. Naquele momento, o governo decidiu protelar as negociações da ALCA e se focar no fortalecimento do MERCOSUL e da integração sul-americana. Essa política só foi reformulada em 1998, após a segunda Cúpula das Américas (Santiago), devido a dois fatores: o medo do possível isolamento na região e as crescentes dificuldades pelas quais passava o MERCOSUL – o bloco entraria em crise no biênio 1998-1999, que foi agravada pela desvalorização do real em janeiro de 1999. Assim, a ALCA deixou de ser tratada apenas como uma ameaça pelo governo brasileiro e passa a ser compreendida como uma oportunidade, ainda que não fosse o modo ideal de integração pensado pelo Brasil. Nas palavras de Ricupero, o projeto da ALCA somente valeria a pena caso fosse equilibrado, gradual e compatível com os interesses nacionais. Sob a chancelaria de Celso Lafer, afirmar-se-ia que "o MERCOSUL é o destino, enquanto a ALCA é opção".

e) Sul-americanização

A política externa de FHC foi marcada, ainda, pela inflexão do foco regional da América Latina para a América do Sul, ou por um processo de "sul-americanização", estimulado pela percepção de que, enquanto no âmbito latino-americano havia hegemonia dos EUA, no âmbito sul-americano o Brasil destacava-se como liderança. Nesse sentido, a política externa brasileira para a América do Sul consistia na implementação de um projeto já existente na diplomacia nacional, adaptado à conjuntura de globalização e de integração, da qual foi característico a lógica de regionalismo aberto, que permitia ao País aderir a normas e regimes internacionais de seu interesse ao passo que mantinha uma "reserva de autonomia" (Pinheiro). Os principais eixos de atuação externa do Brasil na região foram: o MERCOSUL, visto como base para a inserção brasileira; a aproximação de países do subcontinente, sobretudo os amazônicos (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela); a defesa da solução pacífica de

controvérsias e dos princípios de autodeterminação e não intervenção; e o adensamento de relações bilaterais.

A consolidação política do MERCOSUL reverberou em duas ações de política externa que foram grandes conquistas do governo FHC: a adesão conjunta de Argentina e Brasil ao TNP; e a defesa da democracia nos episódios de crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001. A defesa da democracia nesse caso ensejou a inserção da Cláusula Democrática no MERCOSUL, por meio do Protocolo de Ushuaia (1998). Em sentido semelhante, foi aprovada, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a Carta Democrática Interamericana (2001), cujo artigo 19 passou a prever que rupturas da ordem democrática ensejam a suspensão da participação de países na organização. O Brasil foi bem-sucedido, ainda, na mediação diplomática de questões fronteiriças entre Equador e Peru, na zona de Cenepa, pacificada com o Acordo Global e Definitivo de Paz, assinado em 1998, e na defesa da democracia na Venezuela, na crise do final de 2002, em que FHC e o presidente eleito Lula atuaram de forma coordenada. Ainda sobre o MERCOSUL, durante o governo de FHC houve a aprovação do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL (2002), que substituiu o Protocolo de Brasília de 1991 e que criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR).

Em face das negociações da ALCA, FHC relançou a proposta de constituição da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), originalmente proposta no governo Itamar Franco. Em 2000, houve a convocação, por iniciativa brasileira, e a realização, em Brasília, da 1ª Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, que reuniu, com sucesso, todos os 12 presidentes dos países sul-americanos e na qual foram discutidos temas políticos, comerciais e de integração física. Na ocasião, foi lançada a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que amalgamou projetos bilaterais e regionais existentes. No contexto do aprofundamento da integração regional sul-americana promovida durante o primeiro mandato de Lula, a IIRSA foi incorporada à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) – criada durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004. A Iniciativa nunca contou com marco institucional intergovernamental próprio; com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, passou a inserir-se no âmbito da nova organização.

No governo FHC também se consolidou o redirecionamento da matriz energética brasileira em direção à menor dependência das importações de hidrocarbonetos provenientes do Golfo Pérsico, processo que remonta aos anos 1970. Na década de 1990, as importações voltaram-se especialmente à Argentina e à Venezuela. Além disso, a realização de grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos, contribuiu para o redirecionamento da matriz energética em direção a um enfoque regional. Nesse contexto, inserem-se os debates sobre o regime administrativo e jurídico de Itaipu: em 1995, Brasil e Paraguai assinaram novo anexo sobre a estrutura institucional da Itaipu Binacional, o que viabilizaria a cogestão administrativa. A questão da dívida contraída pelo Paraguai durante a construção da hidrelétrica também gerou polêmicas: em 1997, primeira tentativa de acordo para perdão da dívida foi rejeitado pelo Congresso brasileiro; a segunda tentativa foi recebida com críticas pela imprensa e pelo Congresso paraguaio, sobretudo por parte da dívida ter sido reconhecida. Para detalhes sobre as relações com o Paraguai após o governo FHC, ver o tomo 3, tópico 3.3.2, seção VIII. Ainda na década de 1990, houve a busca da reativação do Sistema da Bacia do Prata, com ênfase à Hidrovia Paraná-Paraguai.

Houve, por fim, importantes iniciativas de integração birregionais, no governo FHC. Em 1995, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação MERCOSUL-União Europeia (UE), base fundamental para as negociações de um futuro acordo birregional, cuja primeira rodada ocorreu

entre 2000 e 2004. Outro exemplo de esforços de integração birregional foi a assinatura, em 1998, do Acordo-Quadro para a criação da Zona de Livre Comércio entre MERCOSUL e Comunidade Andina (CAN) e a realização, em 1999, da 1ª Cúpula América Latina e Caribe-UE. No contexto desta, os líderes do MERCOSUL, do Chile e da UE decidiram lançar negociações para a liberalização comercial das duas regiões e para o futuro estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional. Durante o governo de FHC, foram, ainda, firmados dois Acordos de Complementação Econômica (ACE), entre MERCOSUL e Chile (ACE-35) e MERCOSUL e Bolívia (ACE-36), ambos em 1996.

Apesar dos esforços do Itamaraty em fortalecer a integração sul-americana, os oito anos de governo FHC não foram suficientes para reverter a tendência de deterioração da posição internacional da América do Sul, expressa nas baixas taxas de crescimento dos países da região.

f) Multilateralismo e comércio internacional

O governo FHC é contemporâneo da "década das conferências" da Organização das Nações Unidas (ONU) e do momento de maior otimismo da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nas palavras de Amado Cervo, "o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar a sua vontade". Mantiveram-se os esforços de participação do Brasil nos debates internacionais sobre os "novos temas" da política internacional, o que reforçava a credibilidade do governo FHC. No embalo da promoção dos direitos humanos e da defesa da democracia, a política externa brasileira foi "contaminada", nas palavras de Cervo, por uma visão kantiana da paz e da justiça global, que teve como consequências o "sacrifício da segurança nacional" e a propagação de um idealismo perante o sistema internacional.

Algumas das questões que concentraram esforços no âmbito multilateral foram: não proliferação nuclear, desarmamento, avanço do terrorismo, meio ambiente, direitos humanos e defesa da democracia. Além disso, o governo FHC manteve a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), pauta recorrente em tratativas bilaterais e em fóruns multilaterais. Para sustentar o seu pleito, o Brasil assumia, na ONU, um papel de potência média, aumentando a sua participação em operações de paz, bem como nos foros políticos da organização.

Em termos de multilateralismo comercial, três processos concentraram os esforços diplomáticos do governo FHC: a OMC, a ALCA e o acordo de associação MERCOSUL-UE. A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros no âmbito econômico e havia grande entusiasmo do governo com o sistema de solução de controvérsias (SSC). No SSC, o Brasil logrou importantes vitórias durante o governo FHC, sendo o litígio envolvendo as empresas Bombardier e EMBRAER o caso que mais ganhou os holofotes no período. Outro contencioso relevante com protagonismo brasileiro no âmbito da OMC foi o da "quebra de patentes" – a flexibilização do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) – de medicamentos para o tratamento da AIDS. Em 2001, aprovou-se a histórica Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública, que também afirmou a relevância do Brasil na da diplomacia da saúde.

As negociações do Acordo MERCOSUL-UE[145] ocorriam simultaneamente às negociações da ALCA e aquele acordo era vista como uma possível alternativa à implementação da ALCA. A

[145] O Acordo-Quadro de Cooperação MERCOSUL-UE foi assinado em 15 de dezembro de 1995, primeiro ano do primeiro governo de FHC. A primeira fase de negociações de um acordo birregional ocorreu entre 2000 e 2004; as

UE, como principal polo de comércio nos anos 1990, receava que a implementação de uma área de livre comércio hemisférica hegemonizada pelos EUA (uma "naftalização" das Américas) diminuísse sua importância relativa no sistema internacional e, por isso, tinha grande interesse em concluir um acordo com o MERCOSUL. Em 1999, durante a Primeira Cúpula Euro-Latino-Americana, a Cúpula MERCOSUL-UE decidiu que as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio também envolveriam fórmulas de união política. Contudo, as dificuldades encontradas nas negociações comerciais, especialmente o tratamento sobre os subsídios agrícolas, esfriaram as negociações ao fim da década de 1990, o que corroborou a já mencionada mudança de postura da política externa de FHC perante as negociações da ALCA.

g) Relações com outros países estratégicos

Brasil e China haviam estabelecido parceria estratégica em 1993, ainda durante o governo Itamar Franco. Ao longo dos oito anos do governo FHC, porém, as relações bilaterais cresceram em importância, com a China tornando-se o segundo maior parceiro comercial brasileiro em 2002 (as exportações do Brasil para o país duplicaram). Quanto à cooperação científica e tecnológica, a China consolidou-se como relevante parceiro do Brasil: no marco do protocolo de cooperação para pesquisa espacial – assinado no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982 – foi lançado o primeiro satélite sino-brasileiro de recursos terrestres (CBERS, na sigla em inglês), de observação da Terra, em 14 de outubro de 1999. FHC viajou à China e recebeu duas visitas do presidente chinês Jiang Zemin; o Brasil chegou, inclusive, a manifestar apoio expresso à entrada da China na OMC.

Durante o governo FHC, Brasil e Rússia apresentaram aumento substancial em seu intercâmbio comercial, com ênfase nas exportações de *commodities* agrícolas, sobretudo alimentares. Em 2002, FHC visita Rússia, Ucrânia, Suécia, Polônia e Eslováquia. Durante a visita de FHC a Moscou, Brasil e Rússia consagraram a expressão "Parceria Estratégica" para definir as relações bilaterais. Na mesma ocasião, a Rússia deu apoio expresso à proposta de inclusão do Brasil como membro permanente do CSNU; em troca, o Brasil apoiou a adesão russa à OMC.

Houve melhora no relacionamento bilateral com a Índia, que se traduziu em coincidência de posições internacionais nos campos político e comercial. FHC realizou visita oficial a Índia em 1996, ocasião na qual foram assinados acordos de cooperação em ciência e tecnologia. Em 1998, no entanto, o governo FHC condenou duramente os testes nucleares que haviam sido efetuados pela Índia em área próxima à fronteira com o Paquistão. Além disso, as trocas comerciais com a Índia ficaram aquém das expectativas do governo FHC.

O fim do *apartheid* possibilitou a normalização e o estreitamento de relações com a África do Sul, com a qual o Brasil assinou, em 1996, Acordo de Cooperação no Campo da Cultura, em Pretoria. Este acordo criou a Comissão Mista Brasil-África do Sul, cuja primeira reunião ocorreu em 2002, em Brasília. No âmbito do MERCOSUL, foi ainda firmado o Acordo-Quadro MERCOSUL-África do Sul, em 2000, que evoluirá para o atual Acordo de Comércio Preferencial entre MERCOSUL e União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês).

O Brasil aumentou o seu papel entre os países da recém-criada CPLP. O relacionamento com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e a África do Sul foram os pontos de destaque da política externa em relação à África. O Brasil enviou cerca de 1.200 soldados à UNAVEM III para a pacificação de Angola, maior efetivo enviado pelo País a uma missão de paz

negociações foram então relançadas em 2010. A segunda e a terceira fases ocorreram entre 2010-2012 e 2012-2019, respectivamente. O pilar comercial do Acordo de Associação MERCOSUL-UE foi concluído em 2019.

até então. Houve também adensamento de relações comerciais com países petrolíferos daquele continente fora dos PALOP, como Líbia, Nigéria, Gabão e Argélia. Entretanto, em termos gerais o Brasil diminuiu a intensidade de seu relacionamento com o continente africano – alguns autores chegam a afirmar que houve um abandono da diplomacia africana brasileira.

Ainda no âmbito da CPLP, pode-se mencionar a participação de forças brasileiras em operações de paz do Timor Leste, com dois pontos de destaque: a designação do brasileiro Sérgio Vieira de Mello como administrador de transição da ONU na UNTAET, entre 1999 e 2002, e o comparecimento do então chanceler Celso Lafer à comemoração da independência do Timor Leste, em maio de 2002. Destaca-se ainda o fortalecimento das relações bilaterais com Portugal, especialmente pelo significativo montante de aquisições por empresas portuguesas de empresas brasileiras privatizadas durante os governos FHC.

Com relação a temas do Oriente Médio, FHC defendeu abertamente criação de um Estado palestino em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2001. Para mais detalhes sobre o Brasil e a questão israelo-palestina, ver o tomo 3, tópico 3.12.3, seção V.

Com o Japão, por sua vez, o Brasil vivenciou, entre 1995 e 2002, estagnação nas relações bilaterais, econômicas e políticas. Ainda assim, o período foi marcado pela vinda de diversas empresas japonesas ao País, com parcerias e projetos em áreas como meio ambiente, desenvolvimento de combustíveis alternativos (notadamente o complexo sucro-alcooleiro), voltados ao setor automobilístico, e saneamento básico. Além disso, em 1998 foi estabelecido o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), com a participação de quinze países da Ásia do Leste e da Oceania, incluindo Japão, China e Austrália. Mais especificamente, com a Coreia do Sul, após a troca de encontros de chanceleres no período Collor-Itamar[146], houve troca de visitas de chefes de Governo e de Estado, como as visitas do presidente e do primeiro-ministro sul-coreanos, respectivamente em 1996 e 1999, e de FHC em 2001, e a assinatura de uma série de instrumentos bilaterais[147].

O Itamaraty passou a visualizar a Ásia como o novo epicentro do desenvolvimento mundial. Nesse sentido, para além dos países já mencionados, buscou-se aprofundar as relações com parceiros do Sudeste Asiático. Entretanto, a diplomacia brasileira distanciou-se do Oriente Médio durante o governo FHC.

O Brasil também se distanciou do México após a entrada em vigor do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), sendo expressivas as divergências entre os países em torno das negociações da ALCA (o México não queria perder os seus privilégios e preferências de acesso). No entanto, no final do segundo mandato de FHC, o crescimento econômico mexicano passou a atrair empresas, particularmente as multinacionais do setor automobilístico, o que contribuiu para a renovação e o crescimento das relações comerciais entre Brasil e México. Em 2002, foram assinados três ACE com o México (53, 54 e 55). O ACE-53 (Brasil-México), que compreende produtos não automotivos, foi assinado durante visita o presidente mexicano Vicente Fox a Brasília; já o ACE-54, assinado durante a Cúpula do MERCOSUL (da qual participou Fox), é um Acordo-Quadro que tem como objetivo – ainda não

[146] Em 1991, o chanceler Francisco Rezek visita Seul, onde é assinado o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Em 1992, os países assinam o Acordo sobre Serviços Aéreos. Em 1993, o chanceler sul-coreano visita Brasília, onde é aasinado o Acordo de Extradição.

[147] Mecanismo de Consultas Políticas (1996); Acordo de Cooperação em Turismo (1996); Acordo de Cooperação sobre o Uso Pacífico de Energia Nuclear (1999); eliminação de vistos (1999); Acordo de Assistência Legal Recíproca em Assuntos Criminais (2002).

logrado – criar uma área de livre comércio entre os Estados partes do MERCOSUL e o México. O ACE-55, por fim, abrange produtos automotivos.

Com a Argentina, foi firmada aliança estratégica, em 1997, por FHC e Menem. Em 2001, contudo, com o agravamento da crise econômica argentina, as relações entre os dois países vivenciaram um esfriamento. Houve queda no fluxo de comércio bilateral e as medidas adotadas pelo governo FHC para fazer frente aos efeitos da crise foram criticadas pelo presidente Fernando de la Rúa como protecionistas. Apesar disso, FHC fez visita oficial à Argentina em 2002, já sob a presidência de Eduardo Duhalde.

Ainda no hemisfério americano, pode-se mencionar a manutenção da estabilidade no relacionamento do Brasil com Cuba. Em 1999, FHC visita Cuba para a Cúpula Ibero-Americana e encontra-se com Fidel Castro, em Havana. O governo FHC criticava constantemente o embargo a Cuba e defendia sua reinserção no sistema interamericano.

h) Anos finais e transição

O início do fim do "momento unipolar estadunidense" foi marcado pelos atentados do 11 de setembro de 2001, que sepultariam de vez o prognóstico liberal otimista de Fukuyama. A diplomacia brasileira condenou os "atos de terrorismo insano" e foi determinante para a convocação do órgão de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a fim de avaliar a segurança hemisférica após os atentados. Outros eventos internacionais, como o genocídio de Ruanda (1994), a guerra da Bósnia (1992-1995) e os conflitos no Kosovo e na Sérvia (1999) atestariam a emergência de novo momento, menos otimista, dez anos depois do fim da Guerra Fria. Nesse contexto, a presidência de George W. Bush (2001-2009) somente reforçaria a opção dos EUA por um unilateralismo pouco eficiente.

A mudança no cenário internacional não foi o único desafio enfrentado pela gestão Lafer no Itamaraty. Ao fim do governo FHC, questões de natureza doméstica, como a crise energética (apagões), demandaram esforço externo do País, inclusive no sentido de fortalecer o já mencionado redirecionamento de sua matriz energética. Ademais, diante do crescimento da dívida externa, foram feitos dois acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2001, em valores da ordem de bilhões. Embora se tenham aumentado os investimentos externos no País durante os governos FHC, os processos de privatização fizeram com que houvesse aumento significativo de remessas de lucro ao exterior, o que passou a ser o pivô do desequilíbrio nas transações correntes. Na visão de Amado Cervo, os fluxos de capitais se tornaram a "nova via da dependência" durante as gestões de FHC.

Ainda nas palavras de Amado Cervo, FHC teria falhado em três pontos: ao expor as finanças brasileiras à especulação; ao converter a política de comércio exterior em variável de estabilidade de preços; e ao alienar boa parte do núcleo central robusto da economia por meio da privatização com transferência de ativos ao exterior. Segundo o autor, FHC ter-se-ia, assim, aprofundado ainda mais a vulnerabilidade externa do País, razão pela qual critica a adesão aos preceitos do "Estado normal".

No contexto da transição de poder entre FHC e Lula, houve deterioração de alguns índices econômicos (chamada por Ricupero de "custo da alternância democrática"), a qual foi superada pela continuidade da política macroeconômica empreendida entre os governos. Semelhante análise pode ser feita quanto à política externa: na visão de Carson e Power, tanto o governo FHC quanto o governo Lula representaram processo de presidencialização da política exterior brasileira, sobretudo em comparação à República Liberal (1946-1964). Em ambas as presidências, houve

preocupação em escolher chanceleres da carreira diplomática (Luiz Felipe Lampreia, Celso Amorim) ou intelectuais reconhecidos no âmbito das Relações Internacionais (Celso Lafer). Logo, pode-se afirmar que, na transição de poder de 2002-2003, predominou a continuidade.

XIV. Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

a) Características gerais da política externa do governo Lula

Em 2002, quando Lula foi eleito, o Brasil vivenciava a consolidação do processo democrático e a ascensão da esquerda ao poder. Muitos diplomatas do governo Lula tinham começado ou consolidado suas carreiras durante a Política Externa Independente (PEI) ou durante o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), o que influenciou a política exterior lulista. Anunciada como "ativa e altiva"[148], a política externa do governo Lula aproximou-se dos legados autonomistas das anteriores. Teve como objetivos a integração regional, o reconhecimento de uma identidade de países do Hemisfério Sul, a consolidação democrática e a justiça social.

São exemplos de perspectiva autonomista a ampla defesa do multilateralismo, da gestão democrática do sistema internacional, do fortalecimento econômico e da obtenção de um assento permanente brasileiro no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Priorizou-se a América do Sul, sendo o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) o centro das relações, a fim de avançar o processo de integração regional; a África Ocidental (sobretudo Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), que representava uma antiga fronteira; a Ásia, que representava um novo mercado dinâmico da economia mundial; e a Europa e a América do Norte, que continuaram como parceiras relevantes e eram estratégicas para a reforma da governança política e econômica mundial. A Cooperação Sul-Sul foi também eixo fundamental para a política externa do governo Lula, visto que contribuiria para as metas de integração política, econômica, cultural, energética e de infraestrutura na América do Sul.

Economicamente, o Brasil buscou consolidar-se como potência internacional. Priorizou, assim, o equilíbrio de poderes no sistema global e investiu na atração de capitais externos para o País, por meio da estabilização monetária, do crescimento econômico interno e da parceria com capitais privados e internacionais. O Brasil estabeleceu-se como grande produtor de *commodities* e tornou-se uma potência industrial moderada, definindo-se como *global trader*. Houve expansão do mercado brasileiro na Europa, na Ásia, na África e nas Américas, além de uma diversificação da pauta exportadora.

b) Comparação entre a Política Externa Independente (PEI) e a política externa dos governos Lula

Quanto às semelhanças da PEI com a política externa lulista, ambas adotavam os princípios de não intervenção em assuntos internos de outros países, defesa da autodeterminação dos povos e integração regional. Ambas entendiam que a autonomia e o desenvolvimento econômico eram basilares para as políticas públicas. Os dois momentos tiveram expansão econômica, engajamento em organismos multilaterais e aproximação com países do Hemisfério Sul. Os conceitos de universalismo e multilateralismo orientaram a formulação dessas políticas externas. Ambos os governos acreditavam na existência de uma identidade própria da América do Sul, indo ao encontro da visão terceiro-mundista. A justiça social orientou as políticas externas desses períodos, sendo abordada tanto interna quanto internacionalmente e vinculada ao desenvolvimentismo. Entendia-se que era necessário realizar uma reforma social por meio de políticas públicas, internas e externas, para acabar com a pobreza e com a fome (aproximando-se de um "socialismo

[148] A diplomacia presidencial foi fortemente utilizada no governo Lula, a fim de buscar representar o Brasil com uma imagem altiva e soberana no exterior.

democrático", como no governo João Goulart). O fortalecimento das instituições democráticas nacionais era tido como essencial para acabar com o subdesenvolvimento e, finalmente, contribuir para a diminuição de conflitos, promovendo a segurança e a paz mundial.

Uma das principais diferenças entre esses dois períodos é que a autonomia da PEI significava o não alinhamento automático aos Estados Unidos (EUA) ou à União Soviética (URSS), os polos do conflito Leste-Oeste, e o reconhecimento da necessidade das relações Norte-Sul para o desenvolvimento do País. Por sua vez, no governo Lula, a ênfase foi nas relações Sul-Sul, em contexto pós-Guerra Fria. Ademais, na PEI não havia engajamento em blocos e arranjos políticos fora do continente americano; em contrapartida, nos governos Lula houve muitas alianças, dentro e fora do hemisfério. Se, por um lado, a política externa do governo Lula visualizou a inserção internacional do País como sendo um *global player*, com proposições mais ousadas e concretas, por outro lado, a PEI foi responsável por "introduzir" o Brasil no cenário internacional nos anos 1960, com objetivos mais genéricos e retóricos. Economicamente, a pauta comercial da PEI era predominantemente de produtos primários, e no período Lula era de produtos semimanufaturados e manufaturados. Em âmbito social, a PEI visava a reformas estruturais mais imediatas; já no governo Lula, as medidas foram mais graduais. Quanto à democratização do sistema internacional, a PEI atuava mais no campo da retórica, e Lula combinava o discurso com a prática. Para uma visão mais detalhada a respeito da PEI, ver seção b da seção V deste tópico.

c) Comparação entre o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE) e a política externa dos governos Lula

Quanto às similaridades do PRE com a política externa dos governos Lula, ambos buscaram intensificar as relações com os países em desenvolvimento, por meio de escolhas estratégicas, além de fortalecer as relações com os países desenvolvidos. A diversificação de parcerias e o pragmatismo são característicos de ambos os períodos, o que demonstra que as relações do Brasil com outros países independiam de posicionamentos ideológicos, de modo que se deveria priorizar a busca de vantagens ao País. Geisel adotou o princípio autonomista em relação aos EUA, criou esferas de relações com outros países e buscou o fortalecimento do diálogo Norte-Sul. Lula, por sua vez, buscou aproximação com os países em desenvolvimento e o fortalecimento do multilateralismo e da multipolaridade, mantendo as relações bilaterais com os países desenvolvidos e aspirando à dissolução do unilateralismo estadunidense. As políticas externas de ambos os períodos coincidiram também na defesa da reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), na revisão das regras de comércio internaciona e do sistema financeiro internacional, maior equilíbrio nas negociações comerciais Norte-Sul, e defesa da indissociabilidade do desarmamento com a não proliferação nuclear.

As principais diferenças entre as políticas externas de Geisel e Lula dizem respeito ao contexto em que foram criadas. A formulação do PRE ocorreu em um momento de bipolarização do poder mundial. Os países em desenvolvimento, para contornar a dicotomia da Guerra Fria, buscaram espaços de articulação política por meio da visão terceiro-mundista. Além disso, internamente, o Brasil era governado por militares, em um regime autoritário. Já no governo Lula o contexto era de hierarquia no ordenamento internacional, de unilateralismo dos EUA e de globalização econômica. Internamente, o Brasil tinha um regime democrático, e sua política externa foi mais influenciada por posicionamentos partidários. Quanto ao multilateralismo, no governo Geisel, o Brasil adotava, frequentemente, uma postura mais crítica em relação aos foros

multilaterais, ao se comparar com o governo Lula[149]. A visão era de que o multilateralismo servia ao bilateralismo[150], ou seja, como avaliou Letícia Pinheiro, "a política multilateral do Brasil era igualmente exercida como meio de reforçar sua posição nas negociações bilaterais com os países desenvolvidos". Apesar disso, a ideia de autonomia passava pela participação brasileira em foros internacionais e regionais, especialmente em temas econômicos e desenvolvimentistas, como as discussões sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e a atuação na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (Paris, 1975-1977), etc. Já no governo Lula, a postura foi mais propositiva e mais favorável ao multilateralismo, sendo os foros multilaterais vistos como os principais mecanismos de diálogo Norte-Sul. Para uma visão mais detalhada a respeito do PRE, ver subseção a da seção VIII deste tópico.

[149] "Ao iniciar-se o governo Geisel, percebia-se o ceticismo da diplomacia brasileira ante a eficiência dos órgãos multilaterais e já se avançava a passos largos na busca de alternativas operacionais para atingir por outras vias as metas consignadas ao setor externo. Apesar disso, não convinha e não se pretendia abandonar o multilateralismo". História da Política Exterior do Brasil (Cervo e Bueno, 2012).

[150] O bilateralismo avançava por causa da ampliação de parcerias obtidas por meio do multilateralismo (Cíntia Vieira de Couto, 2005).

2.2. Personalidades da política externa brasileira pós-1945

I. Antônio Augusto Cançado Trindade

a) Trajetória

Antônio Augusto Cançado Trindade (17/09/1947-29/05/2022) proporcionou uma das mais belas trajetórias jurídico-humanistas do Brasil, em defesa dos tribunais internacionais, do multilateralismo e dos direitos humanos ao redor do mundo. Era bacharel em direito pela UFMG, com mestrado e doutorado em direito internacional pela Universidade de Cambridge[151], e foi professor do Instituto Rio Branco e da Universidade de Brasília. Em sua atuação nas cortes, ficou conhecido por seus famosos votos dissidentes e opiniões em separado.

De 1985 a 1990, foi consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em um período que coincide com a redemocratização e a elaboração da Constituição Federal de 1988, a mais internacional das nossas Cartas. Em um momento de renovação das credenciais da política externa pátria, a atuação de Cançado Trindade abriu caminho para ratificação brasileira dos principais tratados de direitos humanos, não apenas em âmbito internacional (como os Pactos de 1966), mas também regional (como o Pacto de San José de 1969). Em paralelo, no MRE, integrou delegações diplomáticas do Brasil em conferências internacionais, como chefe ou delegado, a exemplo da Conferência de Viena no âmbito Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais.

De 1995 a 2006, foi juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), presidindo-a em dois períodos (1999-2001 e 2002-2003). Dos 148 julgamentos dos quais participou, teve 72 votos apartados nos contenciosos, por exemplo, em casos de desaparecimento forçado (*Hermanas Serrano Cruz*, 2004) e de direitos trabalhistas (*Trabajadores Cesados del Congreso*, 2007). Entre suas contribuições na CtIDH, Cançado Trindade moldou a jurisprudência ao consagrar o jus standi*152* das vítimas e a desnecessidade do dano como elemento constitutivo da responsabilidade internacional, além de destacar o papel da memória na reparação por violações a direitos humanos.[153]

De 2009 até 2022, foi juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), o quinto brasileiro a ocupar o cargo. Em seus treze anos como juiz da CIJ, Cançado Trindade participou do julgamento de 33 casos e de 51 decisões, acompanhando a maioria da Corte em 42 ocasiões. Frequentemente, criticou a postura formalista, majoritária pela Corte, que deixou de analisar o mérito das demandas em virtude de entraves procedimentais e de um suposto "verniz de neutralidade técnico-jurídica", como definia. Em contraste, defendia, que o "processo jurídico não é um fim em si mesmo, mas um meio para a realização da justiça". Essa crítica se expressou,

---

[151] Em 1978, defendeu tese de doutorado que venceu o Prêmio Yorke, contendo impressionantes 1728 páginas.

[152] Trata-se do direito de acesso direto dos indivíduos à Corte com vistas a fornecer uma maior proteção no plano internacional.

[153] *"It is incumbent upon all of us, the still living, to resist and combat oblivion, so commonplace in our post-modern, ephemeral times… Remembrance is a manifestation of gratitude, and gratitude is perhaps the noblest manifestation of rendering true justice." (Separate Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade, Case of the Moiwana Community versus Suriname (Serie C No. 124, Inter-American Court of Human Rights, 15th June 2005)*

por exemplo, em casos como o das Ilhas Marshall (2016)[154] e o das Imunidades Jurisdicionais do Estado (2012). Diferentemente do restante da CIJ, que considerou que o direito de imunidade se reveste de um caráter essencialmente procedimental, o jurista brasileiro foi voto dissidente sozinho ao defender a imunidade relativa de jurisdição da Alemanha perante a Itália na Segunda Guerra Mundial e afirmar não se tratar de atos de gestão ou de império, mas, sim, de crimes de império (*delicta imperii*), os quais não justificam imunidade. Em virtude de sua morte, o Itamaraty lançou, em agosto, a candidatura do professor Leonardo Nemer Caldeira Brandt para ocupar sua vaga, dado que fora reeleito em 2017 para mais um mandato de nove anos.

b) Obras

Membro de diversas associações, como a Academia de Direito Internacional de Haia, o *Institut de Droit International* e a Academia Brasileira de Letras Jurídica, escreveu 78 livros e quase 800 trabalhos e ainda foi membro da Corte Permanente de Arbitragem. Entre suas obras, ressaltam-se *Tribunais Internacionais Contemporâneos*, *A nova dimensão do direito internacional*, *Princípios do direito internacional contemporâneo*, *A obrigação universal de desarmamento nuclear*, além de edições de diversos períodos do *Repertório da prática brasileira do direito internacional público*.

c) Contribuições

Entre as múltiplas contribuições de Cançado Trindade, destaca-se a importância conferida por ele ao surgimento de diversos tribunais internacionais para a realização do ideal da justiça internacional. A busca pelo reconhecimento da personalidade jurídica internacional dos indivíduos e seus direitos de acesso à jurisdição internacional é outro destaque, assim como o primado do direito sobre a força, defendendo a responsabilidade agravada do Estado perpetrador de crimes contra direitos humanos. É inequívoca, ainda, a sua contribuição para o direito brasileiro: ao sublinhar o papel da Jurisdição internacional como copartícipe da nacional na realização da justiça, Cançado Trindade teve papel de relevo na defesa da hierarquia constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos[155].

Cançado Trindade contribuiu, também, para a divulgação do direito brasileiro e da língua portuguesa no direito internacional, um ativo muito importante para a diplomacia pátria. De acordo com o professor, fazer parte do universo lusófono é também uma forma de "independência" num cenário internacional. "Eu tenho muito orgulho de falar a língua portuguesa e sempre digo aos meus amigos: não sou nem francófono, nem anglófono. Não faço parte de nenhum desses grupos. Sou lusófono." Ademais, na ocasião dos 70 anos da Organização das Nações Unidas (ONU), defendeu uma reforma mais profunda da ONU, em consonância com a diplomacia brasileira, ao criticar as resistências dos países mais poderosos e a manutenção de uma estrutura fossilizada. Na oportunidade, defendeu também o conceito de

[154] Cançado Trindade (CIJ 2016e, 617) demonstrou sua insatisfação com a decisão da maioria, afirmando, logo em sua introdução: "Eu me distancio o máximo possível da posição da maioria da Corte a fim de manter-me em paz com minha consciência". Em seu voto, criticou fortemente a decisão da Corte de não julgar um tema de extrema relevância para toda a humanidade com base em questões meramente processuais, concluindo que "um mundo com arsenais nucleares, como o nosso, é fadado a destruir seu passado, ameaça perigosamente o presente e não tem qualquer futuro". (CIJ 2016)

[155] Vide art. 5º, §2 e §3 da CF/88.

Responsabilidade ao Proteger (RWP), argumentando que a iniciativa foi bem fundamentada, apesar de reativa, em razão da própria incapacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), refém dos vetos do P5, ao não prevenir genocídios nos Bálcãs e em Ruanda e, mais recentemente, no Iraque, na Líbia e na Síria.

Cançado Trindade foi, portanto, um abridor de caminhos para a humanização do novo *jus gentium*, o direito internacional contemporâneo. Ao se associar ao jusnaturalismo, buscou ultrapassar a visão voluntarista e asseverar o primado da razão da humanidade sobre a razão de Estado. Em entrevista antiga[156], o jurista foi questionado sobre o que gostaria que fosse escrito em seu obituário. "Quando o momento chegar, quero estar em paz comigo", disse. Ao ser perguntando se isso significaria ser eleito um dia juiz da CIJ, respondeu: "sim, absolutamente. É sobre a causa da justiça – e a plena realização da justiça".

A passagem de Cançado Trindade gerou comoção na comunidade jurídica nacional e internacional. "O Brasil perde um de seus mais brilhantes e dedicados juristas que inspirou gerações de diplomatas, que deixou como legado uma maior humanização do direito internacional", afirmou o MRE em nota. Em paralelo, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) preparou um vídeo[157] em sua homenagem com entrevistas com a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti e professores, como Fernando Jayme e George Galindo. "Ele se preocupava com o ser humano que estava atrás das normas e sempre tentava entender como o direito internacional afetava as pessoas", definiu Galindo. Já o ministro Luiz Fux, então presidente do STF, caracterizou Cançado Trindade como um "humanista por vocação" que deixou um "legado ao Brasil, à Suprema Corte e ao direito brasileiro". Em notas, a CtIDH lamentou "a perda dolorosa e irreparável", a CIJ salientou a sua "ilustre carreira", e o *Institut de Droit International* enfatizou o seu "profundo impacto no direito por meio de sua visão baseado na dignidade da pessoa humana e na justiça".

[156] http://opiniojuris.org/2022/06/07/in-memoriam-judge-a-a-cancado-trindades-legacy-at-the-international-court-of-justice/
[157] https://www.youtube.com/watch?v=G2DsmgbnpK4

II. José Augusto Lindgren Alves

a) Formação e trajetória inicial

José Augusto Lindgren Alves ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr) em 1968. Foi conselheiro da Missão brasileira nas Nações Unidas (ONU) em Nova York entre 1985 e 1988. A partir de 1988, até 1997, participou como delegado nas reuniões da antiga Comissão – hoje Conselho – de Direitos Humanos da ONU em Genebra. No mesmo período, de 1988 a 1990, trabalhou na Embaixada brasileira em Caracas e depois na Namíbia, onde acompanhou a independência do país e abriu a Embaixada brasileira. De volta ao Brasil, no final de 1990, foi chefe da Divisão das Nações Unidas e, em 1995, convenceu o Ministério das Relações Exteriores a abrir um Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais, do qual foi o primeiro diretor-geral. Nesta qualidade, participou de todas as principais conferências da ONU nos anos 1990[158], com destaque especial na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, em Viena, como coordenador da "força-tarefa" do Comitê de Redação que ajudou a negociar a Declaração e Programa de Ação de Viena.

b) Percurso na área de direitos humanos

Foi o condutor, no Itamaraty, da preparação dessas conferências e se esmerou na articulação com os demais órgãos governamentais brasileiros interessados, sem excluir os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. Foi um dos principais responsáveis pela abertura à participação da sociedade civil brasileira. A ideia de interdependência de todos os direitos humanos – civis e políticos, de um lado, e econômicos, sociais e culturais, de outro – e a noção de legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer país, princípios consagrados na Declaração e Programa de Ação de Viena, têm as digitais inconfundíveis de Lindgren.

Naquela época, vale lembrar, o Brasil dava passos adicionais para se inserir nos sistemas de direitos humanos. Um dos compromissos decorrentes da Conferência de Viena era lançar um Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Lindgren também teve papel nesse esforço, que consistiu em fazer a conexão entre as obrigações internacionais e a realidade interna, de modo a aproximar o País dos padrões adotados nos foros multilaterais. O diplomata colaborou ativamente para a formulação do I PNDH, lançado em maio de 1996. Em 1997, saiu do Brasil para ser cônsul-geral em São Francisco, de onde, em 2001, foi chamado pelo então chanceler Celso Lafer para retomar os trabalhos da Conferência Mundial de Durban, de 2001, contra a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. É importante ressaltar que a proposta original foi de Lindgren, encaminhada na Subcomissão de Prevenção e Proteção de Minorias[159], em 1994.

Lindgren Alves sempre disponibilizou seu tempo para integrar postos (não remunerados) em cargos eletivos e em órgãos de peritos da ONU. Com a experiência de membro da antiga Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minoria da ONU (1994-1997), foi eleito e reeleito três vezes, a partir de 2002, como perito do Comitê para a Eliminação da

[158] Mormente: Viena, 1993, sobre direitos humanos; Cairo, 1994, sobre população; Copenhague, 1995, sobre desenvolvimento social; Pequim, 1995, sobre os direitos da mulher; Istambul, 1996, sobre assentamentos humanos.
[159] Subordinada à antiga Comissão e hoje Conselho dos Direitos Humanos.

Discriminação Racial (CERD)[160]. No CERD, deixou um legado duradouro e pautou os principais debates nesse campo.

Lindgren Alves se aposentou como embaixador em 2016, mas permaneceu como membro do CERD por mais dois anos. De dezembro de 2016 a fevereiro de 2018, foi Secretário-Executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercado Comum do Sul (IPPDH-MERCOSUL)[161] e integrou o Comitê assessor do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) de 2018 a 2021[162], após ser indicado por Temer.

O embaixador brasileiro assumiu o tema dos direitos humanos como uma bandeira dentro do Itamaraty. Entusiasta em relação à formação de novos quadros brasileiros que pensassem e mobilizassem as normas e instâncias internacionais de direitos humanos, Lindgren aceitava sempre convites para participar de seminários, simpósios e colóquios, contribuindo de modo ímpar com a síntese que realizava entre sua experiência diplomática e seu reluzente acúmulo intelectual. Ademais, algo nem sempre lembrado, Lindgren frequentemente aceitava de forma generosa ser entrevistado por pesquisadores e pesquisadoras de variados níveis, dos mais experientes aos jovens da iniciação científica, nutrindo-os com reflexões e inquietações de grande valia para as suas investigações sobre direitos humanos. A marca de Lindgren também está presente na disseminação do campo de estudos e pesquisas sobre direitos humanos internacionais no Brasil.

Além de cônsul em São Francisco e Barcelona, foi embaixador na Bulgária, na Hungria e na Bósnia-Herzegovina. Essa experiência nos Bálcãs ajudou-o a refletir sobre o tema das identidades e nacionalismos, ampliando seus horizontes sobre as motivações históricas e sociais para a discriminação e a xenofobia.

c) Obras e contribuições acadêmicas

Ele lecionou e deu cursos sobre direitos humanos nas Universidades de Berkeley, Stanford, São Francisco, Georgetown, Aristotelis (Thessaloniki), Barcelona e várias instituições acadêmicas no Brasil. Escreveu vários livros, entre eles: *Os Direitos Humanos Como Tema Global* (S. Paulo, Perspectiva, 2ª edición em 2003), *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos* (S.Paulo, FTD, 1997), *Relaçoes Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências* (Brasília, FUNAG, 2001), *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade* (S. Paulo, Perspectiva, 2006) e *É Preciso Salvar os Direitos Humanos!* (S. Paulo, Perspectiva, 2018.), último publicado pelo autor, no qual alerta sobre a necessidade de recuperar-se a universalidade dos direitos humanos.

Sua crítica, sempre fundada em reflexões amadurecidas sobre as distorções dentro da área dos direitos humanos, chama atenção à tendência atual de chamar-se tudo "direitos humanos".

[160] Órgão formado por especialistas independentes encarregado de monitorar a implementação, pelos Estados Partes, de suas obrigações sob a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. Seus membros, chamados "peritos", são eleitos pelos Estados Partes entre candidatos apresentados pelos respectivos governos que o desejarem, para exercer as funções a título pessoal, sem, portanto, representá-los, com mandatos de quatro anos, renováveis. Não há remuneração, apenas diárias e passagens pagas pela ONU. Reúnem-se em sessões de três ou quatro semanas, normalmente duas vezes por ano, no Escritório da ONU em Genebra.

[161] O IPPDH é uma instância intergovernamental criada em 2009 por decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC). Tem como funções principais a cooperação técnica, a investigação, a capacitação e o apoio à coordenação de políticas regionais de direitos humanos. Tem sede em Buenos Aires, Argentina.

[162] Estabelecido em 2007, o Comitê Assessor é órgão composto por 18 peritos independentes de diferentes regiões. Seu objetivo é prover consultoria especializada e fazer recomendações ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em 11 de agosto, o governo brasileiro apresentou a candidatura do procurador da República Aldo de Campos Costa ao Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos da ONU, para ocupar a vaga aberta após o falecimento do Embaixador José Augusto Lindgren Alves, que cumpriria mandato de 2022 a 2024.

Segundo o autor, houve um deslocamento do princípio universal dos direitos humanos para os particularismos das identidades. Em poucas palavras, Lindgren defende a ideia de que os direitos humanos ficaram mais confusos no momento em que se insistiu demais no direito das culturas, pois, quando se insiste demais neste, vai-se contra os direitos das pessoas. Hoje a situação predominante é tal que o ativismo dos direitos humanos parece dedicar-se exclusivamente aos direitos de minorias. Nesse sentido, no século XXI, o curso dos direitos humanos tem sido descendente, corroídos por fora, pelo neoliberalismo econômico, e amolecidos por dentro, por culturas que os violam ou modismos que os esvaziam.

José Augusto Lindgren Alves faleceu em 26 de maio de 2022, devido à COVID-19.

III. Mário Gibson Alvez Barboza

a) O papel de Mario Gibson Barboza no tratamento da "questão das hidrelétricas"

Mario Gibson Barboza foi embaixador no Paraguai, a partir do fim de 1966, logo após a assinatura da Ata das Cataratas. Segundo Ricupero, "já na cerimônia de entrega de credenciais, quando Stroessner tentou reabrir a questão a fim de arrancar maiores concessões, (...) ameaçou interromper a cerimônia e retornar ao Brasil. Com esse e outros gestos mostrou-se capaz de acompanhar a evolução do problema". Como lembrou Barboza, "o Brasil encontrava-se à beira de uma guerra com o Paraguai, porque a Ata das Cataratas não havia definido qual a linha exata da fronteira seca, em direção a oeste, a partir do Salto Grande das Sete Quedas".

Como a opinião pública radicalizou-se na defesa da posição de seus respectivos países, o encaminhamento do problema territorial tornou-se inviável. Barboza buscou, então, criar uma solução que gerasse benefícios convergentes para as duas sociedades. Seguindo o espírito da Ata das Cataratas, propôs um condomínio sobre os recursos hídricos, com construção de uma hidrelétrica a cerca de cinquenta quilômetros a jusante da quinta queda, a altura de Porto Mendes, conforme planos da Eletrobras. Barboza teve a ideia de alagar a região litigiosa, dissipando a disputa. Agiu, contudo, sem instruções. Foi apenas depois de abrir o canal de negociação com os paraguaios que comunicou o então ministro Juracy Magalhães, que apoiou a ideia e solicitou insumos para estudar o tema. A partir daí, Barboza agiu com o respaldo do ministro, e seguiu-se processo negociador tradicional.

Gibson Barboza voltou a ter papel importante na "questão das hidrelétricas", desta vez não apenas com o Paraguai, mas também com a Argentina, quando era chanceler. Durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1972, Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin realizaram encontro bilateral que viabilizou acordo: o Brasil informaria – não consultaria – previamente a Argentina sobre o projeto de usina binacional. O acordo será criticado, nos anos seguintes, por Héctor Cámpora e o próprio Perón. No mesmo ano, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a delegação brasileira conseguiu barrar a sugestão argentina de adicionar uma referência à necessidade de consultas prévias.

Foi na sua chancelaria também que se deu a assinatura do Tratado de Itaipu, com o Paraguai, em 1973. De acordo com Ricupero, "em termos de realizações concretas, a solução diplomática de Itaipu constituiu a mais importante contribuição diplomática da era Médici e uma das mais relevantes de toda a história da diplomacia brasileira. (...) O único aspecto a lamentar é que não se haja podido ou querido associar a Argentina a um desígnio que, se fosse trilateral, teria sido mais perfeito".

Sobre Itaipu, Barboza escreve: "Itaipu foi, para mim, uma negociação diplomática completa, o sonho de um profissional. Comecei-a como embaixador em Assunção e, tendo o consórcio internacional levado cerca de dois anos para concluir o estudo de viabilidade, recebi-o das mãos do ministro das Minas e Energia, Dias Leite, e do presidente da Eletrobras, Mário Behring, já como ministro das Relações Exteriores. Daí em diante, coube-me a árdua e delicada negociação, com o Paraguai, do tratado e seus anexos, enfrentando enormes dificuldades, graves tropeços e a oposição acirrada levantada pela Argentina. Finalmente, em 20 de abril de 1973, assinei o Tratado de Itaipu com o ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Raúl Sapena Pastor, em Brasília, na presença dos dois presidentes".

IV. Paulo Tarso Flecha de Lima

a) Formação e percurso na área de comércio internacional

Paulo Tarso Flecha de Lima nasceu em Belo Horizonte no dia 8 de julho de 1933. Formou-se em ciências jurídicas e sociais pela Universidade do Brasil e entrou para a carreira diplomática em 1955. Foi nomeado cônsul de terceira classe e, após o curso de aperfeiçoamento de diplomatas do Instituto Rio Branco (IRBr), foi para a assessoria do presidente Juscelino Kubitschek. Assessorou Gibson Barboza em assuntos comerciais, no início da década de 1970, quando, diante da recessão global pós-Choque do Petróleo, os países avançados passaram a desenvolver políticas agressivas de promoção de exportações e de abertura de mercados.

Esse contexto exigia do Brasil maior planejamento dos esforços de abertura de mercados, maior institucionalidade e, sobretudo, caráter estratégico àquelas iniciativas. Flecha de Lima encontrou solução na fórmula institucional do Departamento de Promoção Comercial (DPR), que passou a administrar o Sistema de Promoção Comercial, que contava com áreas de produção de inteligência e de operações de promoção comercial. Encarregado do comércio internacional de 1971 a 1984, Flecha de Lima dedicou-se a remodelar, modernizar e expandir os serviços de apoio a essa atividade, sendo nomeado subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Comerciais do Itamaraty, em 1984.

b) Atuação na Secretaria-Geral de Relações Exteriores e no processo de Redemocratização

Em 1985, Flecha de Lima assessorou a coordenação da viagem ao exterior do presidente eleito Tancredo Neves e tornou-se secretário-geral das Relações Exteriores do governo Sarney. Afirmou autonomia de ação superior ao usual para o cargo durante as chancelarias de Olavo Setúbal e Abreu Sodré, ambos de fora da carreira de diplomata.

Foi figura central na questão dos contenciosos com os Estados Unidos (EUA) sobre as patentes de fármacos e a Lei de Informática. Os EUA passaram a exercer pressão sobre o Brasil, nos planos bilateral e multilateral, com ameaça de sanções (em 7 de setembro de 1985, 1987 e 1988) em paralelo à denúncia de nossa legislação frente ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Tais pressões objetivavam uma mudança de postura da diplomacia pátria no organismo: defendíamos, como parte do G77, a conclusão dos temas em aberto (subsídios agrícolas, têxteis, picos tarifários e escalada tarifária), enquanto os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos "novos temas" (serviços, proteção à propriedade intelectual, liberalização de investimentos). As relações Brasil-EUA eram também marcadas pela questão da dívida, com escasso auxílio do governo Reagan – viagem de Tancredo aos EUA foi infrutífera, e o Plano Baker era insuficiente. Flecha de Lima criticou os EUA quanto à sua postura conflitiva em um período de reconstrução da democracia brasileira, mas esteve à frente das negociações que culminaram na resolução dos dois contenciosos, já no governo Collor.

Coordenou o reatamento das relações diplomáticas com Cuba, em 1986, assim como a adesão do Brasil aos dois pactos internacionais de direitos humanos de 1966, ao Pacto de San José da Costa Rica e às convenções contra a tortura da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Sob sua gestão, foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS,1986) e o Brasil retornou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 1988-1989), após cerca de vinte desde a sua última participação.

Procedeu a uma reforma da carreira, com ampla consulta aos diplomatas, e defendeu que o Itamaraty tivesse um capítulo na Constituição Federal de 1988, como as Forças Armadas. Também durante sua gestão, foi criado o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI).

c) Atuação em Londres e a evacuação do Iraque

Em 1990, foi nomeado embaixador em Londres. Em agosto de 1990, Flecha de Lima, em férias, foi chamado a conduzir negociações para a libertação de mais de 400 brasileiros residentes no Iraque, pois havia a ameaça de que fossem utilizados como escudos humanos para impedir um ataque dos EUA durante a Guerra do Golfo. Flecha de Lima foi escolhido por ter contatos com autoridades iraquianas e de outros países árabes, dada sua atuação como chefe do DPR, durante o chamado "desempenho criativo" no Oriente Médio: aquisição de petróleo em troca de armamentos, serviços de engenharia e outros produtos, como o emblemático lote de VW Passat vendido ao Iraque. Flecha de Lima contou com a ajuda de Yasser Arafat e do rei Hussein, da Jordânia, que intercederam junto a Saddam Hussein, e os vistos para os brasileiros começaram a ser emitidos.

O presidente Collor, então, criticou publicamente o ditador, ao lado do presidente Bush, e Itamar Franco, como presidente interino e seguindo conselhos do Serviço Nacional de Informação (SNI), ordenou que Flecha de Lima providenciasse o embarque dos reféns que já tinham visto de saída. Como o embaixador queria embarcar ao Brasil todo o grupo de uma só vez e sabia que perderia o poder de pressão se assim não procedesse, recusou. Pediu, então, que o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, enviasse carta afirmando que as palavras de Collor haviam sido tiradas de contexto, ao que não foi atendido. Conseguiu, contudo, convencer Nezar Hamdoum, homem-forte do ministério das relações exteriores iraquiano, que o Brasil era um país amigo. No fim, Flecha de Lima conseguiu trazer de volta os brasileiros retidos no Iraque no primeiro contingente de estrangeiros liberados.

Em 1991, foi designado para acompanhar o príncipe Charles e *lady* Diana – de quem sua esposa Lúcia se tornou grande amiga –, durante a primeira visita do casal ao Brasil.

d) Atuação em Washington e disputas comerciais

Deixou a embaixada em Londres em 1993, para assumir a embaixada em Washington. Em 1994, liderou a participação do Brasil na I Cúpula das Américas, em Miami, na qual foi introduzida o tema da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Flecha de Lima procurou ressaltar a "convergência estrutural" entre os dois países, baseada no livre mercado e no respeito aos direitos humanos e à democracia.

O relacionamento bilateral no período enfrentou percalços, sendo o principal a pressão dos EUA para a aprovação de uma Lei de Propriedade Industrial pelo Congresso brasileiro e o protecionismo dos EUA em setores como o agropecuário e siderúrgico. Flecha de Lima, entretanto, conseguiu evitar a adoção de sanções comerciais contra o Brasil durante todo o período.

e) Atuação em Roma e aposentadoria

Deixou a embaixada em Washington em 1999, assumindo em seguida a de Roma, onde chefiou, cumulativamente, a embaixada na Albânia. Este foi seu último posto como diplomata.

Flecha de Lima foi também profundo conhecedor das artes, ocupando cadeira na Academia Mineira de Letras e impulsionando a divulgação da cultura brasileira no mundo. Seu cuidado com

o patrimônio histórico e cultural foi fundamental para a restauração do Palácio Pamphilj, sede da embaixada em Roma, onde permaneceu até o fim de 2001.

Fecha de Lima faleceu em 12 de julho de 2021, aos 88 anos. Como homenagem, a futura escola de negócios internacionais da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) receberá o nome de Instituto Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima.

2.3. Política externa como política pública

I. Política externa como política pública no Brasil

Política pública pode ser entendida como "o curso intencional da ação ou omissão realizada por um agente ou um conjunto de agentes para lidar com um problema ou uma questão de preocupação" ou "o conjunto das atividades do governo que, agindo direta ou indiretamente (por exemplo, pela delegação ou pela ação de agentes não governamentais), acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos". Ao menos desde a redemocratização, há uma superação progressiva no Brasil do entendimento de que apenas as políticas domésticas seriam políticas públicas.

A política externa, de fato, resulta em entregas concretas aos cidadãos brasileiros. Essas entregas cobrem uma ampla gama de assuntos, como a área consular (vistos e documentos, repatriação, visitas a presos, auxílio em casos de hospitalizações, falecimentos, distúrbios psiquiátricos, disputa de guarda de menores, tráfico de pessoas, desaparecimentos, subtração internacional, inadmissões e impedimentos à entrada, crises humanitárias, desastres naturais, conflitos sociais e políticos, epidemias, planos de evacuação de brasileiros no exterior, realização de consulados itinerantes), a promoção comercial, a negociação de acordos comerciais ou outros acordos de natureza econômica que poderão beneficiar produtores e consumidores brasileiros, a negociação de acordos que contribuem para a ampliação de direitos e benefícios diretos dos cidadãos brasileiros (acordos de previdência, de vistos), desenvolvimento de iniciativas de cooperação técnica, científica, educacional, entre outros, ou a manutenção de relações internacionais pacíficas.

Para seguir apto a implementar a política externa como política pública, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passa por constante transformação organizacional, por meio, por exemplo, da modernização de processos e da renovação e da diversificação dos quadros do Itamaraty. Desde a digitalização de serviços públicos oferecidos pelo MRE e a maior informatização de processos até a política de ação afirmativa e as cotas para a entrada na carreira diplomática: são todos elementos que visam a adequar o Itamaraty às novas realidades. Mais detalhes sobre a estrutura institucional do MRE serão tratados no tópico 2.4 deste tomo.

A política externa também é veículo de promoção de valores nacionais. Os princípios das relações internacionais previstos no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 não apenas devem ser cumpridos pelo MRE, mas também são promovidos pelo Itamaraty na atuação de seus agentes. Ademais, outros princípios e valores da sociedade brasileira, como a democracia, os direitos humanos e a liberdade, são promovidos pelo Itamaraty. A conclusão do discurso do presidente Bolsonaro na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) é epítome desse componente axiológico: "o Brasil é um país cristão, conservador e tem na família sua base".

Outro elemento fundamental da discussão sobre a política externa como uma política pública é se seria atributo de Estado ou de governo. Embora seja tradicionalmente considerada como uma política de Estado, tanto na literatura quanto durante a recente chancelaria de Ernesto Araújo, foi-se consolidando o entendimento de que se deve superar a interpretação tradicional de que a política externa não pode ser, também, política de governo, tendo em conta que, como qualquer outra política pública, é executada pela administração pública, com base nas prioridades e diretrizes do grupo político que está no poder.

II. “Insulamento burocrático” do Itamaraty

Segundo Edson de Oliveira Nunes, o insulamento burocrático pode ser definido como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

Entre os elementos que poderiam caracterizar o eventual insulamento burocrático (o “encastelamento em torre de marfim”) do Itamaraty estão as características específicas do serviço exterior brasileiro, conformado com base em carreiras próprias e com formação específica (embora não demande formação universitária específica), tendo como etapa inicial concurso público que demanda conjunto robusto de conhecimentos e competências. Embora não pareça ser necessário conhecer de maneira precisa as diferentes reformas por que passou o serviço exterior até ganhar a configuração atual, é importante notar a existência de um processo de burocratização do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que ajudaria a superar progressivamente, mas ainda não de forma definitiva, o “elitismo”, a “aristocratização”, o “compadrio”, “a dependência da hereditariedade e do parentesco” e o “patrimonialismo”. Como destaca Zairo Cheibub, a racionalização e a burocratização constituem os traços mais característicos da evolução histórica desta instituição desde 1930. Entre aspectos que poderiam ser apontados estão o recrutamento por concurso público, a maior abertura do Itamaraty à diversidade de sexo biológico, étnica, regional e social e a transformação da carreira diplomática numa carreira mais meritória. Em paralelo, no entanto, o ministério mantém-se majoritariamente conformado por funcionários públicos de carreiras específicas para o serviço exterior (baixo número de funções comissionadas e de embaixadores que não são de carreira).

A ausência ou a debilidade de mecanismos de maior contato direto com o conjunto de cidadãos também poderia caracterizar o eventual insulamento burocrático do Itamaraty. Há demandas, em especial nos meios acadêmicos e empresariais, pela constituição de um Conselho de Política Externa, democrático e aberto, ainda que com caráter consultivo. Apesar da ausência de uma instância desse tipo, o Itamaraty tem canais para contato com a sociedade civil, por meio, por exemplo, da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), das redes sociais, dos setores consulares e de promoção comercial, da Ouvidoria Consular, do provimento de respostas às consultas pela Lei de Acesso à Informação, da realização de palestras e eventos públicos e da participação em audiências públicas ou da participação em colegiados que contam com representantes de atores não governamentais. Ademais, há constante interlocução com o setor privado, por meio, por exemplo, do acesso à rede de mais de uma centena de Setores de Promoção Comercial (SECOM) mundo afora, da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e da participação em feiras e eventos de promoção comercial. Mais detalhes sobre a promoção comercial e o trabalho da ApexBrasil são tratados no tomo 6, tópico 6.3, seção II.

Como decorrência dos elementos de “insulamento”, é possível apontar a existência de um “espírito de corpo” próprio do Itamaraty, assentado sobre tradição e prestígio e consolidado por meio da formação específica, com destaque para o processo de socialização no Instituto Rio Branco (IRBr), e de ritos próprios, muitas vezes não escritos, o que redunda também na tendência de reprodução de práticas e processos e em baixa permeabilidade à mudança.

Algumas práticas e processos, também relacionados, frequentemente, com o caráter confidencial de algumas informações intercambiadas e de negociações em curso, acabariam por

reforçar o “insulamento”, por meio de uma “autoimagem” de “ilha de excelência”. Ao mesmo tempo, ainda que num contexto de reconhecimento da política externa como política pública e, também, como política de governo, o “exclusivismo” às carreiras do serviço exterior na ocupação da maioria dos cargos na estrutura do MRE contribui para garantir continuidade burocrática e “blindar” a instituição contra determinadas formas de ingerência externa de natureza política e econômica (“partidarização”, “ideologização”, etc.).

III. Abertura do processo de formulação da política externa brasileira a novos atores

A maior compreensão da política externa como política pública perpassa a percepção de que a formulação e a execução da política externa deixam de estar concentradas exclusivamente no Ministério das Relações Exteriores (MRE), passando a ser um "lugar de ação política" cada vez mais democratizado, e de que as políticas interna e externa compõem um *continuum* de processo decisório.

A política externa não é competência exclusiva do Itamaraty, no que se refere ao processo tanto de formulação quanto de execução. Afinal, o MRE é, como qualquer outro ministério, órgão acessório da Presidência da República. Ao ministério, competem, entre outras áreas, a assistência direta e imediata ao presidente nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais; a política internacional; as relações diplomáticas e os serviços consulares; a participação em negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes; e os programas de cooperação internacional. Ademais, o MRE integra o Conselho de Defesa Nacional.

A própria Presidência da República mantém estrutura própria para a formulação e a execução da política externa e realiza diplomacia presidencial. A Assessoria Especial do Presidente da República assiste diretamente o presidente no desempenho de suas atribuições por meio, por exemplo, da articulação com o Gabinete Pessoal para preparar materiais de informação e de apoio, encontros e audiências do presidente com autoridades e personalidades nacionais e estrangeiras, a correspondência do presidente com autoridades e personalidades estrangeiras, bem como participar, juntamente com os demais órgãos competentes, do planejamento, da preparação e da execução das viagens presidenciais no País e no exterior. Destaca-se, nesse contexto, a diplomacia presidencial. Ademais, existe a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Compete à União, não apenas ao Executivo, "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais", de modo que não se pode esquecer da diplomacia parlamentar (por meio de grupos parlamentares mistos com representantes de outros países, da participação na União Interparlamentar ou em órgãos parlamentares de organizações internacionais), assim como a participação dos outros Poderes em atos relacionados à política exterior (existência de comissões dedicadas a relações exteriores – e defesa nacional – nas duas Casas do Parlamento, sabatinas de embaixadores, aprovação de tratados com compromissos gravosos, audiências públicas, controle de legalidade de atos internacionais). Recorda-se a diplomacia das demais esferas da Federação (paradiplomacia), dentro das limitações legais existentes. Para ambos os casos (Congresso Nacional e outras esferas da Federação), o MRE possui Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional, assim como, para lidar diretamente com governos e cidadãos em nível local, possui nove Escritórios Regionais (com o recente fechamento do escritório em Santa Catarina e abertura no Mato Grosso do Sul), os quais são coordenados por aquela Assessoria.

Ministérios, autarquias federais e outros órgãos, inclusive dos demais Poderes, possuem assessorias internacionais. Compete ao Itamaraty a coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, incluindo a coordenação das atividades de cooperação técnica e humanitária internacional por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, para mais informações a respeito da ABC e da

cooperação internacional, ver tópico 6.10 do tomo 6). Algumas decisões com impactos em política exterior são tomadas por colegiados, que contam com a participação ou a coordenação do MRE.

Salientam-se, ainda, as adidâncias de diversos órgãos federais, como Ministério da Defesa, Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Agricultura e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em representações brasileiras no exterior e assessorias internacionais em outros ministérios.

IV. Diplomacia pública e imagem do Brasil

Como estratégia ou modalidade de ações em curso para reforçar a função do Itamaraty e a imagem da política externa como uma política pública na sociedade brasileira, vêm sendo implementadas nos últimos anos diversas iniciativas de diplomacia pública. Em última instância, entretanto, seria possível questionar de que maneira tais iniciativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) visam ou não a promover a democratização da política externa, em especial do seu processo decisório.

A Assessoria Especial de Imprensa do Itamaraty e a rede de postos buscam, por exemplo, por meio de seu engajamento em redes sociais, melhor informar os cidadãos a respeito de suas ações, ao mesmo tempo em que visam a tornar o ministério ainda mais permeável às demandas sociais, em razão das críticas à opacidade em determinados cursos de ação seguidos. A "abertura" do Itamaraty para a sociedade também se persegue com os esforços de maior publicidade e transmissão virtual de eventos da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em momento de crescente interesse da população por assuntos de política externa.

A diplomacia pública guarda, ainda, bastante relação com a imagem do Brasil no exterior tanto para o público brasileiro ou de dentro do território nacional quanto para o público estrangeiro ou de fora do território nacional. Compete ao MRE, por meio de suas estratégias de comunicação e de sua rede de postos, zelar pela imagem do País e promovê-la em diferentes vertentes, desde a operacionalização de políticas públicas até o contato com empresas ou o atendimento ao público. O Itamaraty não apenas é o guardião e promotor da imagem, mas também, conforme recordou o ex-chanceler Ernesto Araújo em seu discurso de posse, da continuidade da memória do País ("o Ministério do Tempo"), em razão, por exemplo, de sua estabilidade institucional e de seus arquivos ("informar" é uma das funções básicas de funcionário do Serviço Exterior Brasileiro).

V. Teorias de Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e domésticas

Nas teorias de Relações Internacionais (TRI), cada vez mais clara é a importância de estudar-se a interrelação entre as políticas externa e domésticas. Essa discussão compreende, por exemplo, o papel e a eventual unidade do Estado no sistema internacional para diferentes vertentes teóricas. Ferramenta útil para análises internacionais a esse respeito é o "jogo de dois níveis", derivado da Teoria dos Jogos e introduzido originalmente por Robert Putnam (1988). Segundo esse modelo analítico de negociações políticas, como a solução de uma controvérsia ou um acordo de cooperação, as negociações internacionais entre os Estados consistem em dois processos de negociação simultâneos, sendo um conduzido no nível internacional (entre governos) e outro no nível interno (doméstico) de cada Estado envolvido. No nível interno, o chefe negociador considera os interesses dos diferentes grupos de interesse da sociedade e constrói um entendimento comum com eles sobre o que seriam resultados satisfatórios no tratamento do tema no nível internacional: o "conjunto de vitórias" (*win-set*), resultados possíveis considerados "vitoriosos" (*wins*) internamente. No nível internacional, o chefe negociador busca um acordo que se encaixe como "vitorioso" no "conjunto de vitórias" de seu Estado. Esse resultado seria, muito provavelmente, aceito pelos grupos de interesse no nível doméstico, que devem prover seu apoio às negociações finais, como na etapa da aprovação legislativa do processo de internalização de um tratado. Os tratados internacionais são alcançados, portanto, na intersecção dos "conjuntos de vitória" de cada Estado envolvido nas negociações internacionais. Assim, a política externa também possui uma dimensão interna de negociação doméstica, fundamental para a formulação e consecução de seus objetivos externos.

2.4. Estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores

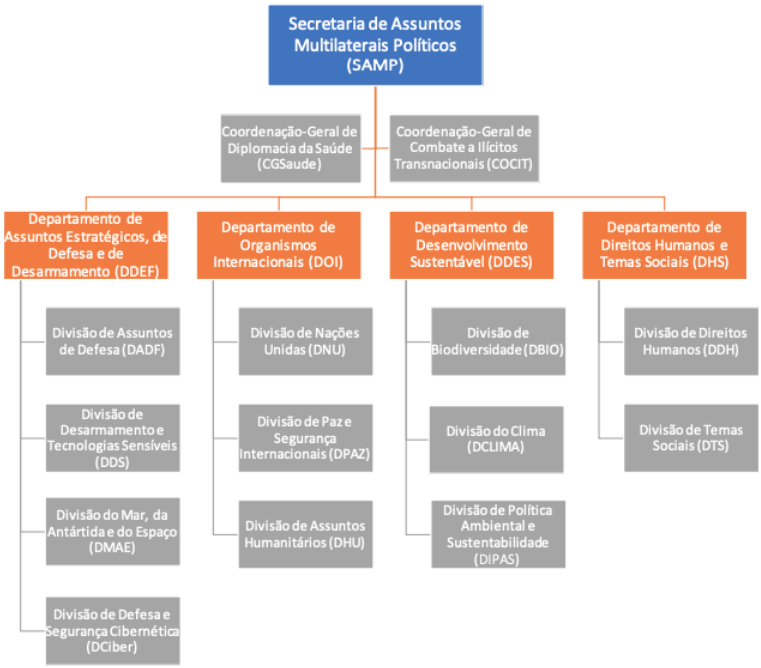
I. Aspectos gerais da estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) possui estrutura institucional no Brasil e no exterior. No Brasil, há a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), que é a denominação do conjunto de órgãos do MRE no Brasil:

1) órgãos de assistência direta ao ministro de Estado (*e.g.* Gabinete, Assessoria Especial de Planejamento Diplomático, Instituto Rio Branco);
2) a Secretaria-Geral (SG), órgão central de direção, e os órgãos de assessoria ao secretário-geral (*e.g.* Gabinete do SG, Secretarias); e
3) unidades descentralizadas (*e.g.* Escritórios de Representação).

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) é entidade vinculada ao MRE.

Eis um exemplo da estrutura de uma Secretaria no Itamaraty em 2022[163]:



O Brasil mantém relações diplomáticas com todos os membros da Organização das Nações Unidas (são 193, além do Brasil) e com a Santa Sé, com a Ordem Soberana e Militar de Malta, com a Palestina, com as Ilhas Cook e com Niue. No exterior, o MRE dispõe de 221 representações, sendo 132 Embaixadas, 75 repartições consulares (entre Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados), onze Missões e Representações e, finalmente, três Escritórios[164].

---

[163] Para consulta da estrutura completa do Ministério das Relações Exteriores, visite o site: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/organograma_mre_2022.pdf

[164] https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/Embaixadas-Consulados-Missoes/do-brasil-no-exterior

II. Alterações promovidas pelo Decreto nº 11.024/2022[165]

A Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi definida pelo Decreto nº 11.024/2022. A reestruturação do MRE adequa-se aos três principais eixos da política externa na gestão do ministro Carlos França: combate à pandemia (eixo sanitário); desenvolvimento sustentável (eixo ambiental); e recuperação econômica (eixo econômico-comercial-financeiro).

Para o primeiro eixo, foi criada a Coordenação-Geral de Diplomacia da Saúde (CGSaude), subordinada à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP). Para o segundo, foi criado o Departamento de Desenvolvimento Sustentável (DDES), também subordinado à SAMP. Para o terceiro, foi recriado o Departamento de Promoção Comercial e de Investimentos (DPR), inserido na Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC). A recriação do DPR resulta da reversão da iniciativa da gestão de Ernesto Araújo de dividi-lo em cinco departamentos de promoção comercial de setores específicos, como o Departamento de Promoção Tecnológica e o Departamento de Promoção de Serviços e de Indústria.

Outras inovações foram a transformação do Departamento Cultural em Instituto Guimarães Rosa, a criação de Coordenação-Geral para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (CGOCDE), de Coordenação para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (CASEAN) e de uma Divisão de Defesa e Segurança Cibernética (DCiber) e a passagem dos temas de cooperação esportiva para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A reestruturação também promoveu atualizações temáticas e estruturais. Em termos gerais, percebe-se maior clareza em relação às atribuições de cada unidade do MRE. Ademais, muitas das alterações apenas desfizeram mudanças implementadas na gestão de Ernesto Araújo:

1) a Secretaria de Assuntos de Cidadania e Soberania (SASC) passou a ser a SAMP, ecoando nome anterior;
2) a área de imprensa deixou de ser um departamento específico e voltou a estar vinculada diretamente ao Gabinete (Assessoria de Imprensa do Gabinete);
3) os Departamentos Consular e de Imigração e Cooperação Jurídica (anteriormente de Segurança e Justiça) deixaram a SASC/SAME e a ABC deixou a Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, e os três voltaram a compor, com a área cultural (Instituto Guimarães Rosa), uma secretaria única (Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura);
4) houve a recriação de área específica para a integração da infraestrutura na América do Sul;
5) houve a recriação de departamento próprio para negociações comerciais extrarregionais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL);
6) houve a recriação de unidade específica para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que também passa a cuidar de organismos regionais africanos;
7) foram extintos de departamentos e divisões próprios para Estados Unidos, China e Índia;
8) as unidades administrativas geográficas e temáticas numeradas (*e.g.* Divisão de Europa I, II e III) voltaram a ter nomes por extenso (*e.g.* Divisão de Europa Setentrional, Divisão de Europa Central e Oriental, etc.), com indicação mais precisa dos países sob sua competência;
9) houve o retorno da Divisão de Temas Sociais (DTS), em lugar da Divisão de Cidadania; e

[165] As alterações promovidas pelo Decreto nº 11.357/2023 constarão na próxima edição do REPI.

10) houve a fusão dos antigos Departamentos de Promoção do Agronegócio e Promoção de Energia, Recursos Minerais e Infraestrutura.

3. Brasil e relações bilaterais, situação nacional e política externa de parceiros importantes

O presente tomo é o maior de todo o REPI, por agregar dois conjuntos aparentemente bem distintos de informações, vinculadas por um único denominador: o "outro", na política externa brasileira. Procura-se tratar neste tomo não apenas das relações bilaterais do Brasil com seus principais parceiros internacionais, mas também apresentar elementos relacionados à situação nacional contemporânea e a política externa desses parceiros. Não se trata de uma decisão exclusiva dos organizadores, mas, sim, da replicação de fórmula que consta no próprio edital.

Na seleção de parceiros, não se limitou apenas àqueles cujo relacionamento têm caráter estratégico, mas se procurou abarcar todos os vizinhos sul-americanos bem como outros países importantes. Ademais, incluíram-se a União Europeia (UE) e organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de caráter eminentemente político, relegando a outros tomos aqueles de caráter predominantemente securitário ou econômico.

O tratamento das relações bilaterais do Brasil procurou ser padronizado, por meio do formato de fichas, cujas informações se baseiam principalmente naquelas disponíveis no sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro, nos maços ostensivos enviados ao Senado Federal para a sabatina de embaixadores e no teor de comunicados ou declarações adotados em razão de visitas e encontros bilaterais. Privilegiou-se abordagem de fatos e eventos contemporâneos, e aspectos históricos mais aprofundados foram incluídos no tomo anterior, quando do tratamento da história da política exterior do Brasil.

A situação nacional e a política externa de parceiros importantes também privilegiaram aspectos mais contemporâneos, com informações provenientes de fontes oficiais, assim como de análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira, o que também se aplica ao tratamento das organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de caráter eminentemente político. A escolha das seções que compõe o tomo se inspirou nos itens do edital do CACD, a despeito de ajustes e complementos pontuais, como tratamento mais amplo a países europeus, sem restringir-se à UE; a inclusão da região do Pacífico no tratamento da Ásia; e a expansão do tratamento do Oriente Médio a uma definição geopolítica de Grande Oriente Médio.

Dica do Bruno

As relações bilaterais do Brasil são conteúdo central do estudo para o CACD. Ainda que parte substancial dos temas se sobreponha às chamadas pautas temáticas de estudo, é fundamental que haja a sistematização das iniciativas históricas e contemporâneas do Brasil com seus parceiros nos âmbitos sul-americano, hemisférico e mundial.

Para o concurso, há alguns conjuntos de relações que são mais frequentes do que outros, seja na fase objetiva seja na discursiva. A principal relação bilateral que DEVE ser estudada (em caixa alta) diz respeito à Argentina. Tudo, sem exceção, deve ser revisado pelo candidato, desde a trajetória histórica a partir de 1945 (para Política Internacional; o mesmo se aplica à História do Brasil, mas a partir de um período anterior ainda), passando pelas dinâmicas econômicas, políticas, sociais, culturais, pelas iniciativas conjuntas bilaterais, trilaterais e regionais, além da política

externa e interna do país vizinho, em perspectivas histórica e contemporânea. É, talvez, o conteúdo mais prevalente nas provas de Política Internacional do CACD.

Quanto a outras dinâmicas bilaterais da América Latina, a tendência de cobrança até hoje se concentrou na prova objetiva, com parcas presenças na prova discursiva (como a Venezuela, tema de grande relevância regional nos últimos dez anos), usualmente no bojo de iniciativas regionais. Isso não reduz a importância dessas relações bilaterais, mas, caso haja escassez de tempo, aqui a profundidade pode ser menor do que no caso argentino – o que não significa que não se deva estudá-las.

Fora da América Latina, os principais focos de estudo, pela trajetória mais recente do concurso, são China e Estados Unidos (EUA). Nos dois casos, há menor ênfase em histórico da relação e mais em dinâmicas pós-década de 1990 e iniciativas contemporâneas, além da inserção das relações dos dois países com o Brasil em âmbitos global, regional e mesmo nas outras dinâmicas bilaterais, além da relação entre as duas grandes potências da atualidade (objeto de questão da fase discursiva na última edição da prova).

Quanto ao continente europeu, o conteúdo cobrado usualmente diz respeito a três países específicos (Alemanha, França e Reino Unido), além da União Europeia (UE). Nesses casos, vale revisar tanto a trajetória história das políticas externas quanto às iniciativas contemporâneas e as dinâmicas bilaterais com o Brasil. Desenvolvimentos específicos, a exemplo dos Bálcãs e de movimentos separatistas, podem aparecer pontualmente, sobretudo na prova objetiva. No que concerne à Rússia, o tema central em evidência é o da guerra com a Ucrânia, e suas implicações em todas as demais dinâmicas no continente europeu, no espaço pós-soviético e na economia global. Vale o estudo.

A assunção do novo governo brasileiro deve trazer de volta à tona um tema central durante boa parte da política externa pátria dos últimos 60 anos: o continente africano. Na última prova, houve uma questão que teve na África pano de fundo, mas cujo tema-raiz era, a rigor, segurança e cooperação. Agora há a possibilidade da retomada de temas econômicos e políticos, e também culturais, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que tem nos países lusófonos africanos grande componente.

Por fim, não se deve desprezar o Oriente Médio e o restante do continente asiático – além de parceiros tradicionais como Índia e Japão, há atenção cada vez maior, que foi conferida pelo governo que deixou o poder e que deve seguir com o novo, ao Sudeste Asiático, tanto pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) quanto pelas dinâmicas bilaterais com países como Singapura, Vietnã e Indonésia. No geral, os temas do terceiro tomo são, ao lado das questões multilaterais, as que tomam maior espaço do estudo e da prova – e, portanto, devem ser encaradas com a máxima seriedade. Nunca deixem nenhum tema de lado. Vocês estão recebendo um material precioso, e o que vocês farão dele poderá definir o seu progresso nessa árdua caminhada que é o CACD. Boa sorte!

Comentário sobre as Parcerias Estratégicas do Brasil

A qualificação "estratégica" busca designar determinadas relações como prioritárias para o Brasil, salientando a importância do relacionamento segundo critérios políticos, econômicos e sociais e a presença de diálogo permanente e consultas frequentes. Nesse contexto, são conduzidos diferentes mecanismos que permitem trocar impressões sobre assuntos de interesse nas agendas bilateral, regional e multilateral. Há diversos formatos possíveis, sem diferenças concretas entre as várias terminologias adotadas pelo País, como "parceria estratégica", "aliança", "diálogo", etc. Ao contrário do que se observa na estruturação das relações e representações consulares e diplomáticas, essas designações não correspondem a uma precedência ou ordem hierárquica objetiva e universal adotada pelos Estados. Atualmente, o Brasil mantém mais de vinte relacionamentos bilaterais caracterizados, em algum grau, como "estratégicos":

1. **América Latina:**
    i. **Argentina:** aliança estratégica, 1997;
    ii. **Peru:** aliança estratégica, 2003;
    iii. **Venezuela:** aliança estratégica, 2017;
2. **América do Norte:**
    i. **Canadá:** diálogo de parceria estratégia, 2011;
    ii. **Estados Unidos (EUA):** diálogo de parceria estratégia, 2019;
3. **Europa[166]:**
    i. **Alemanha:** parceria estratégica, 2002;
    ii. **Espanha:** parceria estratégica, 2003;
    iii. **França:** parceria estratégica, 2006;
    iv. **Itália:** parceria estratégica, 2007;
    v. **Reino Unido:** parceria estratégica, 2007;
    vi. **Rússia:** parceria estratégica, 2000;
    vii. **Suécia:** parceria estratégica, 2009;
    viii. **Suíça:** parceria estratégica, 2008;
    ix. **Ucrânia:** parceria estratégica, 2009;
    x. **União Europeia (UE):** parceria estratégica, 2007;
4. **África:**
    i. **África do Sul:** parceria estratégia, 2010;
    ii. **Angola:** parceria estratégica, 2010;
    iii. **Nigéria:** diálogo estratégico, 2013;
5. **Ásia:**
    i. **China:** parceria estratégica, 1993; parceria estratégica global, 2012;
    ii. **Índia:** parceria estratégica, 2006;
    iii. **Indonésia:** parceria estratégica, 2008;
    iv. **Japão:** parceria estratégica e global, 2014;
6. **Oriente Médio:**
    i. **Emirados Árabes Unidos (EAU):** parceria estratégica, 2019;
    ii. **Turquia:** parceria estratégica, 2010;
7. **Oceania:**
    i. **Austrália:** parceria estratégica, 2012.

[166] A relação bilateral com Portugal tem um caráter *sui generis*, é pautada no mais alto nível pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, de 2000, e não é denominada como uma "parceria estratégica".

3.1. Argentina

3.1.1. Situação nacional e política externa

I. Situação nacional da Argentina a partir de 2019

A Argentina passou, em 2019, por eleições presidenciais que culminaram com a derrota do então presidente Mauricio Macri e o retorno do Partido Justicialista ao poder (que já governara com Perón, Menem, Duhalde e os Kirchners, por exemplo). Alberto Fernandez, ex-chefe do gabinete de ministros nos governos Kirchner, entre 2003 e 2008, foi eleito presidente com pouco mais de 48% dos votos, contra 40% de Macri. Sua vice é a ex-presidente Cristina Kirchner.

A Argentina vinha passando por crise econômica e social que levou o presidente Macri a reverter diversas medidas ortodoxas adotadas no início de seu governo e à busca de empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em termos domésticos, Macri lançou pacote de medidas econômicas que inclui congelamento de impostos, estabelecimentos de novos impostos, aumento da tarifa de exportação e reajuste em aposentadorias.

A Argentina vive crise nos campos econômico, político e social de forma quase crônica há mais de meio século, com período mais agudo nos últimos vinte anos. A atual crise econômica evoca nas memórias dos argentinos eventos como o de 2001, que culminou em período de grave instabilidade política, e a hiperinflação com saques aos supermercados em 1989. É o chamado "meio século entre tempestades econômicas", em termo dos pesquisadores Pablo Gerchunoff, Daniel Heyman e Aníbal Jáuregui.

Quando Alberto Fernández venceu as eleições argentinas em 2019, sucedendo a Mauricio Macri, a situação econômica no país era ruim, com contrações de 2,6% em 2018 e, em 2019, 2%. Ao assumir o governo, o peronista recebeu um país que registrara 53,8% de inflação anual e cerca de 40% da população na linha de pobreza, com o peso fortemente desvalorizado. O presidente teve de refinanciar pacote de ajuda do FMI, obtido por Macri, o qual dificilmente será cumprido. A atual dinâmica de crise econômica remonta a 2011, quando cessou o período de crescimento que vinha desde 2003, com o fim da conversibilidade entre peso e dólar, que vigorou por lei desde 1991.

Por conta de políticas fiscais e monetárias excessivamente expansionistas ao longo da década de 2000, que não foram corrigidas pelos governos seguintes, a Argentina sofre com alto déficit nas contas públicas e gastos com forte componente de assistência social. Além disso, há uma economia informal crescente, escassez de reservas e liquidez para fazer frente aos pagamentos de sua dívida (mais de 50% do estoque do endividamento é em moeda estrangeira), tarifas de energia subsidiadas no marco da guerra russo-ucraniana, que elevou os preços do petróleo e do gás, além de grande desconfiança no peso. O problema econômico, com falta de crescimento, é acompanhado de problema político, com grave crise de legitimidade vivida por todos os governantes.

Em 2022, a inflação argentina disparou, chegando ao seu maior patamar em três décadas após registrar, em julho, alta de 71% no acumulado de doze meses. A projeção para o fim do ano se aproxima de 100% – o país completará dez anos consecutivos com a inflação anual na casa dos dois dígitos, pelo menos. A crise se ilustra também pelo fato de que aumenta a variedade de câmbios de dólar, com os argentinos apelando cada vez mais à compra da moeda no paralelo, para fugir da inflação, a segunda mais alta da América Latina, atrás apenas do índice da Venezuela, os cerca de quinze tipos de câmbio praticados na Argentina em dezembro de 2022 refletem a

dolarização da economia e o desafio do governo de evitar fuga de dólares do país, que conta com baixas reservas de divisas. A diferença de cotação entre o dólar oficial e o "dólar *blue*", ou câmbio paralelo, é de 85%. Além disso, há várias outras cotações, segundo a estratégia cambial de desvalorizações setoriais do ministro Sergio Massa. São exemplos dessa estratégia o "dólar soja" e o "dólar *tech*", que favorecem os respectivos setores econômicos, e os chamados "dólar *Coldplay*" e "dólar Catar", que, respectivamente, facilita a contratação de artistas estrangeiros e encarece os gastos em viagens internacionais. Em novembro, na tentativa de evitar que a inflação chegasse aos 100% este ano, o governo argentino anunciou um acordo com supermercados e fornecedores de bens de consumo de massa para congelar ou regular os preços de cerca de 1.500 produtos. Segundo dados da Universidade Católica Argentina, em dezembro, mais de 40% da população se encontra abaixo da linha de pobreza e cerca de 50% da população em idade ativa não tem seus direitos trabalhistas plenamente respeitados. A insatisfação popular tem aumentado, junto com os protestos contra o governo e o FMI.

Além da crise econômica, há crise política, iniciada pela demissão do ex-ministro da Economia, com visão moderada, mas que perdeu o apoio da vice-presidente Cristina Kirchner, sendo pressionado a deixar o cargo. Após breve troca de nomes, o presidente da Câmara dos Deputados, Sergio Massa, foi apontado no fim de julho para assumir um "superministério", que unifica as pastas da Economia, do Desenvolvimento Produtivo e da Agricultura, Pecuária e Pesca. Trata-se de ato que ilustra a fragilização de Fernández, em conjunto com a saída de vários outros ministros ligados ao presidente argentino. Massa, por sua vez, é nome próximo de Cristina Kirchner, com relação retomada em 2019, após seis anos de ruptura. A ascensão de Massa é vista como uma concessão de Fernández a pressões internas da ala kirchnerista da coalizão governista. É cada vez menor a participação de nomes ligados ao presidente no alto escalão do governo, ao passo que os aliados de Cristina se mantêm intactos nos ministérios. Outro episódio da crise política ocorreu no início de setembro, com a tentativa de assassinato contra Cristina, ainda em investigação.

II. Política externa da Argentina

a) Política externa de Mauricio Macri

No início de seu governo, Macri teve como chanceler Susana Malcorra, ex-chefe de Gabinete do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), que também dirigiu o Departamento de Suporte de Campo, responsável pelo apoio logístico às missões de paz. Malcorra deu lugar a Jorge Faurie, quando de sua candidatura a SGNU, durante o primeiro ano de mandato, 2016.

A política exterior de Macri buscou dissociar a Argentina do populismo e do bolivarianismo, com recurso a críticas incisivas contra violações aos direitos humanos e à democracia na região. Isso ficou patente, por exemplo, no apoio à suspensão da Venezuela do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na formação do Grupo de Lima, na denúncia de crimes cometidos pelo regime Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e no apoio a Guaidó. Macri também procurou revitalizar a relação com parceiros historicamente importantes para a política externa argentina, como os Estados Unidos (EUA, recebeu visita de Obama e, quando da Cúpula do G20, de Trump, apesar de, durante as eleições de 2016, ter declarado apoio a Clinton), União Europeia (UE, superação de rusgas relativas, por exemplo, à nacionalização da YPF, que afetou a Espanha) e Brasil. No caso britânico, visou a um "descongelamento das relações" e procurou dar abordagem menos conflitiva à questão das Malvinas (com o *downgrade* da Secretaria de Assuntos Relativos às Malvinas, a qual foi transformada em subsecretaria, a adoção do Comunicado Conjunto Foradori-Duncan ou o baixo perfil diante da inauguração de rota comercial para o Brasil operando a partir das ilhas). Macri procurou, ainda, manter boas relações com a China (participou da primeira cúpula da Iniciativa do Cinturão e Rota – BRI, na sigla em inglês –, em 2017, manifestou interesse em recursos para projetos de infraestrutura e manteve cooperação nuclear) e com a Rússia (também na área de cooperação nuclear).

Nos eixos temáticos, valorizou, assim como o Brasil a partir de 2016, questões como migração, drogas e segurança nas fronteiras. A Argentina passou a considerar o Hezbollah um grupo terrorista, e Macri, durante o aniversário de 25 anos dos atentados contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), assinou decreto criando um sistema de registro de pessoas e entidades com possíveis ligações ao terrorismo. Deu menor ênfase a projetos de integração política regional, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), apesar de esforço para a revitalização da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do MERCOSUL e para a maior abertura comercial internacional do bloco. Obteve também *status* de observador na Aliança do Pacífico (AP) e manifestou interesse no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Na área comercial, adotou medidas liberalizantes, como a remoção de controles cambiais, de impostos às exportações e de outras medidas protecionistas. Destacou-se pela conclusão da renegociação da dívida argentina com os chamados "fundos abutres" (os quais, entretanto, seguem como credores) e pela apresentação de candidatura à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Durante o seu governo, a Argentina foi sede da 11ª Conferência Ministerial (MC11) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2017, e presidiu o G20 em 2018.

A partir de 2017, com o agravamento da crise socioeconômica, medidas liberalizantes são revertidas, com a reintrodução de impostos às exportações e de medidas não tarifárias que prejudicam o comércio e, em 2018, o país recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

b) Linhas gerais da política externa de Alberto Fernández

Fernández tem procurado transmitir a mensagem de que sua política externa é pragmática, não ideológica, em especial no que diz respeito à diplomacia econômica. Seu programa de governo, apresentado durante a campanha, traz elementos importantes sobre suas concepções para a política exterior: críticas à perda de centralidade do projeto de integração regional, à "abertura comercial indiscriminada" e ao "acelerado ciclo" de endividamento externo, que teriam ocorrido durante o governo Macri. Defende a emergência paulatina de um sistema multipolar, criticando a gestão anterior por ainda seguir uma perspectiva de mundo unipolar. Nesse sistema multipolar, a Argentina deveria relacionar-se com todos os países, tendo como diretrizes a defesa da soberania, o interesse nacional, a integração regional e o multilateralismo (em instâncias onde a Argentina deveria voltar a ser um membro ativo), além do respeito ao Direito Internacional. Na agenda multilateral, Fernández defende que a Argentina volte a ser membro ativo das discussões, e seu programa de governo destacou temas de interesse como migração, tráfico de pessoas, igualdade de gênero, defesa do uso pacífico de energia nuclear, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, combate ao aquecimento global e impulso a uma agenda verde que mitigue a mudança do clima, promova o uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres e contenha a perda de biodiversidade. Fernández alerta para os riscos da escalada do discurso de violência e ódio, que descreve como "novo fascismo", e defende a adoção de tratamento ético para as questões globais.

Fernández e Luis Arce são os únicos mandatários de países latino-americanos que integram o Grupo de Puebla, um fórum político e acadêmico composto por representantes políticos de esquerda, que seria o sucessor do Foro de São Paulo (que ainda segue existindo e reunindo-se), o que afeta diretamente os esforços de sinalização de política externa pragmática e não ideológica.

Embora tenha elementos semelhantes, a atual política externa também busca dissociar-se daquela adotada pela atual vice-presidente, Cristina Kirchner, marcada, por exemplo, pelo apoio irrestrito a governos bolivarianos ou ao governo iraniano. Sua primeira visita internacional já como presidente empossado foi a Israel. Na ocasião, participou do Fórum Internacional sobre Antissemitismo, realizado em celebração ao Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto, em janeiro. Encontrou-se com o primeiro-ministro Netanyahu, um dos mais ferrenhos críticos do regime iraniano, que foi aliado argentino durante os governos Kirchner. Recorde-se que, em 2015, o procurador argentino Alberto Nisman foi encontrado morto com um tiro na cabeça em seu apartamento, na véspera de apresentar ao Congresso denúncia contra a então presidente Cristina Kirchner por um suspeito acordo com o Irã, pelo qual ex-funcionários iranianos envolvidos no atentado seriam beneficiados em troca de um acordo comercial favorável à Argentina.

No que diz respeito aos EUA, Fernández propôs relações bilaterais "maduras e racionais", baseada em pragmatismo e diálogo, para superar o distanciamento por questões principiológicas no governo Trump, como demonstram questões relativas à Venezuela, à Bolívia e à OEA. O diretor do Conselho de Segurança Nacional para o Hemisfério Ocidental do governo americano, o colombiano Juan González, acompanhado pela subsecretária interina do Departamento de Estado para o Hemisfério Ocidental, Julie Chung, viajou à Argentina em abril de 2021. Em Buenos Aires, González conversou pessoalmente com o ministro das Relações Exteriores, Felipe Solá, e virtualmente com o presidente Alberto Fernández. O governo argentino aproveitou para pedir respaldo em sua negociação com o FMI e na cruzada por conseguir vacinas contra a COVID-19. Também se falou, por iniciativa do chefe de Estado argentino, sobre a situação da Venezuela. Fernández, que tem um canal de diálogo aberto com o governo de Nicolás Maduro, ofereceu-se a

tentar, eventualmente, algum tipo de mediação entre os EUA e a Venezuela. Segundo fontes argentinas, o funcionário americano disse que essa possibilidade poderia ser interessante e seria avaliada. González ouviu do governo argentino que sua posição é condenar a violação dos direitos humanos na Venezuela, mas não considerar o governo Maduro uma ditadura. "O presidente [Fernández] se ofereceu para ser mediador, mas também pediu gestos aos EUA", comentou uma fonte argentina. O enviado de Biden, ampliou, reconheceu que, até agora, a estratégia americana de pressão e sanções econômicas e comerciais não funcionou.

Os posicionamentos adotados pelos EUA na OEA sinalizam a mudança de atitude para a promoção da democracia e do desenvolvimento sustentável nas Américas pela via da cooperação econômica. Na 9ª Cúpula das Américas em 2022, em Los Angeles, Biden lançou a Aliança para a Prosperidade Econômica nas Américas, que inclui a revitalização de instituições econômicas do hemisfério, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Fernández, por sua vez, reiterou os protestos contra a exclusão de Nicarágua, Cuba e Venezuela, ausentes da Cúpula. No mesmo ano, na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em Lima, todos os representantes aprovaram o projeto de declaração para defender a soberania argentina sobre o território insular e pediram a resolução da controvérsia por meio de negociações de paz. Em encontro à margem da Reunião Ministerial do G20 em Bali, Indonésia (2022), o secretário de Estado Antony J. Blinken e o ministro de Relações Exteriores da Argentina Santiago Cafiero trataram da cooperação bilateral em diversas áreas como tecnologia, minerais críticos e segurança alimentar. Blinken expressou satisfação pelos compromissos nas áreas de migração e segurança alimentar assumidos pela Argentina na Cúpula das Américas, reiterou seu agradecimento pela condenação da Argentina à invasão da Ucrânia pela Rússia e reafirmou o apoio dos EUA à indústria argentina de energia nuclear civil.

Quanto à cooperação em saúde, a Argentina recebeu dos EUA, no fim de maio de 2021, o primeiro lote de imunizantes AstraZeneca/Oxford feito com princípio ativo produzido na Argentina, de um total de 22,4 milhões comprados. A Argentina e o México concordaram em produzir em conjunto cerca de 150 milhões de vacinas do laboratório da AstraZeneca, com ingredientes ativos fabricados em Buenos Aires.

Em relação à China, Macri chegou a participar de cúpula sobre a BRI em 2017, mas não assinou memorando de entendimento integrando a Argentina ao projeto. O novo governo defende não haver necessidade de optar entre o país asiático e as relações com os EUA e adquiriu vacinas da Sinopharm. Ademais, ratificou acordo de cooperação espacial, que é o marco para a operação de base espacial chinesa no território argentino. A respeito dessa operação, em abril de 2022, a General Laura J. Richardson, comandante do Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), em visita à Argentina para discutir a cooperação em matéria de segurança e defesa, expressou preocupações a respeito da participação militar chinesa, na estação aérea espacial instalada em Neuquén; o porta-voz da embaixada chinesa na argentina refutou as preocupações como "ridículas".

Em 2021, a Argentina lançou Plano de Cooperação Produtiva com a China, para expandir a presença de empresas argentinas no país asiático, que é o segundo maior destino das exportações de pequenas e médias empresas argentinas. Em fevereiro de 2022, foram celebrados 50 anos de relações diplomáticas entre Argentina e China, com visita oficial de Fernández à China, após visita à Rússia. Na ocasião, o presidente argentino participou da abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, evento que sofreu boicote diplomático de diversos países como EUA, Austrália, Canadá e Reino Unido. No encontro entre Fernández e Xi Jinping, foi acordada a integração da Argentina à BRI, desta vez com assinatura de memorando de entendimento, que constitui passo adicional no aprofundamento da Associação Estratégica Integral, estabelecida em 2014 entre os

dois países. Foi aprovado, pelo mecanismo bilateral de Diálogo Estratégico para a Cooperação e Coordenação Econômica (DECCE), financiamento de US$ 14 bilhões para dez projetos de infraestrutura da BRI na Argentina. A China declarou apoio à necessidade de restabelecimento do diálogo na disputa pela soberania das Malvinas e das ilhas do Atlântico Sul. Além disso, um novo consulado argentino será aberto na China e a quarta central nuclear argentina, Atucha III, será construída no âmbito de projeto de cooperação entre a estatal Nucleoelétrica Argentina (NASA) e a Corporação Nuclear Nacional da China, com um investimento de mais de US$ 8,3 bilhões. Será a primeira central nuclear construída no país desde 1981. Em setembro de 2022, o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, se reuniu com seu homólogo Santiago Cafiero à margem da 77ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Wang Yi manifestou seu firme apoio à entrada da Argentina no BRICS. Atualmente, a China é o segundo parceiro comercial mais importante da Argentina e o segundo destino das exportações argentinas.

As relações com a Rússia foram aprofundadas, a começar pela área de saúde, com as compras de Sputnik V em 2020, seguidas por acordo para a fabricação da vacina na Argentina. Em 2021, os ministérios da Defesa firmaram acordo para capacitação de militares argentinos em instituições russas. Em fevereiro de 2022, Fernández efetuou visita oficial à Rússia, em que pediu a Vladimir Putin que a Argentina fosse “a porta de entrada da Rússia na América Latina”. Putin destacou a importância dos investimentos russos para a renovação das ferrovias argentinas, especialmente em trens elétricos, e declarou sua intenção de estimular investimentos em energia elétrica, petróleo, gás, indústria química e no setor bancário. No mesmo mês, a Argentina foi o primeiro país do hemisfério ocidental a registrar a vacina Sputnik. Diante da Guerra da Ucrânia, o governo argentino evitou, em um primeiro momento, condenar a atitude da Rússia, na busca de suposta neutralidade, apesar de protestos da sociedade civil argentina; em 2014, a então presidente Cristina Kirchner também não havia condenado a anexação russa da Crimeia. Em março de 2022, a Argentina abandona a neutralidade e vota, na primeira sessão especial de emergência da AGNU sobre a situação na Ucrânia, a favor da resolução A/RES/ES-11/1, em condenação à agressão russa contra a Ucrânia, e mantém o posicionamento nas sessões subsequentes em relação ao conflito.

Com relação ao Vaticano, destino também de viagem de Fernández, em 2020, houve ponto sensível na agenda: o apoio do presidente à elaboração de lei que regularize o aborto. Há, no entanto, aspecto que o aproxima do papa Francisco: os apelos por uma abordagem mais flexível e sustentável dos credores com relação à dívida argentina.

Em relação às Malvinas, Fernández recriou secretaria específica, agora sob a denominação de “*Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur*".

c) Diplomacia econômica argentina

A renegociação da dívida argentina com o FMI, com o Clube de Paris e com credores privados foi identificada como uma das prioridades da gestão Fernández. O cenário internacional do início do governo Fernández foi diferente daquele do início de governos anteriores: Cristina Kirchner, por exemplo, beneficiou-se do *boom* das *commodities*, enquanto, especialmente durante o governo Trump, houve uma guerra comercial entre EUA e China, ainda não completamente superada. Fernández fez uma turnê europeia que teve como um dos objetivos buscar apoio para a renegociação da dívida. Portugal comprometeu-se a apoiar a Argentina nos seus esforços para renegociar o pagamento da dívida com o FMI, informou o governo português após encontro com o presidente Alberto Fernández, na primeira fase da sua visita à Europa. Ele recebeu respaldo

também dos governos de França, Espanha, Itália e do Papa Francisco para as negociações com o FMI e o Clube de Paris. O tema também foi central na visita do chanceler Solá ao Brasil em 2020.

A Argentina contraiu quase US$ 60 bilhões em empréstimos do FMI em 2018 (valor bem inferior ao tamanho de sua dívida): boa parte do valor foi utilizado para pagar débitos que não puderam ser reestruturados. Fernández não apenas não aceitou receber valores já acordados que estavam pendentes de desembolso pelo FMI, como, em maio de 2020, entrou em moratória técnica, ao prorrogar o prazo de renegociação da dívida com credores internacionais e, em seguida, descumprir prazo de pagamento de cerca de US$ 500 milhões relativos a juros. A Argentina pleiteava que o início dos desembolsos só ocorresse em 2023.

Em agosto de 2020, a Argentina finalmente chegou a um acordo com seus credores privados. Foi anunciada a reestruturação de uma dívida de cerca de US$ 65 bilhões (R$ 347,75 bilhões) com os principais credores privados (não todos, mas os menores poderão optar pelo mesmo esquema de pagamento). A Argentina pagará R$ 54,8 para cada R$ 100 em dívidas, com carência de um ano. Para os cofres argentinos, o acordo representa uma economia de cerca de R$ 30 bilhões, permite que o país saia de sua nona moratória e constitui o primeiro grande êxito político do presidente Alberto Fernández.

Em março de 2021, a vice-presidente Kirchner afirmou que o país não tinha recursos para arcar com os pagamentos ao Fundo. O ministro da economia argentino foi a Washington buscar renegociar a dívida pública argentina total, que chega a US$ 323 bilhões. Ademais, com base em lei de emergência econômica aprovada no fim de 2019, o governo adotou uma série de medidas econômicas com repercussões internacionais, como aumento do imposto de exportações ou taxação de transações internacionais. Em março de 2022, o FMI aprovou um acordo *Extended Fund Facility* (EFF), por período de trinta meses, para reestruturar outros US$ 44 bilhões. Imediatamente, foram liberados US$ 9,6 bilhões para a Argentina em Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês). Esse tipo de acordo, no entanto, não envolve nenhuma redução, apenas um alargamento dos prazos, a fim de que o país tenha tempo de implementar reformas estruturais para corrigir problemas crônicos. Em setembro de 2022, o FMI completou a segunda revisão do acordo, liberando mais US$ 3,8 bilhões para a Argentina. O acordo prevê um total de US$ 17,5 bilhões para auxiliar a Argentina a reequilibrar seu balanço de pagamentos e arcar com os compromissos assumidos junto ao Fundo.

Ainda no tema da diplomacia econômica, pode-se mencionar o pleito argentino de acessão à OCDE. Embora não o tenha retirado, o governo Fernández não lhe dá mais prioridade. Quando da decisão dos EUA de privilegiar a acessão brasileira, a Argentina declarou que entrar na OCDE, no momento, traria mais complicações do que benefícios. A Argentina teve o convite congelado depois que o governo de Alberto Fernández não se comprometeu com os valores da entidade nas condições demandadas pela organização em janeiro de 2022. Em junho de 2022, a OCDE aprovou o roteiro para a adesão do Brasil e do Peru, mas não da Argentina, apesar das “conversas positivas” com o país.

d) MERCOSUL

Embora tenha preservado interesse no bloco, o novo governo argentino deseja redirecionar as prioridades do processo de integração regional. É crítico, por exemplo, de iniciativas como a revisão integral da Tarifa Externa Comum (TEC), em curso desde 2019.

O principal impacto da chegada de Fernández ao poder sobre o MERCOSUL está nas negociações extrarregionais do bloco. Em abril de 2020, a Argentina anunciou que, em razão da

prioridade conferida ao combate à pandemia, deixaria de participar das negociações em curso e não seria obstáculo para que os demais países prossigam com elas. Seria importante indicar que a posição argentina, em tese, não teria efeitos sobre as negociações comerciais já concluídas com UE e Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), as quais também poderiam vir a beneficiar de cláusulas de vigência bilateral (e não simultânea em todos os Estados Partes). Em maio de 2020, a Argentina pareceu retroceder e apresentou proposta para que todos sigam negociando conjuntamente, mas com grau menor de liberalização.

Em razão da postura argentina, o Uruguai tem buscado uma maneira de alterar as regras do bloco – o que não se resumiria à revogação da Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 32/00, uma vez que a política comercial conjunta é um dos objetivos do MERCOSUL –, para permitir negociações sem a participação de um dos Estados Partes, o que seria aplicável às negociações em curso e às futuras. Poder-se-ia adotar, inclusive, mecanismo de duas velocidades, que permitiria à Argentina entrar na negociação em momento futuro, mas impedindo que usufrua como "carona" de benefícios obtidos pelos demais parceiros. Isso já está sendo "testado" nas negociações com a Coreia do Sul.

Na cúpula virtual que celebrou os trinta anos do MERCOSUL, em 2021, Fernández voltou a criticar a revisão integral da TEC e a flexibilização para as negociações externas. Esse posicionamento foi recebido com insatisfação pelo presidente do Uruguai, Luis Lacalle Pou, defensor da flexibilização, causando tensões entre os dois presidentes. O direito de negociar acordos de forma independente para membros do MERCOSUL foi também defendido desde 2019 pelo Brasil. Proposta concreta de flexibilização proposta pelo Uruguai e apoiada pelo Brasil ainda está em discussão. O Uruguai aproveitou a Cúpula do MERCOSUL de julho de 2022 para comunicar o início das negociações formais para um tratado de livre comércio entre Uruguai e China, consolidando seus interesses em relação à China no mandato atual. Para mais detalhes a respeito, ver o tomo 6. A presidência do MERCOSUL está a cargo da Argentina durante o primeiro semestre de 2023.

e) Política externa da Argentina para a América Latina

No programa de governo de Fernández, há diagnóstico de que a região estaria atravessando processo de desintegração regional que favoreceria grupos econômicos mais privilegiados e enfraqueceria a democracia e o Estado de Direito. Comprovariam essa desintegração a alegação de perda de centralidade e de enfraquecimento político-institucional do MERCOSUL, a virtual paralisia da CELAC e a alegada tentativa de destruição da UNASUL.

Ainda durante a campanha e após eleito, houve menção ao interesse na reconstrução da UNASUL, sem nenhum plano concreto nesse sentido. O chanceler argentino Felipe Solá participou da Cúpula da CELAC, no México, em janeiro de 2020, como seu primeiro grande compromisso internacional.

A atual postura da Argentina parece indicar menos ímpeto em seus contatos com a AP. Ademais, a Argentina foi uma das fundadoras do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e, embora reticente, seu presidente participou de cúpula extraordinária virtual de coordenação à resposta ao coronavírus em 2020, mas não vem subscrevendo declarações recentes.

Com relação à OEA, a Argentina não apoiou a reeleição de Almagro, mas, sim, a candidatura de Maria Fernanda Espinosa, ex-chanceler equatoriana, que não contou com apoio de seu próprio governo. Em outubro de 2021, absteve-se na votação da Resolução "A situação da

Nicarágua", do Conselho Permanente, que condenou a deterioração do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos e as prisões de opositores políticos na Nicarágua. No BID, chegou a apresentar candidato (que se retirou da disputa) e articulou-se com México, Chile, Costa Rica e outros países, na tentativa de adiar as eleições que acabaram por eleger o estadunidense Mauricio Claver-Carone, em 2020. Em 2022, em nova disputa pela presidência do BID, o governo de Fernández optou por retirar a candidatura da argentina Cecilia Todesca Bocco e apoiar o brasileiro Ilan Goldfajn. É a primeira vez que o Brasil vai presidir a instituição, que financia grandes projetos de infraestrutura na América Latina. No âmbito da negociação em favor da candidatura de Goldfajn, compromisso entre EUA, Canadá, Brasil e Argentina garantiu que a vice-presidência de Setores e Conhecimento, a gerência do setor de Infraestrutura e Energia e a gestão do recém-criado Instituto de Gênero e Igualdade da organização serão ocupadas por argentinos.

A arena regional também é importante para os objetivos de recuperação econômica da Argentina: Fernández obteve US$ 55 milhões do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e US$ 35 milhões do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol) com o objetivo de financiar a extensão da linha ferroviária de Belgrano Sur, em Buenos Aires, que demandará US$ 119 milhões. CAF e FONPLATA também financiam projetos de infraestrutura em andamento no interior do país, nos setores de extensão da rede de energia elétrica e moradia em localidades vulneráveis. O orçamento para 2023, aprovado pelo Congresso, prevê investimentos diretos de US$ 2,8 bilhões em projetos de transporte e água na Argentina. Devido aos problemas fiscais do país e à falta de acesso aos mercados financeiros internacionais, o financiamento para esses projetos virá do BID, da CAF e do FONPLATA.

Buscando uma via intermédia entre as posições de Kirchner e de Macri, o atual governo tem equilibrado condenações às violações de direitos humanos e ao autoritarismo do regime Maduro com a tentativa de participar dos esforços de mediação entre os diferentes grupos políticos venezuelanos. Alega-se retorno à posição tradicional de não interferência em assuntos internos de outros países e, mesmo mantendo tom críticos a violações de direitos humanos e atitudes autoritárias, não defende política de isolamento de Maduro, o que poderia trazer mais efeitos negativos sobre a população venezuelana.

Inicialmente, ainda sem deixar o Grupo de Lima (como forma de demonstrar insatisfação a Maduro), a Argentina parou de subscrever suas declarações e buscou maior proximidade com o Grupo de Contato Internacional. Retirou credenciais diplomáticas de representantes de Guaidó, mas também não reconheceu inicialmente o enviado de Maduro, que sequer foi convidado para a cerimônia de posse. Entretanto, Stella Lugo chefiou a embaixada venezuelana em Buenos Aires como encarregada de negócios indicada por Maduro a partir de 2020. Além disso, representante argentino participou da posse da nova Assembleia Nacional, apoiada por Maduro, em 2021.Após declaração de Fernández, em abril de 2022, expressando a intenção de restaurar os vínculos diplomáticos com a Venezuela, Lugo foi nomeada embaixadora em maio de 2022.

Em março de 2021, por meio de comunicado oficial, a Argentina deixou o Grupo de Lima. A Chancelaria argentina disse que as ações promovidas pelo Grupo de Lima para "isolar o Governo da Venezuela e seus representantes não levaram a nada" e que a "participação de um setor da oposição Venezuela como mais um integrante do Grupo de Lima levou a que se adotassem posições que nosso Governo não pôde e não pode acompanhar". A Argentina reiterou sua aposta em um "diálogo inclusivo que não favoreça nenhum setor em particular, mas sim obter eleições aceitas pela maioria, com supervisão internacional" e frisou a responsabilidade de Maduro para que esse diálogo seja produtivo e inclua a oposição e setores sociais como a Igreja, empresários e

organizações não governamentais. No final de maio de 2011, a Argentina retirou seu copatrocínio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro.

No caso da Bolívia, Fernández reconheceu a reeleição de Evo Morales, não se juntou às críticas de diversos países hemisféricos a fraudes no processo eleitoral e acolheu Morales como asilado político (com pleito posterior para conversão em refúgio) em seu país. Quando ainda era presidente eleito, Fernández visitou a Bolívia, assim como o Peru. O acolhimento a Evo (e clamores por uma união contra as forças conservadoras na região) suscitou críticas do governo provisório boliviano quanto à alegada ingerência nos assuntos internos do país.

No caso do México, destino da primeira viagem de Fernández, ainda como presidente eleito, além das coincidências principiológicas com o presidente Obrador, que se refletem na questão venezuelana, há interesses econômicos mútuos. Em fevereiro de 2021, os presidentes do México e da Argentina lançaram na capital mexicana as bases de um propósito comum que busca reforçar um "novo eixo progressista e antineoliberal na América Latina", nas palavras do diário espanhol *El País*. Em documento comum, referiram-se a parceria econômica e combate à COVID-19. Os dois países também encabeçam a iniciativa de lançamento de uma Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE), com Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Paraguai e Peru.

f) Discurso na AGNU 2022

Primeiramente, o presidente Alberto Fernández agradeceu o apoio internacional recebido após o atentado contra Cristina Kirchner, exaltando os valores democráticos da maioria da sociedade argentina, mas alertando para as ameaças ao Estado de Direito decorrentes dos extremismos gerados pela guerra e pela pandemia. Condenou as desigualdades sociais, explicitadas por esta última. Destacou a posição argentina pela paz e pelo diálogo no contexto do avanço militar da Rússia sobre o território ucraniano, evocando o Direito Internacional Humanitário, a autodeterminação dos povos e o respeito irrestrito à soberania dos Estados. Agradeceu o apoio de todos os Estados que ajudaram a Argentina no processo de renegociação de sua dívida externa, minimizando os custos econômicos e sociais para a população. Destacou a posição argentina de exportadora de alimentos e de tecnologias relacionadas, essencial no combate à fome mundial, e tratou de segurança energética, vinculando-a à promoção de meios sustentáveis. Ressaltou a urgência dos problemas ambientais globais, buscando uma relação construtiva entre os Estados nos temas de biodiversidade, mudança do clima e poluição. Chamou atenção às medidas unilaterais de coerção, às quais a Argentina se opõe, mencionando os casos de Cuba e Venezuela, mas não da Rússia, e destacou a importância dos direitos humanos para a sociedade argentina, exemplificando-a com políticas domésticas nesse sentido. Por fim, posicionou-se a favor de um combate assertivo ao terrorismo, instando o Irã a cooperar com as autoridades argentinas quanto ao atentado contra a AMIA, em 1994.

g) Discurso na AGNU 2021

O presidente Alberto Fernández afirmou haver uma tripla pandemia provocada por: desigualdade global; mudança do clima; e COVID-19. Nesse sentido, defendeu que vacinas devem ser bens públicos globais; defendeu maior compromisso com o Acordo de Paris, pois há um desapontamento com o não cumprimento da promessa de US$ 100 bilhões para países em desenvolvimento para combater a mudança do clima; e defendeu a reforma da arquitetura

financeira internacional, que traria “justiça financeira” para países altamente endividados. Quanto ao último tópico, Fernández advogou por um acordo multilateral para a reestruturação das dívidas soberanas e a ampliação do novo Marco Comum para Tratamento da Dívida do G20 para países de renda média. Também defendeu uma nova maneira de qualificar crédito soberano e um aprofundamento da discussão acerca de novo imposto mínimo global. Por fim, fez menção ao terrorismo, defendendo a aplicação da Estratégia Global da ONU contra o Terrorismo (2006), e reafirma a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas, clamando que o Reino Unido retome as negociações para acabar com situação colonial.

3.1.2. Relações com o Brasil

Marcos[167]: Segundo Alessandro Candeas, o relacionamento teria as seguintes fases: 1810[168]-1898, instabilidade estrutural com predomínio de rivalidade; 1810-1898[169], instabilidade conjuntural com busca de cooperação e momentos de rivalidade; 1962-1979[170], instabilidade conjuntural com predomínio de rivalidade; 1979-1988, estabilidade estrutural pela cooperação; 1988-presente[171], estabilidade estrutural pela integração. 1990: Ata de Buenos Aires – meta: mercado comum até 31/12/1994; ACE nº14; 1991: Tratado de Assunção (cria o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL –, com Paraguai e Uruguai); ACE nº 18; Acordo de Guadalajara (cria a ABACC); Acordo Quadripartite (Brasil, Argentina, ABACC e AIEA); Compromisso de Mendoza sobre a proibição de armas químicas e biológicas (Brasil, Argentina e Chile); 1995: Entrada em vigor da União Aduaneira do MERCOSUL, com a adoção de tarifa externa comum (TEC); 1997: Visita de Estado do presidente da Argentina, Carlos Menem, ao Brasil. Formalização da Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina; 2002: Criação do Mecanismo "3+1" (Argentina, Brasil, EUA e Paraguai)[172]; 2003: Consenso de Buenos Aires; 2004: Ata de Copacabana: defesa da integração regional sob o prisma da inclusão social; 2007: Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina (MICBA) 2008: Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN); 2011: O NSG reconhece o Acordo Quadripartite como alternativa ao Protocolo Adicional do TNP; Criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO); 2012: MICBA é

[167] Em vários períodos, a história das relações entre Brasil e Argentina confunde-se com a própria história desses países. Ao longo das seções do tópico 2.1 no tomo 2, sobre a história da política externa brasileira desde 1945, abordam-se episódios da história da Argentina, como: a sua participação na Segunda Guerra Mundial e na reforma dos sistemas internacional e interamericano no pós-guerra; os governos de Perón (1946-1955; 1973-1974); a Revolução Libertadora (1955); o governo Frondizi (1958-1962) e a Questão Cubana; a Revolução Argentina (1966-1973); o retorno de Perón e o governo de Isabelita (1974-1976); o período de Reorganização Nacional (1976-1983); os governos Videla (1976-1981); Galtieri (1981-1982) e a Guerra das Malvinas (1982); Alfonsín (1983-1989) e Menem (1989-1999).

[168] Em 1821, o governo português, instalado no Rio de Janeiro, é o primeiro a reconhecer a independência argentina. Em 11 de agosto de 1823, Argentina é o primeiro país a reconhecer a Independência do Brasil e a estabelecer relações diplomáticas com o Império. O enviado argentino Valentín Gómez apresenta ao chanceler brasileiro carta credencial assinada por Bernardino Rivadavia, com o reconhecimento da Independência do Brasil (5 de agosto de 1821), e é recebido por D. Pedro I, vide artigo do diplomata Rodrigo Wiese Randig: https://www.gov.br/mre/pt-br/media/artigo-argentina.pdf.

[169] Em 1899, Julio Roca torna-se o primeiro presidente argentino a visitar o Brasil; em 1900, em retribuição, o presidente Campos Salles fez a primeira visita oficial de um presidente brasileiro à Argentina.

[170] Na década de 1970, há fim da "cordialidade oficial" (Matias Spektor). Em 1973, o Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai enseja a oposição argentina e dá origem à questão Itaipu-Corpus, resolvida no governo Figueiredo, em 1979, na chancelaria Saraiva Guerreiro. O ápice da crise é contemporâneo ao governo Isabelita Perón. Para Alessandro Candeias, o acordo tripartite inaugura a estabilidade estrutural pela cooperação.

[171] Na década de 1990, há diferenças nas relações de ambos com os Estados Unidos (EUA). Enquanto Brasil busca autonomia pela participação, a Argentina praticava sua aquiescência pragmática (Guido di Tella e Menem), espécie de alinhamento. A Argentina, por exemplo, era entusiasta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), enquanto o Brasil tinha postura mais cautelosa. Naquele período, tinha força o realismo periférico de Carlos Escudé. A crise do real, em 1999, enseja protecionismo argentino, ocasionando contenciosos comerciais com o Brasil, o que só piora com a crise portenha de 2001-2002 (caso "*antidumping* do frango" na OMC é exemplo). Com C. Kirchner, a economia argentina piora e há recrudescimento do protecionismo, como exemplificam as Licenças Não Automáticas (LNA) de importação contra o Brasil e as Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAI). O governo Macri removeu muitas barreiras, mas o fluxo não aumentou como se esperava, dado o estado das duas economias.

[172] Foi atualizado, em 2019, pelo Mecanismo de Segurança Regional, que visa ao combate do crime transnacional e ao financiamento do terrorismo.

substituído pelo Diálogo de Integração Estratégica Brasil-Argentina; 2016: Criação do Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina, que permanece como principal mecanismo político, e da Comissão Bilateral de Produção e Comércio; Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasília,): cooperação regional para combate aos ilícitos transnacionais; 2017: Plano de Ação estabelece prioridades como cooperação nuclear, segurança nas fronteiras e compras governamentais; 2018: Estabelecimento do Diálogo Político Estratégico (Diálogo "2+2").

Embaixada: Em 1919, a legação do Brasil em Buenos Aires é elevada à categoria de Embaixada.

Coordenação Política

Instâncias: Entre os diversos foros bilaterais, destacam-se: o Mecanismo de Coordenação Política (a nível de vice-chanceleres); a Comissão Bilateral de Produção e Comércio; o Comitê Permanente de Política Nuclear; e o Diálogo Político-Estratégico Brasil-Argentina (mecanismo 2+2, entre ministros de Relações Exteriores e de Defesa). A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem periodicamente em quatro pontos da linha limítrofe dos dois países. As últimas reuniões dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina foram realizadas em 2019. Foram suspensas durante a pandemia de COVID-19 e foram paulatinamente retomadas no 2º semestre 2022.

Visitas de Alto Nível: A proximidade constitui pilar importante do esforço de construção de um espaço de paz e cooperação no entorno brasileiro. A alta densidade da cooperação política entre ambos os países se reflete nos frequentes encontros e visitas bilaterais em nível presidencial e ministerial. Nos últimos anos, diversos canais institucionais de diálogo foram reforçados, com diversas reuniões dos mecanismos supramencionados, dentre outras iniciativas. 2019: Em 16 de janeiro, houve visita do então presidente da República Argentina Maurício Macri ao Brasil. Macri foi o primeiro presidente estrangeiro a visitar o Brasil após a assunção de Michel Temer; 2019: vice-presidente Hamilton Mourão esteve presente na posse do presidente Argentino Alberto Fernández, em dezembro; 2020-2021: o então chanceler argentino Felipe Solá esteve no Brasil, ocasiões em que se reuniu com o presidente Bolsonaro e o então chanceler Ernesto Araújo; e com seu sucessor, o embaixador Carlos França (em julho de 2021, por ocasião da cerimônia alusiva ao 30º aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC); 2020: em 30 de novembro, os presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernández mantiveram videoconferência para celebrar o Dia da Amizade Brasil-Argentina e os 35 anos da Declaração do Iguaçu, assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín e considerada como um marco do relacionamento bilateral[173]; 2021: em 8 de outubro, o Chanceler argentino Santiago Cafiero realizou visita a Brasília; no âmbito da reunião do G20, os presidentes Bolsonaro e Fernández encontraram-se presencialmente pela primeira vez; 2022: em 25 de fevereiro, o secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Fernando Simas Magalhães,

[173] Em nota divulgada após o encontro, a Casa Rosada disse que o presidente argentino pregou um impulso ao MERCOSUL e defendeu durante a reunião "deixar as diferenças no passado e encarar o futuro com as ferramentas que funcionem para o bem de todos". Fernández destacou a colaboração entre os dois países nas áreas de segurança e defesa, que segundo ele tem avançado. O mandatário argentino mencionou a necessidade de cooperação também na área ambiental e citou oportunidades no setor de gás natural. Segundo a nota, Bolsonaro também ressaltou no encontro a boa integração entre as Forças Armadas dos países, seja no desenvolvimento da indústria bélica ou no combate ao narcotráfico e o crime transnacional.

reuniu-se com seu homólogo argentino em Buenos Aires por ocasião da 3º reunião do Mecanismo de Coordenação Política Argentina-Brasil. 2023: Visita do presidente Alberto Fernández para a posse de Lula; o presidente Lula visitou a Argentina em 23 e 24 de janeiro[174].

Discurso Oficial: A Argentina é um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil. As relações bilaterais são estratégicas para a inserção do Brasil na região e no mundo. A construção de uma relação política de confiança e cooperação com a Argentina contribui para a constituição de um espaço regional de paz e de cooperação. Somadas, as capacidades de Brasil e Argentina representam cerca de dois terços do território, da população e do produto interno bruto (PIB) da América do Sul. As diretrizes da política externa argentina alteraram-se substancialmente com a saída de Maurício Macri (Partido Proposta Republicana – PRO) e a assunção da chapa Alberto Fernandez-Cristina Kirchner (Partido Justicialista). No que concerne ao relacionamento com o Brasil, porém, a despeito das orientações políticas distintas dos governos Fernández e Bolsonaro e algumas escaramuças iniciais[175], prevalece o pragmatismo e a solidez de uma agenda densa e estratégica. Corrobora, assim, a tese de "coerência/estabilidade estrutural" de Candeas, que destaca a dinâmica própria da relação entre Brasil e Argentina, não subordinada exclusivamente nem à situação política interna nem ao contexto global e cuja hipótese de conflito direto se tornou improvável. Quando assumiu o Itamaraty, o embaixador Carlos França procurou aproximar-se dos países da região e demonstrou o canal de diálogo aberto, inclusive e especialmente com a Argentina[176]. Em 2021, o então chanceler argentino, Felipe Solá, pediu respaldo à negociação argentina de reestruturação de sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) – também já o havia feito em fevereiro de 2020 em encontro com Ernesto Araújo e Bolsonaro – e na cruzada por conseguir vacinas contra a COVID-19, no que obteve apoio de Carlos França. Houve esforços para a superação dos mencionados desencontros iniciais, com a retomada de entendimentos em pontos importantes. O encontro entre França e Cafiero ocorrido em outubro de 2021, último bilateral entre os chanceleres de Brasil e Argentina, demonstrou o avanço na convergência em temas relevantes[177]. De modo geral, em relação ao período pretérito de convergência de ideais

[174] Mais detalhes estarão na próxima edição do REPI.

[175] O presidente Bolsonaro, que durante a campanha presidencial argentina manifestou explicitamente apoio a Maurício Macri, não foi à posse de Fernández. O representante brasileiro foi o vice-presidente Hamilton Mourão. Bolsonaro e Fernández – cuja primeira viagem internacional como presidente foi para Israel; e para o México, ainda como presidente eleito – não se encontraram pessoalmente durante o mandato de Bolsonaro. Durante a campanha, autoridades brasileiras fizeram críticas explícitas à chapa Fernández-Cristina. Fernández questiona a ascensão de "governos autoritários" na região e cometeu gafe ao apontar que os argentinos têm ascendência de europeus ao passo que "brasileiros vieram da selva". Eles encontrar-se-iam por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, que seria no Brasil e a primeira presencial pós-pandemia. Porém, dias antes do evento, Bolsonaro retomou o formato virtual da cúpula após visita do ex-presidente Lula a Fernandez em Buenos Aires na semana do evento.

[176] A Argentina foi mencionada explicitamente pelo chanceler Carlos França em seu discurso de posse. Ainda em abril, o ministro telefonou para seu homólogo argentino, Felipe Solá, e demonstrou disposição em "aprofundar e diversificar" as relações bilaterais com o país vizinho. "França destacou a importância que a relação com nosso país tem para o Brasil", diz um comunicado do Ministério das Relações Exteriores da Argentina. A nota divulgada pelo governo de Alberto Fernández também informa que, durante a conversa, o chanceler argentino e o chefe do Itamaraty trataram da agenda regional e das relações entre os países que fazem parte do MERCOSUL. Questões relacionadas ao transporte terrestre de mercadorias entre os dois países, no contexto da pandemia de COVID-19, também estiveram no centro do diálogo.

[177] Destacam-se: a coordenação de ações para promover a recuperação econômica pós-COVID-19; a sintonia no propósito de consolidação do MERCOSUL como estratégia de inserção internacional, inclusive por meio da negociação de acordos extrarregionais (Argentina retrocedendo em relação à postura no início do governo Fernández,

entre os presidentes Michel Temer e Maurício Macri, notam-se a relativa diminuição da frequência de encontros por meio dos mecanismos bilaterais, como o Mecanismo de Coordenação Política, a redução da ênfase em tratativas de redução de barreiras ou liberalização econômico-comerciais e o óbvio ganho de importância da cooperação em saúde e de iniciativas relacionadas às consequências da pandemia de COVID-19[178]. Apesar do encapsulamento dos desencontros iniciais, o ano de 2022 marcou um relativo novo afastamento entre os governos. Como fatores pode-se aventar o constrangimento decorrente da recepção de Lula por Fernandez às vésperas da realização da LIX Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o que foi visto como real motivo para a alteração do formato de presencial para virtual; mas, sobretudo, o acirramento do pleito eleitoral no Brasil, em que a piora da situação socioeconômica argentina foi utilizada por Bolsonaro para atacar a campanha petista. Em julho de 2022, o governo Bolsonaro encaminhou ao Senado a indicação de novo embaixador do Brasil na Argentina, o ministro de primeira classe Hélio Vitor Ramos Filho, então embaixador do Brasil na Itália. Ramos Filho sucederia a Reinaldo José de Almeida Salgado, porém não houve a sabatina na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, e sua indicação deve ser retirada em favor de nome escolhido pelo governo Lula. Do lado argentino, desde 2020, comanda a embaixada no Brasil o experiente diplomata e ex-governador da província de Buenos Aires Daniel Scioli, que tem sido cotado para disputar, novamente, o pleito presidencial argentino. Em julho de 2022, Scioli foi nomeado por Fernandez para o Ministério de Desenvolvimento Produtivo, mas já em agosto de 2022 retomou seu posto na embaixada da Argentina no Brasil. De toda sorte, a eleição do presidente Lula para seu terceiro mandato, entre 2023-2026, representa um fator de retomada da proximidade entre os governos dos países, dada a amizade pessoal entre Fernandez e Lula[179]. Após a vitória de Lula, Fernandez disse: "Sua vitória abre um novo tempo para a história da América Latina."

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Argentina coincidem em diversas agendas pluri e multilaterais, como meio ambiente e desenvolvimento sustentável, direitos humanos, Plataforma para o Biofuturo, reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), agricultura na OMC, combate ao crime organizado transnacional. Os dois países são partes do Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (TNP; Argentina em 1995; Brasil em 1998), da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), da Convenção sobre e da Organização para a Proibição de Armas Químicas (CPAQ/OPAQ) e do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN). A Reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) é fator de discordância: Argentina integra o "Unidos pelo Consenso" (UfC, na sigla em inglês, 2005), opondo-se ao G4 e ao Brasil,

já antecipado em janeiro de 2021 quando da participação do Almirante Flavio Rocha, secretário especial de assuntos estratégicos da Presidência da República), da melhora do ambiente regulatório e do aprimoramento das regras de origem; a revisão da TEC em 10% horizontalmente para maior parte das linhas tarifárias e compromisso de obter aprovação no CMC junto a Paraguai e Uruguai; discussões relacionadas ao desafio da crise hídrica na bacia do Paraná e cooperação em energia.

[178] Ademais, houve manutenção de prioridade às iniciativas nas áreas de cooperação nuclear e defesa (até como uma tentativa de expor temas "estruturais" da relação, que conseguem ser encapsulados em face das turbulências conjunturais).

[179] Alberto Fernandez é amigo pessoal do presidente Lula. Em 2019, Fernandez, então candidato à presidência argentina, visitou Lula na carceragem da Política Federal em Curitiba, onde este estava preso. O ex-chanceler Celso Amorim o acompanhou na visita. Fernandez também se tornou o primeiro líder mundial a visitar Lula após a vitória nas eleições presidenciais de 2022, encontrando-o em São Paulo no dia seguinte à vitória, o que foi o primeiro compromisso oficial de Lula após eleito. Lula afirmou que sua primeira viagem como presidente do Brasil será para a Argentina.

consequentemente, e reforçando sua crítica desde 1995 à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que amplie os membros permanentes. Ambos os países são atuais contribuintes de tropas para as missões da ONU[180]. O Brasil manifestou apoio à estratégia argentina durante o governo Macri de sediar grandes eventos internacionais (MC11 em dezembro de 2017, Cúpula do G20 em dezembro de 2018, e PABA +40 março de 2019).

Convergências Plurilaterais: O pleito argentino à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi apoiado pelos Estados Unidos (EUA) durante o governo Macri, porém, em seguida, o país platino foi preterido pelos EUA no processo de acessão tanto pela diminuição do ímpeto de ingresso sob o governo Fernández quanto pela pretensão brasileira de ingresso e as tratativas decorrentes para compatibilização de um candidato latino-americano e um europeu por vez. Embora não tenha retirado o pleito de acessão, o governo Fernández não lhe dá mais prioridade – e o país não se tornou oficialmente candidato a acessão, diferentemente do Brasil. Quando da decisão dos EUA de privilegiar a acessão brasileira, a Argentina declarou que entrar na OCDE, no momento, traria mais complicações do que benefícios. Quanto aos BRICS, a Argentina pleiteia ingresso no mecanismo. No início deste ano, China e Rússia sinalizaram concordar com a entrada da Argentina no bloco. Além disso, os argentinos participaram de uma cúpula do bloco após convite de Pequim. A movimentação ocorreu no mesmo período em que Alberto Fernández visitava Moscou e Pequim e assinou acordo para a entrada de seu país na Nova Rota da Seda, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da qual o Brasil não participa e não esteve em nenhuma das cúpulas, nem como observador. Na ONU, ambos são membros do G77+China. Na OMC, integram o Grupo de Cairns.

Convergências Regionais: A integração regional entre os países é tributária dos esforços implementados ao longo da década de 1980 e 1990, os quais possibilitaram o surgimento do MERCOSUL e da ABACC. Esses esforços pavimentaram caminho para o adensamento da integração na América do Sul nos anos 2000, em que Brasil e Argentina desempenharam importantes papeis. Marcos: reticência argentina à proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, 2004), mas apoio à criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, 2008); apoio comum à criação das cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA) e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); durante o breve período em que Bolsonaro e Macri coincidiram a frente de Brasil e Argentina, houve convergências relevantes. Em 2019, após longo processo de obstrução na UNASUL, Brasil e Argentina formalizaram a saída da instituição[181]. Em janeiro de 2020, o Brasil também formalizou a suspensão de sua participação na CELAC. Houve a priorização da Organização dos Estados Americanos (OEA) como foro regional e a criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019). Ambos participam das Conferências Hemisféricas sobre Luta contra o Terrorismo. Houve convergência de posições sobre a Venezuela (Argentina e Brasil

[180] A Argentina contribui com 287 nacionais em oito missões da ONU: UNFICYP (250); UNVMC (19), UNMISS (5), MINURSO (3), UNMOGIP (3), UNTSO (3) MINUSCA (2), UNIFIL (2). O Brasil contribui com 82 nacionais para oito missões da ONU: MONUSCO (23), UNMISS (21), MINURSO (11), MINUSCA (11), UNIFIL (9), UNISFA (3), UNFICYP (2), UNSOM (2). (Dados atualizados em 30/09/2022). Para dados mais atualizados, consultar: https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors.

[181] "Em abril de 2018, os governos do Brasil, da Argentina, do Chile, da Colômbia, do Paraguai e do Peru decidiram de forma conjunta suspender a sua participação da UNASUL em função da prolongada crise no organismo, quadro que, desde então, não se alterou.", disse o Itamaraty na declaração de formalização de saída da UNASUL em janeiro de 2019.

fundaram o Grupo de Lima em 2017) enquanto Macri ainda estava no poder. No contexto da crise na Venezuela, apoiaram a criação do Grupo de Lima (2017), reconheceram o governo Guaidó e ainda copatrocinaram a denúncia de Nicolas Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI). A assunção de Alberto Fernández reverteu algumas dessas posturas, revelando mais divergências do que convergências regionais. As posições de ambos os países não mais coincidem em temas como Venezuela, Bolívia e MERCOSUL. Sobre a Venezuela, a Argentina aderiu ao Grupo de Contato Internacional[182] e deixou o Grupo de Lima (março de 2021), além de também haver descredenciado a então embaixadora do governo interino de Guaidó em Buenos Aires. Também retirou o copatrocínio à denúncia de países americanos contra Maduro no TPI (maio de 2021). Mudança de ênfase nos blocos regionais, com menos ímpeto na Aliança do Pacífico (AP) – da qual a Argentina é membro observador e cotejou até aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) durante o governo Macri – e relegação da participação no PROSUL (embora parte, o país não vem subscrevendo as declarações). Fernández também recobrou ênfase na CELAC (assumindo a presidência em janeiro de 2022). No âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tentou adiar as eleições para impedir a eleição de um estadunidense, em clara oposição à tentativa do governo Trump, que, por sua vez, foi secundada pelo governo brasileiro. No contexto da crise política na Bolívia, Fernández concedeu asilo político a Evo Morales, ao passo que o governo Bolsonaro apoiou o breve governo de Jeanine Áñez. Diversas personalidades do governo brasileiro são extremamente críticas ao Grupo de Puebla, de que participam Fernández e Luis Arce, e ao Foro de São Paulo. No MERCOSUL, o governo brasileiro passou a apoiar a flexibilização da obrigatoriedade para negociação conjunta de acordos comerciais (reforçada pela Decisão CMC 32/00), o que é rejeitado pela Argentina. O tema foi fator de dificuldade na última LX Cúpula do bloco (2022), quando o Uruguai manifestou o interesse em celebrar um tratado de livre comércio com a China, ao que Argentina e Paraguai manifestam-se contrários. Na OEA, sob Fernández, ao contrário do Brasil, a Argentina não apoiou a reeleição de Almagro, mas, sim, a candidatura de Maria Fernanda Espinosa, ex-chanceler equatoriana, que não contou com apoio nem de seu próprio governo. Os países também diferiram na OEA na votação do Conselho Permanente que condenou a deterioração do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos e as prisões de opositores políticos na Nicarágua (Brasil votou favorável e Argentina absteve-se). Com a vitória de Lula para o mandato entre 2023-2026 é esperada maior convergência entre os países em âmbito regional, com o apoio mais enfático ao pleito argentino de ingresso nos BRICS, o reforço da CELAC e o retorno à UNASUL em detrimento do PROSUL. Houve apoio dos governos Temer e Macri às negociações do MERCOSUL com a União Europeia (UE) e com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). No que concerne ao Acordo MERCOSUL-UE, Lula e Fernández defendem revisão de termos e renegociação. Em certa medida, é possível dizer que a maior aproximação esperada entre os governos em razão da eleição de Lula já começou, como exemplifica a eleição de Ilan Goldfajn ao BID. Visto como uma nomeação do governo Bolsonaro, Ilan não contava com apoio argentino, que apresentou a candidatura de Cecilia Todesca Bocco. Ilan também sofria rejeição de parte dos petistas, em especial de Guido Mantega, que fez gestões para adiar a eleição. Na semana anterior ao pleito, a equipe de transição do presidente Lula sinalizou que não tinha objeções à eleição de Ilan, viabilizando o apoio dos EUA e também da Argentina, que retirou a candidatura de Cecilia Bocco. Assim, em 20 de novembro de 2022, Ilan foi eleito e tornou-se o primeiro brasileiro presidente do BID.

[182] Mecanismo diplomático que reúne países europeus e latino-americanos para discussão da questão venezuelana.

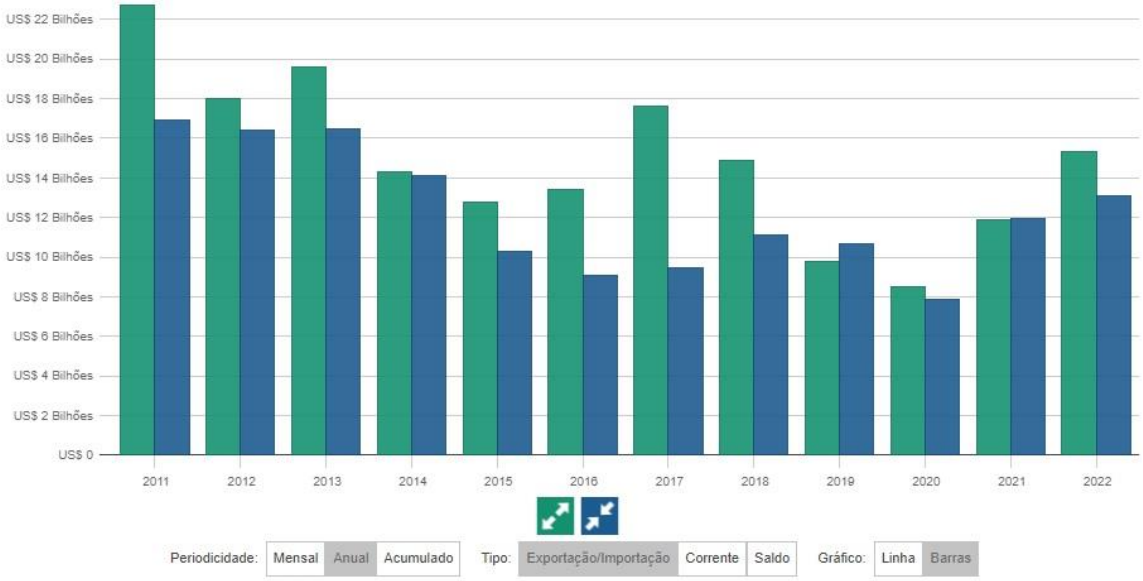
Segurança e Defesa

Instâncias bilaterais e plurilaterais: Comando Tripartite da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai, 1996): mecanismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da Tríplice Fronteira, que congrega instituições policiais e de inteligência de Argentina, Brasil e Paraguai; Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasília, 2016): para cooperação regional para combate aos ilícitos transnacionais; Mecanismo de Segurança Regional (2019): visa ao combate do crime transnacional e ao financiamento do terrorismo e atualizou o Mecanismo "3+1" (Argentina, Brasil, EUA e Paraguai); Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo (2018, 2019 e 2020): cooperação regional para prevenir o terrorismo e delitos conexos; criação da Rede Interamericana contra o Terrorismo (cooperação e troca de informações); em 2019, por ocasião dos 25 anos do atentado contra a sede da Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em Buenos Aires, Argentina, Paraguai e Colômbia designaram o Hezbolah como organização terrorista. Apesar de declarações de membros do governo Bolsonaro de que também poderiam fazê-lo, o Brasil não o fez e permanece considerando como terroristas apenas às organizações assim definidas na Lista Consolidada do CSNU – S/RES/1267 e sucessoras (associados à Al-Qaeda, ao Estado Islâmico e ao Talibã).

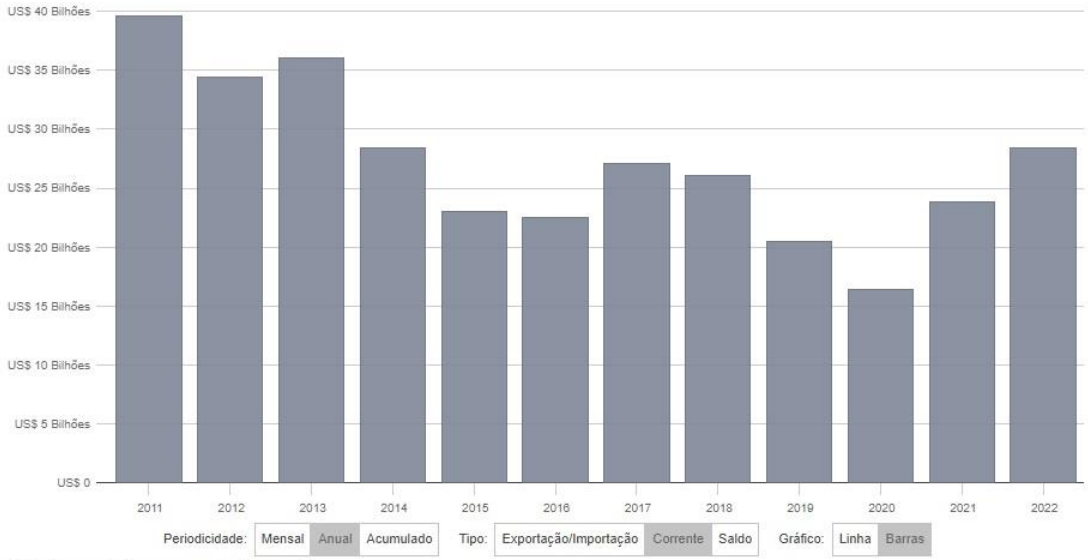
Cooperação em matéria de defesa e parceria industrial na fabricação de equipamentos de uso militar: Entre as principais iniciativas estão o projeto de desenvolvimento conjunto do veículo militar Gaúcho e a continuidade nas negociações para aquisição pela Argentina dos veículos blindados Guarani, cuja fabricação leva peças produzidas em ambos os países; a cooperação na produção aviões cargueiros militares de transporte da Embraer KC390; a parceria para restabelecimento da capacidade submarina da Armada argentina; e a participação em exercícios militares conjuntos (como a Operação Arandu – novembro de 2020). É notável também a realização de Seminário Empresarial na Área de Defesa e Segurança, que contou com a participação do presidente Jair Bolsonaro e dos ministros da Defesa de ambos os países, e representou um marco para o relacionamento bilateral. Na ocasião, logrou-se mobilizar as principais empresas de produtos de defesa de ambos os países, e foi dado amplo espaço para contatos diretos entre as empresas. Os países também cooperam na governança do Atlântico Sul no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Comércio

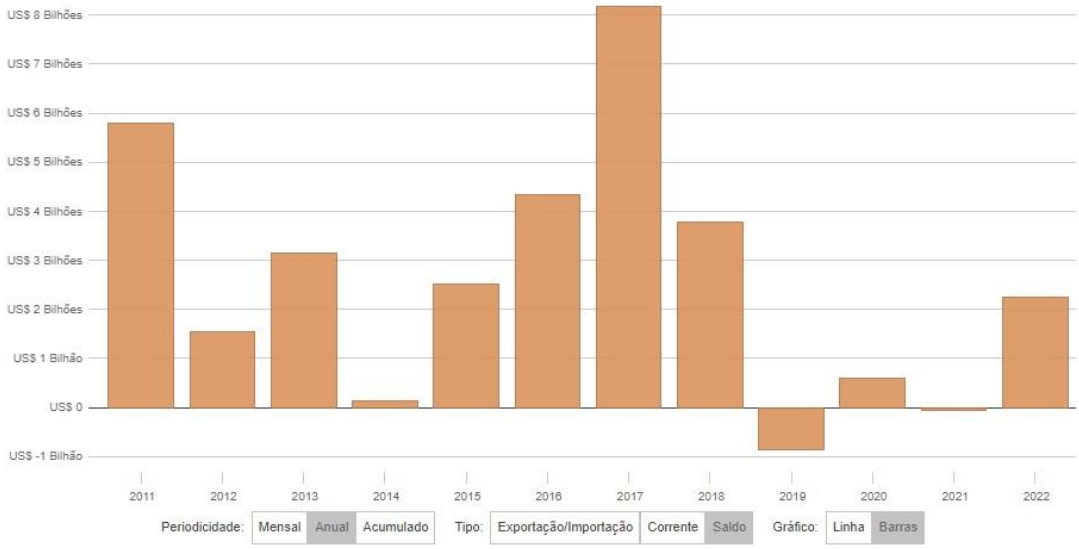
Marcos: ACE-14 (43º e 44º protocolos adicionais, assinados em 2019 e 2020, respectivamente, estabeleceram o aumento gradual da quantidade de itens transacionados isentos de tarifas no setor automotivo – que é responsável por cerca de metade do intercâmbio comercial entre os dois países –, até a liberalização completa em 1º de julho de 2029): o instrumento traz segurança jurídica e previsibilidade de investimentos para importante parcela da indústria nacional, e deverá, também, facilitar a adequação do setor automotivo à união aduaneira do MERCOSUL.



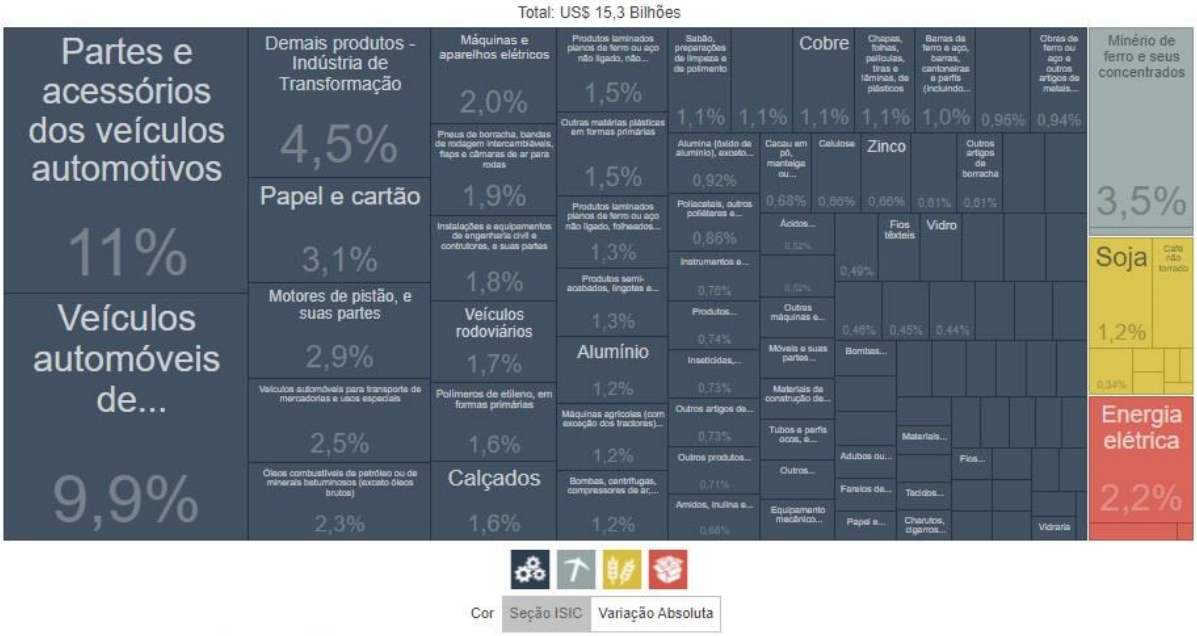
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



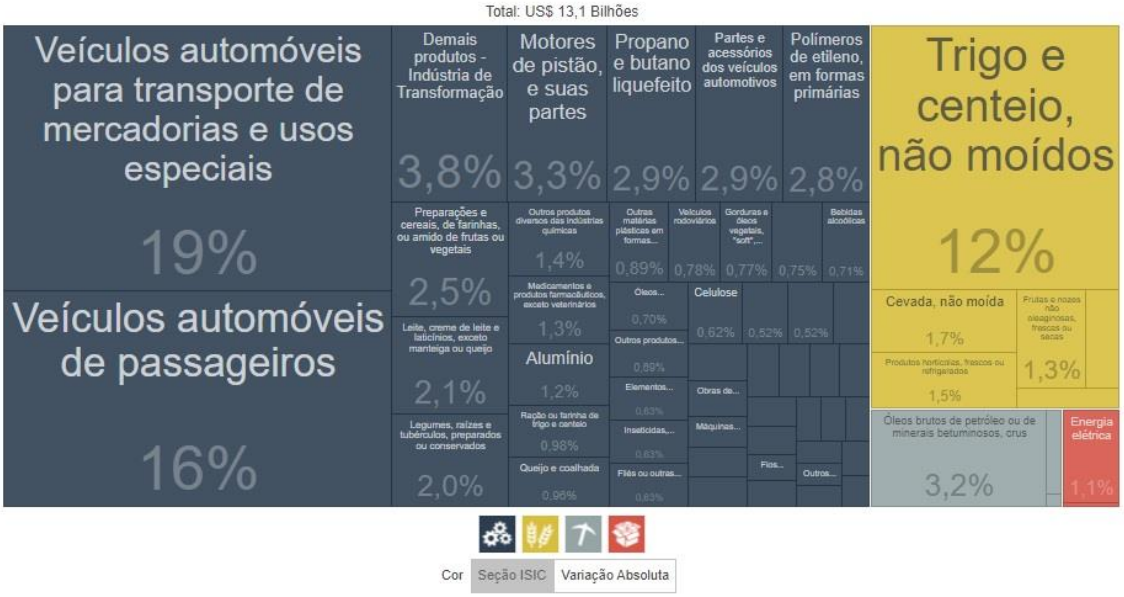
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios[183]: Em 2003, o Brasil venceu o caso "*antidumping* de frango" contra a Argentina na OMC. Após a maior corrente de comércio entre os países, em 2011, o protecionismo comercial

[183] Relevantes divergências iniciais entre Fernández e Bolsonaro foram relativas ao âmbito econômico-comercial. Autoridades brasileiras chegaram questionar a pertinência do MERCOSUL em face de dificuldades impostas pelo governo argentino, tais como: barreiras intrabloco, lentidão das negociações extrarregionais e alta média tarifária da TEC. A Argentina impôs forte resistência à tentativa dos demais membros de reduzir a TEC em percentuais maiores. A proposta inicial brasileira, então meta dos cem dias do governo Bolsonaro, era de reduzir pela metade a média tarifária da TEC – de 12-13% para 6%. No encontro, em 08 de outubro de 2021, entre o ministro embaixador Carlos França e o ministro de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina, Santiago Cafiero, acordou-se a redução em 10% as alíquotas da maior parte do universo tarifário (cerca de 90%), resguardadas as exceções já existentes no bloco (destaques: setores automotivo e sucroalcooleiro, além de produtos de zonas francas). Essa definição aproximou-se da proposta inicial argentina. Ademais, ainda no início da gestão Fernández, a Argentina havia manifestado manter-se comprometida apenas com as negociações comerciais extrarregionais do MERCOSUL já concluídas (UE e EFTA), mas que não iria aderir a novas negociações ainda em curso (como Canadá, Coreia do Sul, Singapura, Líbano, entre outros).

argentino prejudicou as exportações brasileiras e houve diminuição do comércio. A despeito da extinção das declarações juramentadas antecipadas de importações (DJAIs) na Argentina (adotadas em 2012 e eliminadas no final de 2015, quando Macri cumpre parecer de painel da OMC[184], persistem algumas dificuldades técnico-burocráticas na relação comercial entre os países ao longo dos últimos anos, as quais podem ser consideradas como barreiras não tarifárias. São exemplos o estabelecimento das declarações juramentadas antecipadas de importações DJAIs na Argentina, bem como a demora para emissão das Licenças Não Automáticas (LNA) para importação. A crise econômica argentina e os impactos da pandemia sobre a economia brasileira ajudam a explicar a queda contínua dos fluxos comerciais entre 2017 e 2020 – em 2019, as exportações brasileiras já haviam caído quase 30% em razão da retração da demanda argentina, o que explica o déficit no ano. Em 2021, A China ultrapassou o Brasil como maior parceiro comercial da Argentina[185]. Assim como o Brasil, a Argentina está se beneficiando do aumento da venda de produtos agrícolas para a China, sobretudo soja e carne bovina. Apesar de entendimentos nos últimos anos para avançar em facilitação de comércio ou convergência regulatória, subsistem pendências, como a falta de entendimento sobre a adequação do açúcar à união aduaneira do MERCOSUL[186], um novo crescimento das reclamações quanto a barreiras comerciais existentes de ambos os lados (apesar da eliminação de barreiras fitossanitárias e sanitárias em 2020) ou a concentração da pauta comercial no setor automotivo.

Investimentos

O cenário político interno na Argentina diminui a atratividade para investimentos neste país. O cenário econômico argentino caracteriza-se por alta inflação (50,9% em 2021), descontrole cambial (alta do dólar, existência de câmbios paralelos) e alta taxa de pobreza (37,3% da população no segundo semestre de 2021, incluindo-se 8,2% que vivem em condições de indigência). A economia argentina também é marcada por problema crônico da dívida externa, em especial com organismos internacionais, incluindo o FMI e o Clube de Paris. Em 2021, a economia argentina registrou crescimento de 10,3% do PIB, resultado que interrompeu três anos consecutivos de queda do PIB (-2,6% em 2018; -2,1% em 2019 e -9,9% em 2020).

Investimentos do Brasil na Argentina: O capital brasileiro está presente em diversos setores da economia argentina, como siderúrgico, petrolífero, bancário, automotivo, têxtil, calçadista, de máquinas agrícolas, de mineração e de construção civil. O estoque de investimentos brasileiros na Argentina é estimado em US$ 16 bilhões, com quase 150 empresas, gerando mais de 50 mil empregos diretos em setores como: agroindústria, alimentos, automóveis, bancário-financeiro, educação, energia[187], infraestrutura, mineração, siderurgia, têxteis, tecnologia da informação, turismo, entre outros. São investimentos de perfil variado. Diversas empresas brasileiras escolhem

[184] As Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAI) foram substituídas pelo Sistema Integral de Monitoramento de Importações (SIMI) em dezembro de 2015, dando maior previsibilidade ao comércio bilateral. O governo Macri acrescentou cerca de 300 novas posições tarifárias ao regime de licenciamento não automático (anteriormente eram aproximadamente 1.200), de modo que os itens sujeitos às Licenças Não Automáticas (LNA) aumentaram de 12% para 15% do total de NCMs. Estima-se que as exportações brasileiras abrangidas por LNAs tenham passado de 20% para 50%.

[185] A Argentina é deficitária com seus dois principais parceiros comerciais: Brasil e China.

[186] A Argentina é o país que mais resiste à incorporação das linhas tarifárias pendentes do setor sucroalcooleiro no MERCOSUL, temendo a concorrência com o açúcar brasileiro, sobretudo pela pressão de produtores pouco competitivos do noroeste argentino.

[187] A Petrobras atuou na Argentina por 14 anos, mas vendeu seus ativos no país em 2016.

a Argentina como primeiro mercado em sua estratégia de internacionalização, dadas a proximidade geográfica e a semelhança de padrões de consumo. Algumas empresas brasileiras na Argentina são: Ambev (bebidas), Grupo Pão de Açúcar (alimentos), Marcopolo (automóveis), Mahle Metal Leve (peças automotivas), Fras-le (peças automotivas), Randon (carrocerias), Marfrig (frigorífico), Minerva (frigorífico), Usiminas (mineração), CVC (turismo), Banco do Brasil (proprietário de cerca de 80% do Banco argentino Patagônia).

Investimentos da Argentina no Brasil: A presença de capitais argentinos no Brasil também é expressiva, havendo, igualmente, investimentos argentinos no Brasil variados. O estoque de investimentos argentinos no Brasil alcança cerca de US$ 13 bilhões, com mais de 70 empresas, gerando mais de 40 mil postos de trabalho no Brasil, com destaque para as áreas de engenharia e construção, agroindústria, gestão de infraestrutura (aeroportos), engenharia, metalurgia, tecnologia da informação e turismo. Estão entre os principais investidores argentinos no Brasil as empresas Mercado Livre, Aeroportos Argentinos, Grupo Techint, IRSA, Roemmers e Arcor. Destaque para o consórcio Inframérica Aeroportos, cuja *holding* é uma associação entre as empresas brasileira Engevix (50%) e a argentina Corporación América S/A (50%), vencedor das concessões dos aeroportos internacionais de São Gonçalo do Amarante (ASGA, RN), em 2011, e de Brasília-DF, em 2012.

Cooperação

Cooperação Fronteiriça: Brasil e Argentina são unidos por uma linha de fronteira que se estende por 1.261 km. A política de integração fronteiriça constitui dimensão essencial da agenda de cooperação bilateral. A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem periodicamente nas localidades fronteiriças dos dois países[188]. Em 2019, foi criado, no âmbito do MERCOSUL, o subgrupo de trabalho (SGT) nº 18, sobre Integração Fronteiriça, que compreende, entre suas discussões, o tema de "cidades-gêmeas". A integração entre os povos fortalece a tese de "estabilidade estrutural" de Candeias e restringe os efeitos das oposições políticas entre os atuais mandatários.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Com a desvalorização acentuada do peso argentino, o turismo de brasileiros para o país intensificou-se. Ademais, na América do Sul, a Argentina é a segundo maior comunidade brasileira fora do País, com cerca de 90 mil pessoas (é a nona maior comunidades brasileira no exterior como um todo), atrás apenas do Paraguai. Esse é um fator notável pois a Argentina é o país latino-americano com maior número de imigrantes, cerca de 2,3 milhões[189]. Atualmente, o Brasil conta com cinco consulados na Argentina (Consulado-Geral em Buenos Aires; Consulado-Geral em Córdoba; Consulado-Geral em Mendoza; Consultado em Paso de Los Libres; Consultado em Puerto Iguazú). Os postos consulares da região fronteiriça são responsáveis pela organização local dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina. Os

[188] No fim de 2022, foram retomadas as reuniões dos Comitês de Integração Fronteiriça, que não se realizavam desde 2019.

[189] Ver discussão sobre migração argentina: https://www.redaccion.com.ar/que-buscan-exactamente-los-que-se-van-de-la-argentina-y-por-que-es-tan-dificil-saber-cuantos-son-realmente/.
Dados gerais sobre migração na América Latina: https://es.statista.com/grafico/26167/paises-latinoamericanos-con-mas-emigrantes/.

Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina atualmente existentes são os quatro seguintes: Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú; Barracão-Dionísio Cerqueira-Bernardo de Irigoyen; São Borja-Santo Tomé; e Uruguaiana-Paso de los Libres.

Cooperação Técnica: Há acordo básico de Cooperação Técnica bilateral vigente desde abril de 1996[190]. Ao final de 2011, após a III Reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica Brasil-Argentina[191], o programa bilateral era composto por projetos nos temas de pecuária, agricultura, trabalho e emprego, geologia, meio ambiente e saúde. Compunham a carteira os seguintes projetos: 1) Fortalecimento no Programa de Controle da Dengue; 2) Fortalecimento das Farmacopeias do Brasil e da Argentina e de seus Laboratórios Nacionais de Controle para a Criação de uma Farmacopeia Regional; 3) Transferência de Cultivares e Técnicas para o Melhoramento das Batatas; e consideraram-se conclusos os seguintes: 4) Desenvolvimento de Capacidades em Gestão de Áreas Protegidas (dezembro de 2010); 5) Mapeamento Geológico e de Recursos Minerais em Áreas de Fronteira (fevereiro de 2011); 6) Apoio Técnico à Implementação de um Banco de Leite Humano na Argentina (abril de 2012). Mais recentemente, houve a coordenação de ações para promover a recuperação econômica pós-COVID-19 em diversas áreas, tais como integração produtiva e cadeias globais, economia digital, integração energética, recursos hídricos[192], agricultura[193], rede de proteção social[194], integração no setor de saúde (destaque para o farmacêutico, o desenvolvimento regional de vacinas e o fornecimento de insumos estratégicos para os países do MERCOSUL). Em 2021, o Brasil gastou R$ 103 milhões em cooperação técnica junto à Argentina.

Cooperação Humanitária: Entre 2019-2020, o Brasil dispendeu R$ 1,3 milhão em cooperação humanitária na Argentina, o que a fez o nono maior recipiendário de cooperação humanitária prestada pelo Brasil no período[195].

---

[190] Ver http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD.

[191] Última reunião sob o marco do Acordo básico de Cooperação Técnica Brasil-Argentina mencionada no site da ABC. Ver http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Argentina.

[192] A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) manteve quatro ações com o governo Argentino e dispendeu montante de R$ 13 mil em cooperação prestada entre 2019-2020 com foco no desenvolvimento de capacidades na área de gestão de recursos hídricos. O objetivo foi fortalecer as competências técnicas nos temas de: intercâmbio de gestão de bacias em ambos os países; integração de sistemas de monitoramento na bacia do Prata (alertas, redes e radares meteorológicos); e promoção de iniciativas em atividades complementares em uso de satélite, orientadas a aplicações hidrometeorológicas na América do Sul. Em 2019-2020, houve videoconferências para intercâmbio de experiências sobre sistemas de alerta, redes de monitoramento e hidrologia espacial, participação de técnico argentino no curso de medição e cálculo de vazão em grandes rios, entre outras atividades.

[193] Em 2020, a Embrapa conduziu na Argentina o projeto intitulado "Impacto das Mudanças Climáticas nas Doenças em Cultivos". O objetivo foi avaliar os impactos da mudança do clima sobre doenças de duas culturas de importância agroindustrial: a cana-de-açúcar e o amendoim, nas principais áreas produtoras do Brasil e da Argentina. Os resultados previstos respondem a uma medida de adaptação apresentada pelo setor agrícola para o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), desenvolvendo estudos prospectivos do risco de aparecimento de doenças em função da mudança do clima, incluindo novas técnicas de manejo.

[194] Houve intercâmbio técnico sobre políticas de desenvolvimento da primeira infância entre os programas Primeiros Anos (Argentina) e Criança Feliz (Brasil). Compartilhou-se, também, experiência em desenvolvimento de protocolos para a construção de cisternas pluviais em concreto armado destinadas à população vulnerável argentina.

[195] Entre 2019 e 2021, foram executados sete projetos de cooperação técnica com a Argentina. Ademais, a CGCH/ABC executou cinco ações de cooperação humanitária na Argentina.

Educação: Têm destaque projetos coordenados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Ministério da Educação, em âmbito bilateral e especialmente regional (tais como MATH AmSud, Marca, Arcu-Sul e STIC AmSud).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há diversas iniciativas de cooperação em áreas de ciência e tecnologia (biotecnologia, nanotecnologia, Antártida, Comitê Binacional de C&T[196]). O Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia (CABBIO), criado em 1986, promove capacitação de pesquisadores e técnicos em biotecnologia no Brasil, na Argentina e em outros países da região, fomenta pesquisa e conhecimento e apoia projetos conjuntos de desenvolvimento científico e biotecnológico[197]. Nos últimos anos, houve a incorporação do Uruguai ao CABBIO[198]. A Argentina aderiu ao padrão nipo-brasileiro de TV digital. Nos últimos anos, o governo argentino aprovou licenças para comercialização de sinal de sete satélites de telecomunicação de empresas brasileiras, que contribuirão para fortalecer a presença do modelo digital brasileiro na região.

Aeroespacial: Por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INP)E, o Brasil mantém alguns acordos de pesquisa científica e cooperação acadêmica com instituições argentinas[199]. Destaca-se atualmente o treinamento de técnicos brasileiros pela INVAP para lançamento de satélites. Nota-se, contudo, a perda de espaço do Satélite Argentino-Brasileiro de Informações Ambientais Marinhas (SABIA-MAR)[200], que, após sucessivos atrasos, não tem previsão de retomada.

---

[196] Entre 2019 e 2020, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação dispendeu mais de R$ 282 mil em cooperação científica e tecnológica com a Argentina, o que faz do país o oitavo maior parceiro em cooperação em ciência, tecnologia e inovação (atrás de China, Espanha, Suíça, EUA, Canadá, Austrália e Alemanha).

[197] Em 2019, no âmbito da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE, na sigla em inglês), o Brasil participou de reunião na Argentina para capacitar um grupo de países (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai) sobre os conceitos básicos da metodologia de coleta de dados e cálculo de biomassa animal e desenvolvimento de projeto-piloto na América Latina.

[198] O centro é um programa de integração regional instituído para consolidar a cooperação científico-tecnológica na área de biotecnologia entre Brasil e Argentina, com participação do Uruguai. Ao longo dos seus trinta anos de existência, o CBAB/CABBIO tem sido reconhecido como um dos exemplos do relacionamento dinâmico em ciência e tecnologia que o Brasil mantém com o outro país. Nesse sentido, o centro tem sido mencionando como uma experiência bem-sucedida e citado como modelo de cooperação bilateral em vários fóruns de discussões internacionais, particularmente em reuniões de ministros de Ciência e Tecnologia do Brasil e da Argentina.

[199] Destacam-se o projeto com a Universidade Nacional de Tucumán para a instalação e operação de estações de magnetrômetro na UNT (iniciado em novembro de 2018 e término previsto para novembro de 2023); e especialmente o Programa de Cooperação celebrado entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE) para a "Realização de ensaios ambientais para as Missões SAOCOM-1A e SAOCOM-1B (vigência até dois anos após o lançamento do SAOCOM-1B, que ocorreu em 31 de agosto de 2020). Acordos em: http://antigo.inpe.br/institucional/sobre_inpe/relacoes_institucionais/cooperacoes_internacionais_vigentes.php.

[200] Satélite argentino-brasileiro de informações ambientais marinhas (SABIA-MAR): lançado em 2008, na visita de Lula à Argentina, para observação dos oceanos e manejo costeiro, monitoramento da exploração petrolífera, gerenciamento de zonas costeiras e da atividade pesqueira, gerenciamento ambiental, gestão e preservação de desastres, recursos hídricos, meteorologia e mudança do clima. Em 2013, iniciou-se a Fase A da Missão SABIA-MAR, que engloba todo o planejamento da missão, a relevância dos dados científicos a serem recolhidos, os equipamentos que serão usados e a operacionalidade da missão, além do lançamento do SABIA-MAR1, previsto inicialmente para 2018. Projeto atrasou e é considerado malogrado.

Nuclear: Há pujante cooperação em matéria nuclear entre os países decorrentes tanto da ABACC[201] quanto das CPPN[202] e COBEN[203]. Destacam-se a celebração dos trinta anos da ABACC (18 julho de 2021) e o estreitamento da parceria com a empresa pública argentina (situada em Bariloche) INVAP na construção dos reatores multipropósito brasileiro (RMB) e argentino (RA-10), que estão em estágio avançado de construção e permitirão a produção autônoma de radioisótopos, o que permitirá ampliar o uso da medicina nuclear[204]. Ainda, o Brasil apoiou a exitosa candidatura em 2019 do diplomata argentino Rafael Grossi à presidência da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para um mandato quatro anos.

Transportes e Infraestrutura: Houve ampliação da conectividade física com o avanço do projeto do corredor bioceânico e a retomada de ênfase na Hidrovia Paraguai-Paraná[205], que conecta Puerto Cáceres (MS) ao porto de Nova Palmira, no Uruguai, e contribui para o barateamento do transporte de cargas e a integração logística regional, cumprindo importante papel para o escoamento da soja e ferro do centro-oeste brasileiro. Seguem em curso tratativas para a construção de três novas pontes sobre o rio Uruguai, incluindo o projeto de travessia rodoviária entre Porto Xavier e San Javier, e estudos para ampliar a interconexão ferroviária. Atualmente, há apenas três pontes ligando fisicamente os territórios (Uruguaiana/Paso de Los Libres; São Borja/Santo Tomé; e Foz do Iguaçu/Porto Iguazú). No último encontro bilateral entre os chanceleres Cafiero e França (outubro de 2021), instruiu-se as chancelarias a acordar um regime de gestão da Ponte Internacional Santo Tomé/São Borja e de seu Centro Unificado de Fronteira. Em dezembro de 2019, na cúpula do MERCOSUL de Bento Gonçalves, houve a atualização do Acordo sobre Transportes Aéreos Regulares (ASA), assinado originalmente em 1948, que regula os serviços aéreos entre os dois países. É necessária ampla revisão do acordo, de modo que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) vislumbra, no longo prazo, a assinatura de um acordo na modalidade "céus abertos". Segundo dados da ANAC, houve aumento de 459,7% (6,4 mil *versus* 1,6 mil) de decolagens do Brasil para a Argentina entre janeiro e outubro de 2022 em comparação ao mesmo período do ano anterior, o que sinaliza forte retomada da conexão aérea pós-pandemia[206].

Energia: Estão em desenvolvimento importantes projetos conjuntos no setor hidroelétrico, em biocombustíveis[207] e na área de petróleo e gás natural dos reservatórios do Pré-Sal e de Vaca Muerta, onde a produção é considerada mais barata que a brasileira. Há destaque para o desenvolvimento dos projetos binacionais hidrelétricos de Garabi e Panambi, com a retomada de reuniões da Comissão Técnica Mista encarregada dos projetos hidrelétricos no trecho

[201] Entre 2019 e 2020, o governo brasileiro gastou R$ 17 milhões com contribuições regulares para a ABACC, o que fez dela a 13º em gastos de contribuições regulares do país junto a organizações internacionais.
[202] Em 26 de julho de 2022 realizou-se a última reunião do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina.
[203] Em 2019, por ocasião dos 25 anos da entrada em vigor do Acordo Quadripartite, houve declaração presidencial conjunta sobre política nuclear que ressaltou os papeis de CPPN e COBEN.
[204] Vale mencionar ainda o desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa na área de lentes gravitacionais usando dados observacionais e simulações, e o programa de intercâmbio Brasil-Argentina focado na física da matéria escura, desde a astrofísica até sensores e experimentos de laboratório, ambos realizados em 2019 e 2020.
[205] Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai cooperam no âmbito do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, responsável pela implementação do Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia, assinado em 1992.
[206] Houve também aumento de 694,5% do indicador ASK (assentos-quilômetros ofertados) no mesmo período.
[207] Em 2019, o Brasil compartilhou experiências e resultados do projeto *Sugarcane Renewable Electricity* (Sucre), cujo objetivo é aumentar a oferta de eletricidade com baixa emissão de gases de efeito estufa (GEEs) por meio da geração de bioeletricidade a partir da palha da cana-de-açúcar, produto subutilizado para a geração de eletricidade pelas usinas.

compartilhado do Rio Uruguai. Os dois países comercializam entre si eletricidade para superar situações críticas de demanda elétrica, em que se destacou o desafio da crise hídrica na bacia do rio Paraná entre 2019-2021. Há discussões para exportação de origem termoelétrica da Argentina para o Brasil e negociações para a Argentina vender gás natural para o Brasil.

Cultura: Brasil e Argentina promovem diversas iniciativas em cooperação cultural. Há um Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Buenos Aires. Em novembro de 2022, no contexto das celebrações do bicentenário da Independência do Brasil, o IGR Buenos Aires, em parceria com a FUNAG, promoveu o Seminário Internacional "A recepção e a repercussão da Independência do Brasil nos países latino-americanos".

Esporte: Em 2019, em visita de Estado à Argentina, o presidente Bolsonaro declarou apoio do Brasil à candidatura da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai para ser sede conjunta da Copa do Mundo da FIFA de 2030.

Saúde: O Brasil mantém tradicional cooperação em matéria de saúde com a Argentina, em que se destaca o papel de instituições como o Instituto Butantã[208] e a Fundação Oswaldo Cruz[209] (Fiocruz). No período 2019-2020, como parte da tradicional cooperação humanitária brasileira para tratamento contra infecção por HIV/AIDS, o Brasil doou antirretrovirais à Argentina. Também é famosa a parceria com a Argentina na transferência de tecnologia para a produção da vacina da febre amarela. No contexto da pandemia de COVID-19, os países cooperaram tanto bilateralmente quanto no âmbito do MERCOSUL (destaque para reunião de ministros da saúde no âmbito do SGT-11). Também foram mantidas tratativas para reabertura das fronteiras (meados de 2021) e retomada da circulação de nacionais entre os países. Houve resultado positivo intra-MERCOSUL no que diz respeito à coordenação na resposta à pandemia: os Presidentes aprovaram declaração sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do impacto do coronavírus e seu impacto, que cobre questões sobre livre circulação de pessoas e tarifas de produtos essenciais, e o Grupo Mercado Comum (GMC) aprovou, em março de 2020, a destinação de cerca de US$ 6 milhões do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para iniciativa de combate à COVID-19 nos quatro países do bloco. No Brasil, a Fiocruz foi contemplada com US$ 1,3 milhão. Adicionalmente, foi aprovado um fundo reserva de US$ 10 milhões também destinado ao combate à pandemia.

Malvinas: Em 1833, o Brasil reconhece o direito argentino sobre as ilhas Malvinas, ocupadas pelo Reino Unido. O Brasil contribui para a defesa da soberania argentina nas Malvinas em fóruns internacionais. A empresa LATAM inaugurou rota aérea a partir de São Paulo em novembro de 2019, que foi seguida de pedido de discrição pela Argentina. A rota aérea foi suspensa no contexto da pandemia de COVID-19.

---

[208] O Ministério da Saúde fez doações para a Argentina de soro antilonômico. O Brasil, por meio do Instituto Butantã, é o único produtor do soro antilonômico, utilizado no tratamento para reverter os efeitos do envenenamento causado pelo contato de pessoas com os espinhos envenenados de taturanas (ou lagartas) do gênero *lonomia.*

[209] Atualmente, há quatro acordos internacionais entre a Fiocruz e instituições argentinas. Disponíveis em: https://portal.fiocruz.br/documento/cris-acordos-e-convenios.

3.2. Estados Unidos da América

3.2.1. Situação nacional e política externa

I. Estratégia de Segurança Nacional

a) Estratégia de Segurança Nacional 2022

A Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) publicada em outubro de 2022 dispõe acerca das prioridades estratégicas para a segurança dos Estados Unidos (EUA). Exigência legal para cada gestão do executivo, a NSS complementa a Estratégia de Defesa Nacional (NDS, na sigla em inglês)[210] em um enfoque sistêmico de posicionamento global em termos de segurança.

A NSS é composta de quatro partes operativas:

1) Competição para o futuro;
2) Investimento em nossas forças;
3) Prioridades globais;
4) Estratégia por região.

Na parte de "Competição para o futuro", a NSS estabelece a visão geral dos EUA na inserção internacional estratégica. Aqui, o documento fala da tensão crescente geopolítica entre potências, o que leva à necessidade de enfrentar dois desafios estratégicos. Primeiro, o mundo pós-Guerra Fria acabou definitivamente, e uma competição aberta entre potências toma forma; segundo, enquanto a competição emerge, há desafios globais, difusos e compartilhados que não respeitam fronteiras estatais (mudança do clima, insegurança alimentar, doenças transmissíveis, terrorismo, déficit energético e inflação são os explicitamente mencionados).

A visão estratégica dos EUA afirma que a proteção da segurança e a expansão da prosperidade econômica da população norte-americana dependem da cooperação internacional e da defesa dos valores democráticos. A NSS elenca desafios sistêmicos para a ordem internacional[211], salientando a posição privilegiada dos EUA para desempenhar um papel protagonista na defesa dos valores democráticos e da ordem internacional liberal. Nesse sentido, os EUA permanecem como principal potência militar e econômica, com potencial para forjar alianças para esse fim. Há a visão de uma competição emergente entre democracias e autocracias, sendo a posição democrática aquela de busca defender um sistema internacional baseado em regras, além dos direitos humanos, da defesa da liberdade e da dignidade humana. Destarte, a pressão que governos autoritários exercem deslegitima o sistema internacional baseado nos princípios da Carta e abre margem para um contexto em que a agressão, a coerção e a repressão se tornem a norma. Nesse sentido, China e Rússia se mostram como rivais em potencial, mas em graus diferentes. A Rússia se apresenta como uma ameaça imediata, especialmente mostrada na agressão contra a Ucrânia[212]; a China, por sua vez, é a única competidora capaz de reformar a

[210] Neste ano, pela primeira vez, a NDS foi publicada com atualizações da *Nuclear Posture Review* (NPR) e a *Missile Defense Review* (MDR), de forma integrada, com correlações entre estratégia e recursos disponíveis.
[211] Questionamento a princípios da Carta das Nações Unidas, invasão da Ucrânia pela Rússia, inflação, COVID-19 (e doenças transmissíveis, em geral), menor cooperação internacional e competição em tecnologias que têm o potencial transformador em termos securitários e econômicos.
[212] A NSS menciona as limitações operacionais do *hard power* russo no caso da guerra da Ucrânia.

ordem internacional e com crescente poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para alcançar esse objetivo.

A NSS reconhece que, em um contexto de embate geopolítico e de desafios compartilhados[213], a única forma de fazer valer os interesses estratégicos norte-americanos e de confrontar governos autoritários é por meio de alianças e de cooperação internacional. Ao trabalhar em conjunto com outras nações, os EUA podem melhorar o bem-estar da população americana e alcançar uma ordem internacional mais justa. Em termos de visão geral de abordagem estratégica, a NSS elenca três linhas de ação:

1) investir em fontes subjacentes (*underlying sources*) e em ferramentas de expansão de poder e de influência americanas;
2) construir uma coalizão forte de nações para ampliar a influência coletiva para formar o ambiente estratégico e resolver desafios compartilhados; e
3) modernizar e fortalecer as forças armadas de forma que elas estejam preparadas para uma era de competição.

A NSS se assenta em algumas premissas, que fundamentam a visão estratégica e a formação dos meios de ação, algumas delas são:

1) a interdependência e a porosidade entre política externa e interna;
2) as alianças e as parcerias são os ativos mais importantes da inserção internacional dos EUA[214];
3) o reconhecimento de que a China representa o maior desafio geopolítico para o país;
4) o reconhecimento de que não se deve ver o mundo somente pelo prisma da competição estratégica, cooperando com rivais quando necessário;
5) o reconhecimento de que a globalização trouxe benefícios, mas que um ajuste é necessário para enfrentar os crescentes desafios globais[215];
6) o compartilhamento da visão dos EUA por vários países, reflexo do esforço inscrito na Carta das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, a NSS reconhece que a melhor forma de se inserir no mundo é por meio de uma abordagem dupla, por um lado cooperando com qualquer país, mesmo os rivais, com vistas ao enfrentamento dos desafios compartilhados, e, por outro lado, aprofundando laços com democracias e países afins para reforçar a agenda de valores democráticos e princípios da ordem internacional em vigor[216].

Na parte "Investimento em nossas forças", a NSS estabelece as formas e necessidade de investimento das capacidades norte-americanas. Aqui, o documento especifica as áreas de investimento salutar e as ferramentas de inserção internacional para a satisfação dos interesses sistêmicos do país e da população norte-americana.

---

[213] A NSS estabelece que, desses desafios, o maior e potencialmente existencial para todas as nações é a mudança do clima; tanto na perspectiva dos riscos impostos pela mudança de ecossistemas, como pela necessidade de redução de dependência energética de Estados como a Rússia.

[214] Aqui, a NSS enfatiza a parceria com países europeus (essencialmente na OTAN) e com países do Indo-Pacífico.

[215] Na prática, essa visão toma a globalização de forma mais realista, reconhecendo as limitações do processo e recordando que desafios como a desigualdade entre e dentro de países não foram equacionados pelo processo. Para tanto, o documento elenca iniciativas que visam a melhorar a qualidade de vida de norte-americanos de forma a aprofundar o engajamento econômico mantendo o bem-estar da população (o *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF), uma forma de imposto mínimo global que assegura que corporações paguem sua parte justa de impostos independentemente de onde quer que elas estejam operando; e o *Partnership for Global Investment and Infrastructure* (PGII).

[216] Nesse sentido, a NSS menciona o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por Austrália, Índia, Japão, EUA, o *US-EU Trade and Technology Council*, o AUKUS e o I2-U2, composto por Índia, Israel, UAE, EUA.

Primeiro, a NSS fala do investimento em três ativos para manter-se em uma posição de vantagem estratégica – na capacidade industrial e de inovação, na população norte-americana, e na democracia e nas instituições democráticas. Elencam-se iniciativas que fazem eco à visão de *reshoring* e de *decoupling*[217], além de mencionar a importância de acolhimento de migrantes e de coesão social no fortalecimento democrático.

Em termos de ferramentas, a NSS menciona o uso da diplomacia e a modernização das forças armadas para alcançar os objetivos estratégicos dos EUA. Quanto à diplomacia, a consolidação de alianças e de parcerias se mostra valiosa para a consolidação da democracia, e dos direitos humanos. O documento menciona plataformas de cooperação para buscar esse fim: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)[218], o *US-EU Trade and Technology Council*[219], o AUKUS, o *Five Eyes*, e o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). No campo de cooperação internacional, o NSS estabelece como objetivo estratégico a integração entre as alianças no Indo-Pacífico e na Europa. Por meio da diplomacia também se busca apoiar a democracia e promover direitos humanos, paz e segurança internacionais e prosperidade. Para tanto, a NSS menciona a *Presidential Initiative for Democratic Renewal*, a defesa de direitos de minorias religiosas ameaçadas pela ação do Partido Comunista Chinês (PCC), notadamente em Xinjiang, Tibet e Hong Kong), e a ampliação da admissão de refugiados. Na visão da NSS, inclusão e prosperidade são categorias intrinsecamente ligadas, cujo meio de implementação é a ação diplomática e a defesa dos valores empunhados pela Carta da ONU. Em segundo lugar, a modernização das forças armadas é delineada como meio efetivo de alcance dos objetivos dos EUA. A visão permanece a de usar uma abordagem integrada, em que *hard power* é usado ao lado de outras formas diplomáticas de ação externa. Além disso, reforça-se a revitalização das capacidades nucleares para fazer frente às ameaças dissuasórias mais recentes da Rússia, e da ameaça crescente de rivalizar com a China também nesse domínio[220]. De acordo com a NSS, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta aos EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Na parte "Prioridades globais", a NSS as delineia de forma mais específica. No caso da competição com China e Rússia, o documento reforça a ameaça que a china representa para a ordem internacional de forma sistêmica e para a estabilidade do Indo-Pacífico, em particular ameaçando a autonomia de Taiwan[221]. Nesse caso, a estratégia em relação à China é tripla:

1) investir nos fundamentos da força do país domesticamente;

---

[217] Podem ser citados o *CHIPS and Science Act*, as iniciativas de fortalecimento da indústria de semicondutores nos EUA e o *National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative*.

[218] O documento louva a nova agenda adotada na Cúpula de Madri, 2022, para fazer frente a desafios sistêmicos advindos da China e de outros riscos securitários desde cibersegurança até mudança do clima, bem como concordou com os pedidos de acessão de Finlândia e de Suécia à aliança.

[219] O conselho tem como função a coordenação no estabelecimento de regras sobre tecnologia, economia e comércio, tendo como base o compartilhamento de valores democráticos.

[220] "*By the 2030s, the United States for the first time will need to deter two major nuclear powers, each of whom will field modern and diverse global and regional nuclear forces*". Ainda sobre as capacidades nucleares, recentemente, foi publicada a *Nuclear Posture Review*, que reafirma os compromissos com o recurso à dissuasão nuclear e com o investimento e a modernização das forças nucleares, do comando e controle nuclear e dos sistemas de comunicação, produção e infraestrutura de suporte.

[221] Sobre Taiwan, o documento repete a posição oficial do governo: "*We oppose any unilateral changes to the status quo from either side, and do not support Taiwan independence. We remain committed to our one China policy, which is guided by the Taiwan Relations Act, the Three Joint Communiques, and the Six Assurances. And we will uphold our commitments under the Taiwan Relations Act to support Taiwan's self-defense and to maintain our capacity to resist any resort to force or coercion against Taiwan*".

2) alinhar esforços com aliados; e
3) competir responsavelmente com a China para defender interesses e construir uma visão de futuro.

No caso da Rússia, a NSS critica a agressão à Ucrânia, mas reafirma que a ameaça da Rússia é mais imediata do que sistêmica e que a luta em questão é pela defesa da Carta da ONU e não um embate Rússia *versus* Ocidente.

No caso da cooperação para a solução de problemas compartilhados, a NSS elenca as principais ações nas áreas de mudança do clima, de pandemias e biodefesa, de insegurança alimentar, de controle de armas e de não proliferação[222], e de terrorismo. Na NSS, há explícita correlação dos eventos internacionais mais recentes na acentuação desses problemas compartilhados (essencialmente a pandemia do COVID-19, a agressão à Ucrânia e as ameaças em segurança diante de dissuasão nuclear). A natureza difusa e transnacional desses desafios reforça a interdependência entre internacional e doméstico, além de tornar a cooperação diplomática ainda mais relevante para enfrentamento eficaz. Por fim, a administração Biden menciona as principais áreas de formação de regras para a garantia dos interesses estratégicos dos EUA, elencando medidas concretas em tecnologia, segurança cibernética e comércio e economia.

Na parte "Estratégia por região", a NSS traça as principais linhas de ação em um recorte geográfico. Na frente do Indo-Pacífico, há menção às principais iniciativas de cooperação regional: QUAD, parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), AUKUS, parceria e liderança no Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). Na aliança com a Europa, mencionam-se o fortalecimento da OTAN e o compartilhamento de valores com países do continente. No hemisfério ocidental como um todo, a NSS menciona a aproximação e coincidência de interesses no âmbito das Américas, as resoluções sobre a Venezuela e o compromisso regional com a migração e proteção de migrantes e refugiados[223], e o plano de ação sobre saúde e resiliência nas Américas (com vistas ao combate a futuras pandemias e a emergências transnacionais de saúde pública). No Oriente Médio, os EUA apoiam uma abordagem de menor engajamento direto e maior colaboração com parceiros regionais. Nesse sentido, a defesa de integração regional, a liberdade de navegação e o fortalecimento de uma ordem internacional baseada em regras são alguns dos elementos-chave para a construção de uma região mais estável. No continente africano, a estratégia de inserção internacional dos EUA apoia as iniciativas de integração comercial e de institucionalização do continente. Ademais, há menção à relevância do fortalecimento democrático no continente à necessidade de agir em íntima cooperação no combate a desafios sanitários e de mudança do clima. Por fim, a NSS menciona a necessidade de manutenção de um Ártico pacífico, estável próspero e cooperativo, e dispõe acerca da relevância de domínios marítimos, aéreos e espaciais para a segurança e prosperidade do mundo. Para tanto, os EUA reafirmam os princípios costumeiros da

[222] Aqui, em particular, reafirma-se a importância de mecanismos de não proliferação e de segurança, com o objetivo de construção de um mundo em que não haja a ameaça constante de uso de armas nucleares. Contudo, não há menção ao desarmamento total dessas armas, muito menos ao Tratado sobre Proibição Completa de Armas Nucleares (TPAN).
[223] A "*Los Angeles Declaration on Migration and Protection*" complementa os esforços domésticos dos EUA para modernizar sua infraestrutura fronteiriça e construir um sistema migratório justo, ordenado, humano, com parcerias hemisféricas robustas centradas no princípio do compartilhamento de responsabilidade, na estabilidade e assistência para comunidades afetadas, na expansão de caminhos legais, na gestão de migrações humanas, e na resposta emergencial coordenada.

Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)[224], e a liberdade de navegação, sobrevoo e proteção ambiental de domínios marítimos.

b) Comparação com a NSS 2017

Em termos de paralelos, continua a visão de China e Rússia como ameaças potenciais ou reais para os interesses estratégicos dos EUA. Contudo, na NSS de Trump havia uma visão vaga de "poderes revisionistas" ao criticar potenciais rivais aos interesses e valores dos EUA. Na atual NSS, há explicitação das ameaças de China e de Rússia, de forma individualizada e mais precisa: a primeira como potencial ameaça sistêmica e de longo prazo; a segunda como ameaça imediata, mas sem o potencial de ameaça sistêmica). Além disso, desde a NSS de Trump, já havia uma crítica visível ao autoritarismo de países rivais, e a menção explícita ao terrorismo e a desafios transnacionais em segurança. Outra continuidade é a menção à tecnologia como vetor de ameaças, tendo como consequência a necessidade de adaptação estratégica, investindo em tecnologias informacionais e encarando o domínio de ciberdefesa como prioritário para alcançar interesses sistêmicos dos EUA.

No que concerne às diferenças, a NSS atual avança a ideia de cooperação internacional e de parceria para enfrentamento de desafios transnacionais de uma forma que não era vista na NSS anterior. Na NSS anterior, houve ausência de menção à ameaça apresentada pela mudança do clima, tema bem presente na NSS de Biden. Outro matiz importante é a abordagem em relação à Coreia do Norte e Irã; na NSS de Trump, ambos eram tratados como *rogue States*, com visão bastante crítica de movimentos de aproximação em relação a ambas (com menção ao Irã como patrocinador do terrorismo). Na NSS de Biden, não há mais essa designação de *rogue States*, e adota-se uma postura bem distinta, de possibilidade do uso da diplomacia para a desnuclearização da península coreana e para despojar o Irã de capacidades nucleares (embora se reconheça que o Irã incorra em atividades desestabilizadoras, salientando a necessidade de agir com aliados dos EUA para fazer frente a isso). Por fim, a NSS atual não deixa de salientar que os interesses da população dos EUA estão em primeiro lugar e que as estratégias delineadas são as mais adequadas para a ampliação do bem estar dessa população, e não um fim em si mesmas.

[224] Os EUA não são partes da CNUDM, por isso a NSS menciona somente as normas da convenção que refletem o costume internacional na matéria.

II. Estados Unidos e regimes e questões multilaterais

a) Multilateralismo

Biden tem buscado reafirmar a liderança multilateral dos EUA, após uma série de desengajamentos durante o mandato de Trump, como a retirada do Acordo de Paris, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da Organização das Nações Unidas (OMS). Ainda em campanha, Biden prometeu ter a política externa como uma das prioridades de sua administração e retornar os EUA ao mundo e ao multilateralismo. Além disso, prometeu "liderança pelo exemplo" no sistema internacional. O secretário de Estado Blinken é um conhecido defensor do multilateralismo e da liderança global que seu país deve exercer para alcançar soluções conjuntas para problemas globais. O lema *America is back* acena para esse compromisso com o multilateralismo e também busca contrapor-se ao *America First* de Trump. O presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, ressaltou que *America is back* é mais do que um *slogan*, é um reconhecimento de que uma abordagem multilateral é necessária para resolver problemas como cadeias de suprimento para vacinas contra COVID-19 ou impostos corporativos mais justos na era digital.

Após a invasão russa da Ucrânia, Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais, buscando mobilizar a oposição a Putin por meio do multilateralismo. No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 25 de fevereiro, os EUA e a Albânia apresentaram uma resolução copatrocinada por outros 80 Estados-Membros da ONU exigindo o fim da invasão e deixando claro que a Rússia é a única responsável pela violência em curso. Essa ação foi seguida rapidamente por uma votação do CSNU em 27 de fevereiro para convocar a primeira Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a Ucrânia, realizada em 28 de fevereiro. A resolução "agressão contra a Ucrânia" (A/RES/ES-11/1) foi adotada pela AGNU em 2 de março, condenando a agressão russa contra a soberania, independência unidade e integridade territorial da Ucrânia, com 141 votos a favor, cinco contra e 35 abstenções. A título de comparação, na retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, não obstante a coordenação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), não se pode afirmar que Biden encaminhou a questão ao âmbito multilateral, ou mesmo a aliados estratégicos como o Reino Unido, em que pesem as consequências para a região e para o sistema.

b) Mudança do clima

Entre as principais diferenças entre as políticas externas de Biden e de Trump, destaca- se a importância conferida à questão da mudança do clima. Essa mudança de orientação foi confirmada desde o início do mandato, com a indicação do ex-secretário de Estado John Kerry como enviado especial para o clima, cargo criado na administração Biden; a assinatura, no dia da posse, de instrumento de adesão ao Acordo de Paris, reintegrando-se ao instrumento trinta dias depois, em 19 de fevereiro de 2021; a realização virtual, a convite dos EUA, de Cúpula do Clima, no "Dia da Terra", em 22 de abril, com a presença de mais de quatro dezenas de chefes de Estado e de Governo, o que demonstra o interesse norte-americano de liderar o enfrentamento da urgência climática, considerada pelo presidente Biden como "uma ameaça existencial", e o anúncio pelos EUA, por ocasião da Cúpula do Clima, de nova e ambiciosa meta: reduzir as emissões de gases do

efeito estufa (GEE) do país em 50-52% até 2030 (com relação aos níveis de 2005), aprofundando o compromisso anterior de reduzir em 26-28% até 2025, e atingir a neutralidade climática até 2050 (anteriormente era de 2060). Atualmente, os EUA são responsáveis por cerca de 15% das emissões em todo o mundo. A questão da mudança do clima foi pautada pelos EUA em outros foros, a exemplo da reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) em 2021 e do G7, em que, também em 2021, Biden apresentou a proposta *Build Back Better World* (B3W), que tem o clima entre suas áreas prioritárias. Em 2021, na 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), vários compromissos relacionados ao clima foram assumidos, como o Compromisso Global do Metano liderado pelos EUA e pela União Europeia (UE), e o Pacto Climático de Glasgow, primeiro compromisso multilateral em prol da eliminação do uso de combustíveis fósseis, a começar pela energia proveniente de usinas de carvão.

Em 2022, o governo Biden anunciou regulamentos administrativos destinados a diminuir as emissões de metano e hidrofluorcarbonetos (HFCs) dos EUA e, em outubro, ratificou a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal de 1987 sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Em março de 2022, o Executivo também obteve a aprovação no Congresso de financiamento de US$ 1,1 bilhão, para a agenda climática de Biden, menos da metade dos US$ 2,5 bilhões originalmente requisitados. Em agosto, uma importante vitória para a agenda ambiental de Biden foi a entrada em vigor da Lei de Redução da Inflação (IRA: *Inflation Reduction Act)*, pacote climático de R$ 2,2 trilhões, o maior da história dos EUA. Além dos objetivos de enfrentamento da crise climática e de promoção da justiça ambiental, a IRA garante a liderança mundial dos EUA na fabricação doméstica de energia limpa, com vistas ao objetivo de uma economia de zero carbono até 2050. A IRA também promove grandes mudanças na política de saúde, dando ao sistema de saúde pública dos EUA (*Medicare*) o poder, pela primeira vez, de negociar os preços de medicamentos vendidos com receita médica. Para financiar os gastos do pacote, a legislação prevê novos impostos, como um imposto mínimo de 15% sobre grandes corporações e um imposto de 1% sobre recompras de ações, e aumenta a capacidade de arrecadação da Receita Federal em US$ 700 bilhões de receita do governo em dez anos. São previstos gastos de mais de US$ 430 bilhões para reduzir as emissões de carbono, além da extensão de subsídios para seguro de saúde sob o *Affordable Care Act*. No plano internacional, em declarações a líderes globais e foros como a AGNU, Biden prometeu direcionar US$ 11 bilhões por ano para ajuda climática internacional até 2024. Ressalte-se que nem todo o Congresso compartilha as ambições climáticas do presidente, especialmente após o resultado das eleições de *mid-term* de novembro de 2022.

Na COP27, Biden dobrou a promessa de contribuição dos EUA ao Fundo de Adaptação, chegando à soma de US$ 100 milhões, e anunciou novas contribuições de mais de US$ 150 milhões para acelerar os esforços do Plano de Emergência do Presidente para Adaptação e Resiliência (PREPARE) em toda a África, além de mais de US$ 20 milhões prometidos anteriormente para acelerar o trabalho do PREPARE nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Também destacou iniciativas como o *Global Shield*, no âmbito do G7, e a proposta apresentada por seu enviado especial para o clima, John Kerry, para acelerar a transição energética nos países em desenvolvimento por meio de créditos de carbono associados ao setor de energia. Na mesma conferência, foi aprovado um fundo para compensação de perdas e danos sofridos pelos países particularmente vulneráveis às alterações do clima, sobre o qual Biden não se manifestou.

c) Direitos humanos

Durante o governo Trump, os EUA retiraram-se do CDH da ONU. Em fevereiro de 2021, os EUA anunciaram sua intenção de "se envolver" novamente no CDH, assumindo inicialmente papel de observador. O então encarregado de negócios dos EUA junto à ONU declarou que "para poder abordar as deficiências do Conselho e garantir que cumpra seu mandato, os EUA devem estar presentes à mesa e fazer uso de todo o peso de liderança diplomática". Em 14 de outubro, os EUA foram eleitos para uma cadeira no conselho para um mandato de três anos, de janeiro de 2022 a dezembro de 2024.

O tema do racismo é outra prioridade na política externa do atual governo. O presidente Joe Biden prometeu pôr termo ao racismo sistémico no país, pelo que nesta declaração os EUA comprometem-se perante o CDH, que tinha criticado as violências, designadamente perpetradas por membros da polícia, contra a comunidade afro-americana. Em janeiro de 2021, Biden anunciou pacote de medidas para enfrentar a divisão racial no país – uma de suas promessas de campanha. As decisões atacam quatro frentes: diminuir o uso de prisões de administração privada, reforçar a aplicação de medidas antidiscriminação no mercado imobiliário, enfatizar um compromisso com a soberania tribal dos indígenas e condenar a discriminação contra asiático-americanos e americanos descendentes de povos das ilhas do Pacífico. Na perspectiva da política externa de 2021, em março, os EUA apoiaram "*Joint Statement on Countering Racism and Racial Discrimination*" no CDH. Tratou também do tema na apresentação do relatório da terceira Revisão Periódica Universal (RPU) dos EUA. Em 25 de maio, o Departamento de Estado emitiu diretrizes para sua rede de postos para marcar o primeiro ano do assassinato de George Floyd e aludir a pautas do *Black Lives Matter*. O novo governo dos EUA passou a considerar a igualdade racial e o apoio a comunidades "desamparadas" como "prioridade de segurança nacional".

Outras questões de direitos humanos em que há claras mudanças são direitos das pessoas LGBTQIA+, direitos dos solicitantes de refúgio e imigrantes, direito ao voto, direitos dos trabalhadores e questões relativas a desigualdades econômicas, direitos de comunidades indígenas, direitos de mulheres e meninas e direitos relacionados aos efeitos da mudança do clima. Os EUA anunciaram voltar a contribuir para o financiamento do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), mas não reingressaram na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). A aprovação, em dezembro de 2022, do aumento do orçamento de 2023 do subcomitê do Senado para programas de política externa "*State, Foreign Operations, and Related Programs*" (SFOPS) poderia preparar o caminho para esse retorno. Além disso, a posição diante dos episódios em Myanmar foi calcada em questões de direitos humanos. Regionalmente, violações em Cuba, na Nicarágua, na Venezuela e em outros países latino-americanos têm sido motivo de preocupação.

d) Saúde

Nos primeiros dias do governo Biden, o destaque para a agenda de saúde foi a rescisão da retirada dos EUA da Organização Mundial da Saúde (OMS), que ainda não havia tido efeito. Em maio, por questão de transparência, Biden pediu aos serviços de informações do país que investiguem de forma ampla as origens do coronavírus Sars-CoV-2, incluindo a possibilidade de que ele tenha escapado de um laboratório chinês, e exigiu um relatório em 90 dias. A OMS fez a sua própria investigação na China, com uma equipe internacional de especialistas. A equipe

concluiu que a hipótese da origem em laboratório é extremamente improvável, mas não conseguiu determinar a origem do vírus. O estudo foi mais tarde questionado por vários países.

No que diz respeito à pandemia de COVID-19, houve preocupação inicial de garantir a vacinação da população norte-americana. Em fevereiro de 2020, os EUA anunciaram que contribuiriam com a COVAX Facility, após a negativa do governo Trump. Em abril, os EUA e a Aliança Global para Vacinas e Imunização (Gavi, na sigla em inglês) somaram forças com parceiros do G7 na luta contra a pandemia para acelerar a entrega de vacinas contra COVID-19 para 92 economias de baixa e média renda através do COVAX Facility. Biden assumiu compromisso de contribuição dos EUA com 1,2 bilhão de doses de vacinas e US$ 4 bilhões para o COVAX Facility em 2020 e 2021. Ao final de 2021, 200 milhões de vacinas haviam sido doadas pelos EUA mais de cem países. Em abril de 2022, as doações ultrapassaram os 500 milhões de doses. Além da doação de vacinas, no âmbito do G7, os compromissos assumidos pelos EUA e seus aliados próximos, em 2021 e 2022, incluem o cumprimento do *G7 Pact for Pandemic Readiness*, para ajudar pelo menos cem países em casos de novas pandemias, e a expansão dos investimentos em saúde, desenvolvimento e financiamento de respostas a problemas globais de saúde e aumento da preparação para pandemias.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), em maio de 2021, os EUA anunciaram disposição em negociar solução multilateral que contribua para o combate à COVID-19, bem como para intensificar seus esforços – em conjunto com o setor privado e demais partes interessadas – para aumentar a produção e distribuição de insumos e vacinas em âmbito global. Katherine Tai, representante de Comércio Exterior dos EUA, declarou que o país apoiaria o *waiver* à proteção intelectual para as vacinas contra a COVID-19, devido às circunstâncias extraordinárias da pandemia, e que participariam ativamente das negociações necessárias na OMC. Em junho de 2022, Tai declarou que as negociações sobre propriedade intelectual das vacinas haviam chegado a um resultado satisfatório durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC, em prol da recuperação da saúde global, a despeito de discussões árduas.

A manutenção dos EUA na OMS também esteve acompanhada de reforço no combate multilateral a outras doenças, como HIV/AIDS (cujos 40 anos de epidemia foram marcados por declaração de Biden), tuberculose e malária. Nesse sentido, Biden e Harris anunciaram, em novembro de 2022, compromisso de apoiar diretamente pelo menos 50 países, até 2025, para fortalecer e alcançar a capacidade regional, nacional e local em cinco áreas críticas para prevenir, detectar e responder a ameaças de doenças infecciosas. A construção dessas capacidades fará com que os países possam aplicar o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e ajudará a alcançar a meta de 2024 da Agenda Global de Segurança Sanitária (GHSA, na sigla em inglês). Esse apoio contará com parcerias regionais, como a aliança multissetorial *African Outbreak Response Alliance* (APORA) e esforços conjuntos entre o Comando Indo-Pacífico dos EUA e a Força de Defesa Australiana.

Quanto aos direitos das mulheres, destaca-se a retirada dos EUA da coalizão que adotou o Consenso de Genebra em 2020. Esse documento, que trata do direito das mulheres aos mais altos padrões de saúde, da contribuição essencial das mulheres para a saúde, do papel da família para uma sociedade próspera e bem-sucedida e da necessidade de se proteger o direito à vida, tem como objetivo principal opor-se ao direito ao aborto. Em 28 de janeiro de 2020, Biden revogou a Política da Cidade do México, em vigor durante todo o mandato de Trump, como parte de seu compromisso de proteger a saúde das mulheres e promover a igualdade de gênero no país e no mundo. Lançada por Reagan, em 1984, essa política exigia que organização não governamentais estrangeiras

excluíssem o aborto como método de planejamento familiar como condição para obtenção de financiamento do governo dos EUA.

e) Comércio multilateral

No que diz respeito ao regime multilateral de comércio, observa-se continuidade na política externa de Biden em relação a Trump. Na OMC, o Órgão de Apelação (OA) do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da organização continua paralisado devido à necessidade de nomeação de seus integrantes. Na MC12, em junho de 2022, o único avanço nesse sentido foi o compromisso assumido pelos membros de "ter um órgão de solução de controvérsias em pleno funcionamento e acessível a todos os Membros até 2024". Na mesma reunião, os EUA apontaram os acordos plurilaterais de comércio como uma via essencial para lidar com novas questões relacionadas ao comércio, enquanto outros membros manifestaram preocupações com a possibilidade de que acordos plurilaterais marginalizem países não participantes ou favoreçam "caronas" que se beneficiem dos compromissos assumidos por outros.

Além disso, as tarifas discriminatórias do ex-presidente sobre as importações chinesas, conforme a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974, continuam em vigor em novembro de 2022, ainda que Biden tenha definido essas tarifas como "prejudiciais", "desastrosas" e "imprudentes" durante sua campanha presidencial. Tais tarifas estão "em revisão" desde que Biden assumiu o cargo. Em relação às relações comerciais com aliados, também é difícil discernir uma estratégia abrangente. Determinando que "agora não é o momento para acordos tradicionais de livre comércio", Katherine Tai, representante de Comércio Exterior dos EUA, vetou as negociações para quaisquer novos acordos comerciais.

f) Desarmamento e não proliferação

Biden assumiu o governo com a clara intenção de promover mudança significativa na política nuclear dos EUA, declarando que o arsenal do país tinha um único propósito, a deterrência – e, se fosse o caso, a retaliação – contra ataque nuclear. Vem implementando essa política de propósito único como parte de esforço mais abrangente para reduzir a importância dos arsenais nucleares à "defesa dos interesses vitais dos EUA e de seus aliados", em linha com a postura assumida na vice-presidência dos dois mandatos de Barack Obama.

Em contexto de guerra na Ucrânia e ameaças feitas por Putin quanto ao uso de armas nucleares, a *Nuclear Posture Review* (NPR) de 2022, divulgada em outubro, não reflete, porém, essa intenção. O documento afirma que as armas nucleares fornecem deterrência única, segura e eficaz que nenhum outro elemento do poder militar pode substituir e que sustenta todas as prioridades de defesa nacional dos EUA. A NPR de 2022 apoia a continuação de investimentos em todos os principais programas de modernização nuclear existentes, incluindo terrestres, marítimos, aéreos, de comando e controle e algumas capacidades suplementares; no entanto, também afirma que "a dissuasão por si só não reduzirá os perigos nucleares". Consequentemente, a NPR coloca uma "ênfase renovada" no controle de armas, na não proliferação nuclear e na redução de risco, políticas que complementam e reforçam mutuamente os objetivos de dissuasão nuclear dos EUA. A NPR identifica o controle mútuo e verificável de armas nucleares como o "caminho mais eficaz, durável e responsável" para reduzir o papel das armas nucleares na estratégia dos EUA e impedir seu uso.

g) Discurso na AGNU 2022

A invasão da Ucrânia pela Rússia teve destaque no discurso do presidente Joe Biden, condenando-se as violações à Carta da ONU, os referendos propostos, a mobilização, as atrocidades cometidas e as ameaças de uso de armas nucleares. Biden ressaltou a exclusividade da Rússia no papel de causadora do conflito e o auxílio norte-americano à Ucrânia. Destacou o papel da democracia como instrumento para enfrentar os desafios globais e os valores da Carta como denominadores comuns para a comunidade internacional. Defendeu o uso parcimonioso do veto no CSNU, além do aumento do número de membros permanentes e não permanentes no órgão. Dada a nova legislação ambiental doméstica e as políticas internacionais de financiamento, ressaltou a prioridade das questões climáticas para os EUA, além de elencar iniciativas globais do país em saúde e em combate à insegurança alimentar. Menciona outras iniciativas como a regulação da *internet*, o imposto mínimo global para empresas, o perdão de dívida a países menos desenvolvidos, o combate ao terrorismo e a Parceria para Infraestrutura e Investimento Global. Critica veladamente a política chinesa de investimentos no exterior. Quanto à competição com a China, explicita que os EUA assumirão o papel de uma "liderança razoável", sem buscar conflitos. Menciona brevemente as questões da Venezuela, da Etiópia, do Haiti, do Iêmen, de Israel e do estreito de Taiwan, com o comprometimento norte-americano com a *One China Policy*. Por fim, toca na questão da não proliferação nuclear, condenando as posições de Rússia, China, Coreia do Norte e Irã. Em direitos humanos, destaca o relatório da ONU sobre Xinjiang, além das situações no Irã, em Myanmar e no Afeganistão.

h) Discurso na AGNU em 2021

O presidente Joe Biden afirmou que os países são interdependentes diante de pandemias, ciberataques, terrorismo, mudança do clima e ameaças nucleares. Acrescentou que a cooperação os ajudará, e novas tecnologias poderão ser benéficas. Disse que os EUA condenam a guerra e defendem uma diplomacia "incansável" com objetivos mensuráveis, em instâncias multilaterais (Acordo de Paris, CDH, OMS, OTAN, QUAD, o Plano de Ação Conjunto Global – JCPOA) e regionais (União Africana – UA, ASEAN, UE, Organização dos Estados Americanos – OEA), auxiliando financeira e humanitariamente países em desenvolvimento. Afirmou que a competição é admissível; o conflito ("Guerra Fria 2.0"), não. Defendeu que a democracia deve ser promovida, as minorias, protegidas, e as normas internacionais, respeitadas. Assinalou que uma infraestrutura verde (*Build Back Better World*) será central para gerar empregos e sustentabilidade ambiental.

III. Relações Estados Unidos-China

a) Política externa de Joe Biden para a China

Trata-se de provavelmente o elemento central da política externa dos Estados Unidos (EUA) em ambas as administrações, sem que grandes rupturas tenham sido verificadas por tratar-se de, grosso modo, consenso bipartidário em Washington. Pode-se afirmar que houve a manutenção da avaliação de que a China, segunda maior economia do mundo em termos nominais e primeira em paridade do poder de compra (PPC), é "competidora estratégica" (Biden afirmou que a China seria o principal competidor dos EUA) e uma "potência revisionista".

Biden criticou o autoritarismo chinês e, como já havia feito Trump, acusou a China de "roubo de empregos". Anunciou que iria confrontar os abusos da China em áreas como a economia, os direitos humanos, propriedade intelectual e a governança global, mas também trabalhar com Pequim quando do interesse dos EUA, para renovar o papel deste país nas instituições internacionais e recuperar sua credibilidade e autoridade moral.

Em 2021 e em 2022, os principais elementos da "guerra comercial e tecnológica" foram mantidos, marginalmente revistos ou aprofundados. Antes de tomar posse, Biden afirmou que não tomaria medidas imediatas para reverter tarifas existentes ou para rediscutir seja o "Acordo de Fase 1" seja futuras negociações comerciais com a China. Reiterou-se, entretanto, preocupação com o que são consideradas "práticas abusivas" da China, incluindo "roubo de propriedade intelectual", dumping, subsídios ilegais e transferência forçada de tecnologia. Parcerias com UE e Japão nesse sentido foram mantidas. A China foi mantida fora da lista de manipuladores cambiais, como já havia sido decidido no contexto da negociação da Fase 1. Apesar de pedidos no sentido contrário de autoridades chinesas, sanções impostas à China, inclusive relacionadas aos *uigures*, mas também a empresas de tecnologia chinesas, foram igualmente mantidas.

Em fevereiro de 2021, Biden e Xi mantiveram conversa telefônica. Na ocasião, Biden referiu-se a "práticas econômicas coercitivas e injustas de Pequim", bem como a "repressão do governo em Hong Kong, abusos dos direitos humanos em Xinjiang e ações cada vez mais assertivas na região, inclusive em relação a Taiwan". Em 12 de março de 2021, foi realizada a primeira reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), entre EUA, Índia, Japão e Austrália, formada como parte dos esforços para equilibrar o crescente poderio econômico e militar da China. Biden também recebeu como suas primeiras visitas os presidentes de Japão e Coreia do Sul, assim como enviou altos oficiais para aqueles dois países, ocasiões em que o compromisso dos EUA com suas seguranças e questões relacionadas à China foram tratadas.

Ainda em março de 2021, em encontro de alto nível no Alasca, não houve melhora no diálogo bilateral em relação ao governo de Donald Trump. O secretário de Estado Antony Blinken, acusou a China de ameaçar a ordem global, reprovou as ações de Pequim na província chinesa de Xinjiang, em Hong Kong e em Taiwan. Também atribuiu a Pequim ciberataques contra os EUA. Seu homólogo Jiang Jiechi respondeu que os EUA abusam do seu poderio militar e financeiro, reiterou a soberania chinesa sobre Xinjiang, Hong Kong e Taiwan e criticou violações de direitos humanos nos EUA. Em abril de 2021, o enviado para o clima John Kerry visitou a China. Nesta primeira visita de alto nível de um representante do governo Biden, os dois países reafirmaram os compromissos relativos à cooperação bilateral para o combate às mudanças do clima. Em junho de 2021, o secretário Austin anunciou diretiva contendo iniciativas "para melhor enfrentar os desafios de segurança colocados pela China". Em julho de 2021, os EUA anunciaram a extensão de suas sanções para mais 34 empresas e entidades relacionadas à política da China com a minoria

muçulmana *uigur* e também por facilitarem exportações para a Rússia e o Irã. A China está aplicando sanções a determinados indivíduos dos EUA, especialmente da gestão anterior, em resposta a sanções relativas a Hong Kong. A vice-secretária de Estado dos EUA, Wendy Sherman, realizou visita à China na semana de 25 de julho, na tentativa de melhorar a qualidade do diálogo bilateral.

Em 2022, tensões relativas a sanções econômicas dos EUA, a guerra na Ucrânia e a questão de Taiwan foram os principais focos de tensão bilateral, não obstante várias tentativas de retomada do diálogo e da cooperação bilateral. Em março e julho de 2022, Biden e Xi conversaram ao telefone. Em agosto de 2022, a visita a Taiwan de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos representantes dos EUA, suscitou sanções chinesas contra Pelosi e sua família, além de cancelamento e suspensão de compromissos de cooperação em diversas áreas, em protesto contra o que a China considerou ingerência dos EUA em assuntos de soberania chinesa. Em 23 de setembro de 2022, Blinken e seu homólogo Wang Yi se encontraram à margem da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e se declararam dispostos a manter os canais de diálogo abertos e reorientar as relações bilaterais de maneira construtiva, apesar de tensões relativas às sanções econômicas impostas pelos EUA à China e a divergências quanto à política de "uma só China". Em 14 de novembro de 2022, à margem da Cúpula do G20, os presidentes mantiveram reunião de três horas. Foi o primeiro encontro pessoal entre os dois presidentes desde que Biden assumiu o governo e que Xi foi reeleito para um terceiro mandato sem precedentes na China, consolidando-se como o líder chinês mais influente desde Mao Tsé-Tung. Diante da tensão crescente entre os países, os temas discutidos foram acordados previamente, com base em *red lines* de cada país, como a questão da militarização de Taiwan para China. Malgrado divergências quanto a Taiwan, a guerra na Ucrânia e as ambições nucleares da Coreia do Norte, os dois líderes declararam que não têm a intenção de deixar que a competição entre as duas potências, conquanto reconhecidamente acirrada, se torne um conflito. Os líderes deram ênfase aos temas da Cúpula do G20 (mudança do clima, elevação dos preços de alimentos e conflito russo-ucraniano) e estabeleceram como consensos 1) a necessidade de manutenção de comunicação estratégica; 2) a coordenação de políticas macroeconômicas entre suas equipes técnicas e 3) a utilização do Grupo de Trabalho China-EUA para avançar em outras questões. Após o encontro, houve linguagem dissonante nos comunicados nacionais: enquanto EUA afirmou ter discutido a questão de Taiwan, a China adotou texto vago, referindo-se ao "Indo-Pacífico".

b) Nova Guerra Fria ou Guerra Fria 2.0?

i. Crescente rivalidade Estados Unidos *versus* China

Na conjuntura atual de ascensão chinesa, a crescente rivalidade entre EUA e China poderá desdobrar-se em uma nova guerra fria. Ponto de convergência entre democratas e republicanos, a oposição à potência asiática representa elemento de continuidade entre os governos Trump e Biden – o primeiro substituiu formalmente, em 2018, a política de "engajamento estratégico" pela atual "competição estratégica" – e pode ser explicada pela recusa da perda da posição de liderança estadunidense no sistema internacional. É sob esse prisma que a competição entre os dois Estados se vincula à ideia da Armadilha de Tucídides, e a rivalidade, percebida por diversos autores como incontornável, pode desdobrar-se em conflito.

O campo tecnológico destaca-se como setor no qual a competição assume singular importância. Tanto os EUA quanto China consideram o domínio nessa área, compreendendo a

inteligência artificial (IA) e o 5G, como fator crucial para a garantia de poder no sistema internacional, em razão de sua repercussão nas esferas econômica e militar. O profundo desenvolvimento chinês nesse campo, resultado de um processo que se inicia – no período recente – sob a liderança de Deng Xiaoping e se consolida posteriormente, eleva as tensões entre as duas potências.

ii. Mearsheimer: competição e conflito inevitáveis

John Mearsheimer não só percebe a competição entre as duas nações como inevitável, mas também admite que as circunstâncias presentes já caracterizam uma nova guerra fria, com traços mais preocupantes que a anterior. Segundo essa perspectiva realista, o ganho de poder chinês levaria necessariamente à competição e ao conflito. O autor argumenta, entretanto, que as equivocadas escolhas dos EUA, baseadas na confiança no triunfo do liberalismo, teriam acelerado esse processo. No lugar de medidas de cooperação com a China, como a concessão de benefícios comerciais, caso os EUA tivessem adotado uma estratégia realista, dificultando o acesso da nação asiática à tecnologia americana e ao sistema internacional de comércio, a ascensão chinesa teria sido retardada.

A ameaça de uma nova guerra fria é percebida pelo autor como maior por motivos ligados a diferentes esferas. Em primeiro lugar, a China possui maior poder populacional e econômico, quando comparada à União Soviética (URSS), e menor compromisso com a manutenção de uma esfera de influência sobre aliados com potencial conflituoso (como foi o caso da própria China perante a URSS). Em segundo lugar, no campo ideológico, o nacionalismo (percebido como incompatível com comunismo soviético, mas presente no cenário da nova guerra fria) pode ser instrumentalizado pela China, contribuindo tanto para o aumento da rivalidade em relação ao Japão quanto em relação aos EUA. Em terceiro lugar, a China apresenta intenções expansionistas no continente asiático. Finalmente, o componente geográfico do novo conflito predispõe a escalada de tensões, uma vez que, no lugar da clara divisão europeia da Guerra Fria – garantindo certa estabilidade –, há diversos potenciais conflitos na Ásia, envolvendo questões como o controle sobre Taiwan, além das disputas marítimas e territoriais com diversos atores. O novo contexto tornaria mais provável, inclusive, o recurso às armas nucleares.

iii. Brands e Gaddis: guerras frias similares, mas diferentes

Embora existam significativos pontos similares com a Guerra Fria tradicional – em particular a crescente bipolaridade –, a nova lógica de rivalidade desdobra-se em contexto manifestamente diverso, como expressam Hal Brands e John Gaddis. A consideração de fatores conhecidos, com fundamento especialmente no conflito prévio, contribui para a análise da divergência atual. Nesse contexto, sob a perspectiva geográfica, apesar de os EUA deterem poder terrestre e marítimo, a iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), ocasiona ganho de poder nesses dois âmbitos. Ademais, a prosperidade econômica chinesa contribui para a estabilidade do regime político.

É necessário considerar, contudo, que a democracia americana permite uma recuperação mais rápida perante momentos de crise, já que, segundo os autores, essa estrutura resulta em um centro de gravidade para o qual o país tende a retornar após um evento desestabilizador. Adicionalmente, a nova conjuntura pode evoluir mais facilmente para o conflito armado direto tanto pela dúvida quanto aos limites da dissuasão nuclear quanto pela distância temporal em

relação à Segunda Guerra Mundial. De fato, a lembrança das consequências do conflito contribuía para que os Estados evitassem desfecho similar durante a Guerra Fria. Finalmente, apesar de fatores desconhecidos e imprevisíveis, como a mudança do posicionamento chinês no decorrer da Guerra Fria, gerarem incerteza, a adoção de uma estratégia pode mitigar essa insegurança. As experiências ligadas ao conflito entre EUA e URSS são úteis nesse sentido, pois podem indicar possíveis cenários ligados à nova guerra fria. Outro fator que ressalta a diferença desta possível nova guerra fria em relação à tradicional consiste na interconexão econômica entre os dois polos, atualmente. A China é um dos principais parceiros comerciais dos EUA e, apesar do resultado deficitário para os EUA, o intercâmbio comercial com a nação asiática é muito vantajoso para determinados setores, como o de transportes e o eletrônico. A China é, ademais, detentora de grande quantidade de títulos do Tesouro americano. Em razão de suas significativas relações econômicas, um novo conflito entre China e EUA tenderia a prejudicar ambos os lados.

iv. Estagnação da China

Alguns autores, contudo, acreditam que um potencial conflito aberto adviria não da perspectiva de perda da hegemonia por parte dos EUA, mas da perspectiva de estagnação por parte da China. A causalidade de um conflito, consoante a Armadilha de Tucídides, é posta em dúvida.

Essa perspectiva postula que a China usufruiu de vantagens como o bônus demográfico, acesso a mercados e tecnologias ocidentais e autossuficiência alimentar e em recursos naturais durante as décadas de 1970 a 2000. Todas essas vantagens, entretanto, estão rapidamente se esgotando: produtividade decrescente e alto endividamento, dependência de matérias-primas importadas, além de maior oposição por parte de vizinhos ameaçados e países ocidentais, que têm minado o acesso a mercados e tecnologia (como o demonstram os exemplos da guerra comercial, da Huawei, do TikTok). Isso exacerba o temor chinês de um "cerco estratégico" por uma coalizão que potencialmente incluiria, além dos EUA, Taiwan, Japão, Índia, Austrália, Filipinas, Vietnã, Reino Unido e União Europeia (UE) – e que já se estaria materializando em agrupamentos como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS. Percebendo a iminência de uma estagnação de seu poder, Xi Jinping teria incentivos para buscar atingir seu objetivo de um "rejuvenescimento chinês" pela força o quanto antes, o que poderia materializar-se em uma guerra aberta entre as potências no Indo-Pacífico.

v. Armadilha de Kindleberger

Autores como Joseph Nye, por sua vez, alertam para a possibilidade de um cenário compatível com a Armadilha de Kindleberger. Segundo Charles Kindleberg, um dos arquitetos do Plano Marshall, a crise da década de 1930 teria origem na ascensão dos EUA à posição de maior potência global, aliada ao fracasso do novo líder na função de provedor de bens públicos globais. Nesse sentido, a Armadilha de Kindleberger representa uma conjuntura de instabilidade caracterizada por uma substituição de papéis quanto à hegemonia mundial não acompanhada da oferta de bens públicos globais – como paz e segurança internacionais, estabilidade financeira ou climática – pelo novo líder, por incapacidade ou por falta de vontade. Dessa forma, caso a China superasse a potência norte-americana em termos de poder, mas não fosse capaz de prover tais bens, haveria possibilidade de crise mundial mesmo na ausência de conflito.

vi. “Competição Estratégica”

Em meio às discussões relativas à nova estratégia de defesa nacional estadunidense, a ideia da “competição estratégica” como princípio orientador vem sofrendo críticas ligadas à indefinição do termo, que o torna pouco esclarecedor quanto aos objetivos, em política externa, do governo Biden. De fato, sob essa dimensão, a orientação de competição voltada para grandes potências do período Trump, embora também duramente criticada, apresentava a vantagem de, ao menos, indicar a prioridade de China e Rússia nesse contexto. Ademais, argumenta-se que a indefinição teórica da “competição estratégica” poderia traduzir-se em uma ação prática difusa e pouco efetiva no lugar da concentração de esforços em medidas como o aumento da capacidade militar americana para a eventualidade de um conflito entre potências.

vii. Regras e limites de ação

Assumindo-se a inevitabilidade do aprofundamento da rivalidade, no entanto, alguns autores defendem que a solução para se evitar o conflito seria o respeito a determinadas regras e limites por ambas as partes. A competição seria, portanto, permitida e ampliada em diferentes domínios, como o econômico, o diplomático e o ideológico, mas excluiria o domínio securitário, limitado por tratados e acordos entre as potências. Nesse sentido, atos como o excessivo estreitamento de laços entre EUA e Taiwan ou ações desestabilizadoras sobre o mar do Sul da China deveriam ser evitados

viii. A guerra na Ucrânia e a nova Guerra Fria

A guerra iniciada pela invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022 reforçou a rivalidade entre os EUA e a Rússia. A nova guerra fria, assim, poderia envolver duas frentes, em vez de uma: a chinesa, em razão de sua busca pelo reconhecimento como potência; e a russa, decorrente da oposição ao expansionismo do Ocidente sobre seu entorno estratégico. Alguns analistas apoiam a perspectiva de Biden de que a disputa tem contornos mais amplos, representando uma cruzada das democracias contra os regimes autocráticos. Perante o cenário da nova guerra fria com dois oponentes, surgem argumentos favoráveis à maior abertura do diálogo com a Rússia e ao redirecionamento de esforços americanos ao Indo-Pacífico, em detrimento da resposta ao conflito na Europa, a fim de evitar um duplo confronto e priorizar a ameaça estruturalmente mais séria. Outros, diferentemente, propugnam que os EUA e seus aliados devem preparar-se para uma guerra em duas frentes, na Europa e no Indo-Pacífico, contra a aliança sino-russa. Para isso, devem fortalecer a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, ao mesmo tempo em que formam alianças minilaterais no Indo-Pacífico, como a AUKUS e o QUAD, de modo a conter o expansionismo chinês. Defendem, para tanto, um grande aumento do dispêndio militar dos países do Ocidente, que poderia retornar a níveis, como proporção do produto interno bruto (PIB), próximos aos vistos durante a Guerra Fria.

O grau de tensão entre Rússia e países ocidentais seria o mais alto desde a crise dos mísseis, e a nova guerra fria seria, paradoxalmente, tanto mais quanto menos perigosa que a anterior. Seria menos perigosa em razão da menor capacidade militar russa relativamente aos EUA e do menor poder econômico e apelo ideológico do país, quando comparado à URSS. Seria mais perigosa pela intensa polarização interna nos EUA – o que poderia ensejar ruptura da atual estratégia do país nas próximas eleições presidenciais; pelos limites à cooperação multilateral – em temas como meio

ambiente, terrorismo ou estabilidade financeira mundial – que a lógica de confronto ideológico entre autocracia e democracia impõe; pelo risco de a Rússia recorrer mais decididamente à guerra cibernética, promovendo desinformação, ataques à infraestrutura crítica e ao sistema financeiro do Ocidente; pela menor confiança entre a Rússia e o Ocidente, que aumenta o risco de uma escalada nuclear; e pelo fato de a Rússia estar aliada à China. A junção da riqueza em recursos naturais da primeira com a capacidade tecnológica e econômica da segunda, para além da posse de armamento nuclear, ocasionariam maior risco.

Para alguns autores, a Guerra Fria, na verdade, não teria acabado com a dissolução da URSS (1991), mas continuado mesmo sem ela. O "momento unipolar" que se seguiu ensejou ilusões de uma ordem liberal ilimitada e obscureceu a persistência da geopolítica. As três civilizações antigas da Eurásia – China, Irã e Rússia – não desapareceram repentinamente, e, na década de 1990, suas elites já haviam demonstrado claramente que não tinham intenção de participar de um mundo em termos ocidentais. Pelo contrário, a China aproveitou-se de sua integração na economia global sem cumprir suas obrigações econômicas ou liberalizar seu sistema político. O Irã iniciou uma busca contínua para desestabilizar sua região em nome de sua própria segurança – involuntariamente assistido pelo caos que se seguiu à invasão dos EUA ao Iraque. As elites russas se irritavam com a absorção pelo Ocidente de ex-satélites e ex-repúblicas soviéticas, e, eventualmente, reobtiveram os meios para revidar. Há quase duas décadas, a China e a Rússia começaram a desenvolver uma parceria antiocidental. A grande novidade do momento atual é que, pela primeira vez na história, a China e os EUA são grandes potências simultaneamente. A invasão da Ucrânia e a evidente cumplicidade chinesa afastaram a Europa de sua dependência da energia russa e de sua complacência comercial com a China. Para alguns, a visão é de que a Rússia não pode triunfar na Ucrânia, não apenas para enfraquecer permanentemente uma Rússia revisionista que se considera em uma luta existencial contra o Ocidente, mas também por conta da estratégia de contenção à China no Indo-Pacífico que os EUA estão perseguindo com seus aliados. Na China, uma vitória russa seria desejada, pois isso facilitaria eventual retomada de Taiwan ao enfraquecer o poderio dos EUA, país que alegadamente violaria qualquer norma internacional na busca pela manutenção de sua hegemonia. Outros, contudo, creem que o posicionamento chinês não tende a agravar sua rivalidade com os EUA. Afinal, apesar de não ter condenado o governo russo, a China adotou posição classificada como utilitária em relação ao conflito, aumentando, por exemplo, a importação de recursos energéticos – a um custo mais baixo – ou provendo financiamento e meios para contornar as sanções ocidentais ao parceiro internacional. Além disso, as consequências ligadas à ação russa na Ucrânia tenderiam a afastar a opção pela intervenção em Taiwan, ao menos no curto prazo.

São reconhecidas, no entanto, diferenças entre os dois atores revisionistas. A Rússia pode ser disruptiva no curto prazo, mas é relativamente mais fraca para construir uma ordem institucional alternativa. Embora tenha buscado acesso a instituições internacionais liberais, a Rússia sempre foi um participante relutante dentro delas. Com menos recursos econômicos e influência política fora de seu entorno estratégico para desafiar efetivamente a ordem existente ou construir a sua própria, a Rússia recorre a estratégias mais disruptivas, como ações militares contra seus vizinhos (Geórgia, Ucrânia), interferência política (financiamento a partidos eurocéticos), desinformação (alegada interferência nas eleições dos EUA e no referendo do *Brexit*) e coerção econômica (ameaça de cortes no fornecimento de gás) para semear a divisão entre os aliados da OTAN. A China, ao contrário, tem pouca necessidade de usar a força, porque sua participação na ordem internacional – na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU),

por exemplo – fortaleceu sua capacidade de desafiar o *statu quo* por outros meios, principalmente nos campos econômico e tecnológico. Pequim, portanto, demonstra postura mais prudente que a Rússia e preza pela manutenção da estabilidade econômica global e de suas relações econômicas com os EUA e a Europa, dado o grande intercâmbio comercial, de investimentos e de tecnologia. Em resumo, a China seria a encarnação no século XXI da hegemonia econômica e comercial holandesa do século XVII.

Argumenta-se, ainda, que o confronto sino-russo à ordem internacional existente, em realidade, ocorre contra uma ordem já esvaziada. Jonathan Holslag delineia como a transição evoluiu até aqui: nos anos 1990, consagraram-se a globalização e a democratização; nos anos 2000 a 2009, a globalização ainda avançou, mas a democratização estagnou; desde 2010, a globalização estagnou, e a democratização teve retrocessos. A ordem internacional atual seria baseada somente na retórica e seria incapaz de responder aos desafios da agenda internacional, particularmente aqueles ligados ao meio ambiente (mudança do clima), à saúde (pandemia de COVID-19) e à estabilidade econômica global (pouca representatividade do mundo em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods). Os EUA, particularmente, teriam desperdiçado o período de unipolaridade do pós-Guerra Fria e fracassado no fortalecimento de um sistema baseado em regras, atuando, até mesmo, contra tais normas quando conveniente – o caso mais emblemático é a invasão do Iraque sem um mandato do CSNU (2003). Seria necessária, portanto, uma reformulação da ordem internacional. Para alguns defensores do estabelecimento de uma nova ordem, seriam fatores cruciais a descentralização, a divisão de responsabilidades e a ação coletiva; outros, por sua vez, advogam que os EUA deveriam liderar os esforços contra o revisionismo, sendo um *primus inter pares* do "mundo democrático" e criando um G12 composto pelos atuais membros do G7 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e EUA) além da Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul e UE – a OTAN teria um lugar à mesa para todas as discussões relacionadas à segurança.

A polarização de forças, nos próximos anos, poderia levar o unilateralismo a prevalecer sobre o multilateralismo. A diplomacia bilateral teria a preferência das grandes potências, e os demais países seguiriam essa mesma linha. Ao mesmo tempo, o mundo poderia vivenciar competições caleidoscópicas entre ideologias. O Oriente Médio veria exacerbar a rivalidade entre xiitas e sunitas; os países ocidentais vivenciariam a batalha entre o liberalismo e o populismo; os latino-americanos exacerbariam a controvérsia entre socialismo e capitalismo; muitos países em desenvolvimento estariam imersos na disputa entre o estatismo e o liberalismo; os países comunistas enfrentariam o dilema entre comunismo e pragmatismo econômico; e Estados teocráticos poderão experimentar tensões entre religião e secularismo. A inviabilidade de conciliar a orientação político-ideológica, além disso, será sempre um obstáculo para que a China e os EUA constituam um G2, ao menos medianamente cooperativo, a cargo da ordem e do poder mundial. A China contemplou o G2 quando projetou o Novo Tipo de Relação entre as Grandes Potências (2012). Os EUA, por sua vez, avaliaram desde os anos 1990 que os chineses se tornariam uma democracia liberal, o que naturalmente poderia tornar o G2 uma possibilidade. Hoje, definitivamente, não se trabalha mais com essa hipótese. Nos EUA, as forças políticas internas agora unem-se em torno de um novo objetivo: conter a ascensão chinesa. O *establishment* político parece ter concluído que, depois de décadas de êxito, o projeto liberal e multilateralista resultou em ganhos para uma gama de países que não os próprios EUA, o principal deles a China. A meta é reverter essa realidade, ou pelo menos parar o avanço da China. O país, que até o período Xi Jinping operava na linha da máxima de Deng Xiaoping "esconda sua força, aguarde o seu tempo",

julga-se agora em condições de competir. As lideranças chinesas têm indicado sua percepção de que os EUA não admitem reconhecer o novo papel do seu país no mundo.

Em relação à perspectiva do Sul Global na nova guerra fria, há uma tendência de retorno ao não alinhamento (ou à "autonomia estratégica"). Diversos países se mantêm relativamente neutros quanto ao conflito: Índia, África do Sul e Brasil, membros dos BRICS, são os exemplos mais conspícuos, mas grande parte dos países latino-americanos, africanos e asiáticos do Sul Global seguiu o mesmo caminho. Essa tendência pode ser explicada pela falha da ordem internacional em atender às necessidades ligadas à economia e à segurança desses países ou a responder a desafios transnacionais, e pela permanência de grande assimetria no sistema internacional, que não serviria aos interesses dessas nações. Esse contexto, além da aproximação da Rússia de países do Oriente Médio, da América Latina e da África nos últimos anos, explicaria a relutância em condenar expressamente o país – e mais ainda em aderir às sanções do Ocidente – pela invasão à Ucrânia. Ademais, a multipolaridade do sistema internacional, manifestada principalmente pela redistribuição do poder econômico mundial em direção à Ásia – o caso chinês é o mais emblemático –, aliada à negligência estadunidense na cooperação efetiva para o desenvolvimento do Sul Global, tornam essas nações menos propensas ao alinhamento na hipótese de uma nova guerra fria. A divergência entre o "Ocidente" e o "Resto", com particular importância para o posicionamento da China e da Índia, influenciaria a nova ordem e inviabilizaria o isolamento russo.

c) Guerra comercial entre Estados Unidos e China

i. A "guerra comercial" entre Estados Unidos e China a partir de 2018

A "guerra comercial" foi gestada em governos anteriores ao de Donald Trump nos EUA, que adotaram diferentes estratégicas para lidar com a China. Seu prenúncio, entretanto, remonta às posições do então candidato Trump na corrida eleitoral presidencial de 2018.

A "guerra comercial" teve início em 2018, com o anúncio, em janeiro, da aplicação, não exclusiva à China, de sobretarifas em aço e alumínio. Em março de 2018, os EUA anunciaram tarifas de US$ 50 bilhões sobre 1.300 produtos chineses, alegando violação de propriedade intelectual. No mês seguinte, a China impôs tarifas de 25% sobre 128 produtos dos EUA, como soja, carros, aviões, carne e produtos químicos e recorreu à OMC. Também em abril, os EUA anunciam intenção de aplicar sobretarifa sobre outros produtos chineses, o que foi efetivado em junho e em julho, e impuseram banimento à comercialização de suas empresas com a companhia chinesa ZTE, da área de telecomunicações. A partir de maio de 2018, começam as negociações bilaterais. Em agosto, entram em vigor sobretaxas dos EUA de 25% sobre US$ 16 bilhões em produtos chineses, e a China revida com sobretaxas também no valor de US$ 16 bilhões. Em dezembro de 2018, foi anunciada trégua, à margem da reunião do G20, em Buenos Aires.

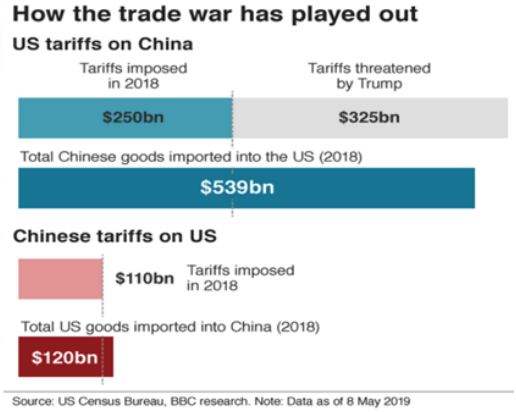
As negociações prosseguiram até maio de 2019, quando foram interrompidas a partir da imposição de tarifas sobre US$ 200 bilhões de importações chinesas, seguidas de tarifas sobre US$ 60 bilhões de importações norte-americanas. No mesmo mês, a empresa chinesa Huawei passa a sofrer sanções comerciais dos EUA, em razão de alegada ameaça à segurança nacional resultante dos laços entre aquela empresa e o governo chinês. Novamente à margem de reunião do G20, agora em Osaka, em junho de 2019, nova trégua é anunciada, mas ela é interrompida com o anúncio de nova rodada de aplicação de sobretarifas sobre importações chinesas em agosto, as quais são implementadas em setembro e em outubro. Em outubro de 2019, foi anunciado que as

partes tinham chegado a rascunho de acordo sobre a Fase 1, o qual finalmente foi concluído em janeiro de 2020. Ainda em outubro, outras empresas de tecnologia, além de entidades de segurança da China, passaram a sofrer sanções comerciais relacionadas a segurança nacional e a violações de direitos humanos, ampliando lista de companhias e entidades chinesas com restrições que se avoluma desde 2018. A aplicação de nova rodadas de sobretarifas em dezembro de 2019 foi suspensa, em razão das negociações.

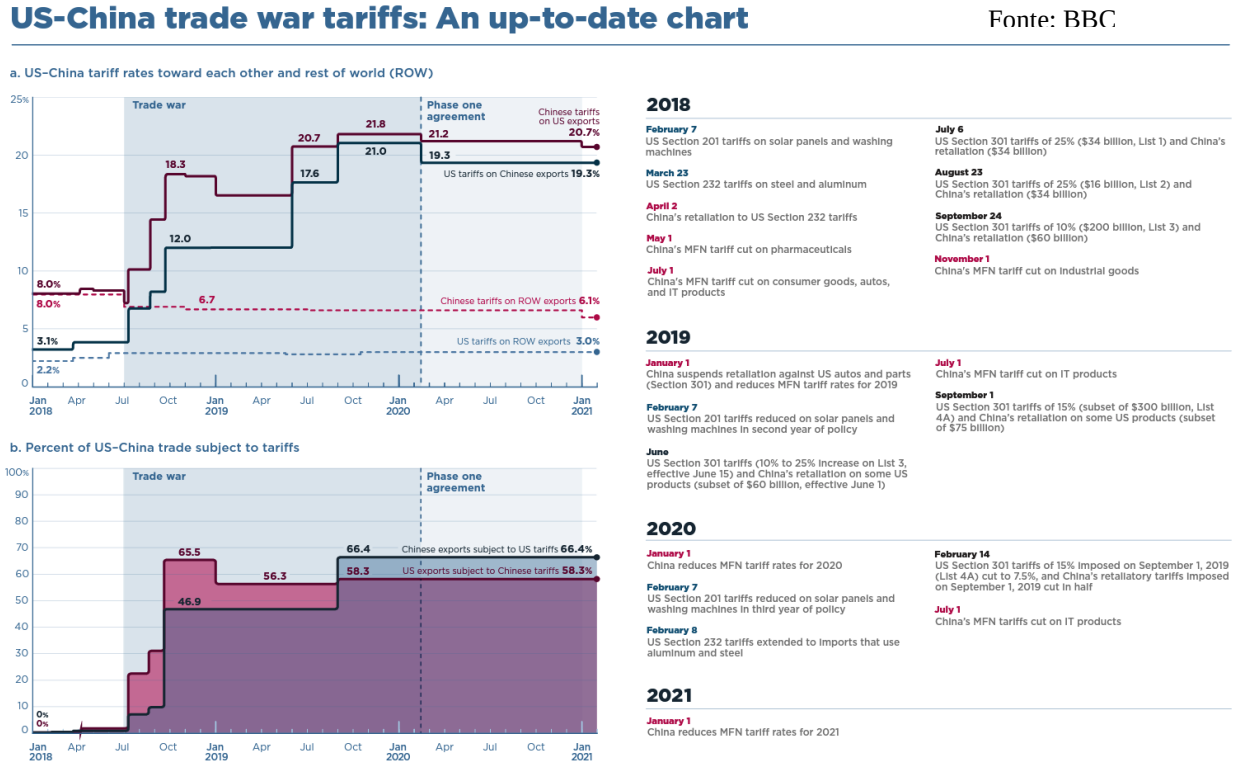
US-China Tariff Schedules			
US Additional Tariffs on Chinese Products			
List	Value of imports affected	Date of commencement	Tariff rate
List 1	US$34 billion	July 6, 2018	25%
List 2	US$16 billion	August 23, 2018	25%
List 3	US$200 billion	September 24, 2018 May 10, 2019	10% 25%
List 4A (US$120 billion)	US$300 billion	September 1, 2019 February 14, 2020	15% 7.5%
List 4B		December 15, 2019	Canceled
China's Retaliatory Tariffs on US Products			
List	Value of imports affected	Date of commencement	Tariff rate
List 1	US$34 billion	July 6, 2018	25%
List 2	US$16 billion	August 23, 2018	25%
List 3	US$60 billion	September 24, 2018 June 1, 2019	10% and 5% 25%, 20%, 10%, and 5%
List 4A	US$75 billion	September 1, 2019 February 14, 2020	10% and 5% 5% and 2.5%
List 4B		December 15, 2019	Suspended

Fonte: *China Briefing News*

Fonte: *The US-China Business Council*



Fonte: BBC

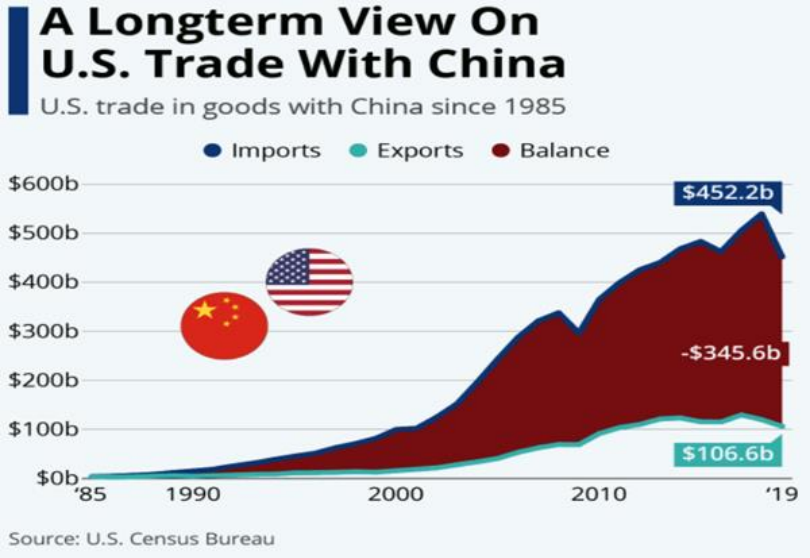


Fonte: Chad P. Bown, PIIE

ii. Efeitos da “guerra comercial” sobre a economia dos Estados Unidos

Desde seu início, a “guerra comercial” teve pouco sucesso em reverter os grandes déficits gerais bilaterais registrados pelos EUA. Segundo dados oficiais do censo dos EUA, em 2018, os EUA registraram um déficit na balança comercial global de bens de cerca de US$ 870,3 bilhões, contra US$ 792,3 bilhões em 2017 e US$ 735,3 bilhões, em 2016. A balança comercial bilateral segue altamente desfavorável para os EUA e piorou de 2017 para 2018. O total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses em 2018 foi de US$ 538,5 bilhões; já o total de bens e serviços exportados pelos americanos à China em 2018 foi de US$ 120,2 bilhões, o que culminou em déficit de US$ 418,2 bilhões (contra US$ 375 bilhões em 2017). Em 2019, exportações e importações caíram, levando a uma pequena redução do déficit no comércio de bens (US$ 342,6 bilhões). Ademais, o próprio crescimento de EUA e China foi afetado pela “guerra” e pela redução nas taxas de juros com as quais os EUA buscaram conter os efeitos negativos sobre a sua economia. A redução do déficit na balança comercial global de bens dos EUA para US$ 845,7 bilhões em 2019 reflete pequenas reduções tanto nas exportações quanto nas importações do país. O desemprego sofreu leve queda em 2019: 3,6%, em comparação com 3,9% ao final de 2018 e 4,1% ao final de 2017.

Em 2020, o déficit comercial bilateral caiu para US$ 308 bilhões, com aumento do total de bens e serviços exportados pelos americanos à China (US$ 124,5 bilhões, contra US$ 106,4 bilhões em 2019) e queda do total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses (US$ 432,6 bilhões, contra US$ 449 bilhões em 2019). Não é possível, porém, atribuir essa redução do déficit apenas aos resultados da “guerra comercial”; é preciso levar em consideração os impactos da pandemia nos fluxos globais de comércio, como disrupções nas cadeias logísticas e de suprimento de insumos e efeitos do *lockdown* nos dois países. No mesmo ano, o déficit comercial global dos EUA aumentou para US$ 902,3 bilhões, contra US$ 845,7 bilhões em 2019, dados que refletem queda tanto nas importações como nas exportações, devido ao impacto da pandemia sobre os fluxos do comércio global. O índice de desemprego disparou de 3,5%, em janeiro de 2020, para o pico de 14,7% em abril de 2020, ponto máximo desde a crise de 2009, caindo ao longo do ano graças às políticas anticíclicas adotadas pelo governo e chegando a 6,7% em dezembro de 2020.



Fonte:statista.com

O déficit comercial bilateral de bens EUA-China foi de US$ 375 bilhões – em 2017, antes do início da "guerra" – para US$ 353,5 bilhões em 2021. No mesmo ano, o déficit comercial global dos EUA ultrapassou US$ 1 trilhão. A inflação saltou de 1,6% ao ano em 2020 para 4,5% ao ano em 2021, índice mais alto na série histórica a partir de 1990. O índice de desemprego caiu para 3,9% em dezembro de 2021, aproximando-se do índice pré-pandemia (3,5% em janeiro de 2020). Em comparação, o desempenho comercial da China foi menos prejudicado: o superávit comercial da China com o resto do mundo subiu de US$ 91,5 bilhões em 2018 para US$ 458 bilhões em 2021, ano em que as exportações e importações da China aumentaram 25% em relação a 2020.

iii. Principais setores afetados em ambos os lados

Como setores econômicos chineses mais afetados pela "guerra comercial", o de aço e alumínio, eletrônicos e eletrodomésticos, tecnologia e comunicação, painéis solares, tubos plásticos, tratores, produtos químicos, bens de consumo e outros bens manufaturados em geral.

Já os setores mais afetados da economia norte-americana foram o de produtos agrícolas em geral (como carnes, frutas e cereais), produtos químicos, carros, aviões, carvão e combustíveis, materiais de construção e equipamento médico.

iv. Aspectos geopolíticos e geoeconômicos da "guerra comercial"

Em termos de condicionantes geopolíticas, a "guerra comercial" é apenas um capítulo de um fenômeno maior de transição de poder e de transformações na polaridade do sistema internacional. Trata-se de estratégia norte-americana de contenção geopolítica da China, que se soma a outras iniciativas como a aproximação com o Japão, a Índia e a Austrália para fazer frente à presença constante chinesa no mar do Sul da China e o relançamento do QUAD. Argumento fundamental utilizado pelo governo norte-americano no contexto da "guerra comercial", com implicações geopolíticas, é a ameaça à segurança nacional de seu país – que seria exceção permitida ao descumprimento de princípios multilaterais de comércio conforme o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) – em razão de práticas econômicas aplicadas pela China, desde a área de subsídios até a área de patentes e de tecnologia. Para discussões sobre transição de poder no sistema e Armadilha de Tucídides, ver o tomo 1.

Em termos de condicionantes geoeconômicas, está em jogo a adequação da China às regras do sistema multilateral de comércio (os EUA acreditavam que a entrada na OMC teria "efeito pedagógico" sobre a China no transcurso de quinze anos) e ao *status* de economia de mercado, ao mesmo tempo em que os EUA temem perder a dianteira no processo de inovação global. Isso ficaria patente nas discussões sobre subsídios industriais, sobre alegadas violações de propriedade intelectual, sobre transferência forçada de tecnologia e sobre o 5G. Todas essas questões refletiriam, de alguma maneira, a implementação da agenda econômica da presidência de Xi Jinping, como o programa "*Made in China* 2025". Como exemplo de ascensão geoeconômica da China, destaca-se a BRI. Ao mesmo tempo, a "guerra comercial" está inserida em contexto mais amplo de implementação de política comercial mais nacionalista e menos liberalizante pelos EUA em favor do aumento do emprego e da produção industrial. A questão chinesa é parte incontornável da estratégia comercial dos EUA não apenas por se tratar da segunda maior economia do mundo, mas também em razão do enorme déficit comercial com a China e do fato de que aquele país é a maior fonte estrangeira de reservas em dólar. Visa-se assim ao *decoupling* da economia norte-americana da economia chinesa. Os EUA ainda acusam a China de promover estratégia deliberada

de desvalorização cambial para ganhar competitividade, tendo chegado a declarar o país asiático como “manipulador cambial”.

v. A Fase 1 do acordo bilateral como solução da disputa comercial

Os EUA e a China assinaram, em 15 de janeiro de 2020, a intitulada Fase 1 do acordo comercial para solucionar a disputa. O ponto central do acordo é uma promessa da China de comprar mais US$ 200 bilhões em produtos dos EUA ao longo de dois anos para reduzir o déficit comercial bilateral com os norte-americanos que chegou a US$ 420 bilhões em 2018. A China deve comprar adicionalmente US$ 12,5 bilhões em produtos agrícolas dos EUA no primeiro ano e US$ 19,5 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a comprar adicionalmente US$ 18,5 bilhões em produtos de energia no primeiro ano e US$ 33,9 bilhões no segundo ano. A China terá de comprar adicionalmente US$ 32,9 bilhões em manufaturados dos EUA no primeiro ano e US$ 44,8 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a adquirir adicionalmente US$ 12,8 bilhões em serviços dos EUA no primeiro ano e US$ 25,1 bilhões no segundo ano.

Em dezembro de 2019, como parte do pacote da Fase 1, os EUA anunciaram que não aplicariam sobretarifas programadas sobre celulares, brinquedos e laptops de fabricação chinesa e reduziram para 7,5% a tarifa sobre cerca de US$ 120 bilhões de outros produtos chineses, incluindo televisões de tela plana, fones de ouvido sem fio e calçados.

Em relação a questões sensíveis, houve compromissos no acordo em propriedade intelectual e transferência de tecnologia (os dois países podem ser punidos pelo roubo de informações comerciais consideradas sigilosas; China também terá de proibir roubos cibernéticos; foram criados mecanismos para resolver disputas sobre patentes de medicamento; Não será permitido que empresas sejam obrigadas a transferir tecnologias para “aquisições, associações ou outras formas de investimento”); medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) e agricultura (as barreiras de comércio para complemento alimentar para lactantes, carne bovina, carne de porco, frutos do mar e biotecnologia agrícola devem ser aliviadas); e serviços financeiros (o governo chinês terá de reduzir os entraves para a entrada de serviços financeiros no país; a China terá de permitir que empresas dos EUA possam participar da oferta de produtos destinados para seguro de vida, saúde e aposentadoria). Também como parte da Fase 1, o Departamento do Tesouro dos EUA deixou de rotular China como “manipulador cambial”.

China's Increased Purchases under Phase One Trade Deal (2020-2021)

Product category		2020	2021	2-year total
Manufactured goods	Industrial machinery, electronic equipment and machinery, pharmaceutical products, aircraft (orders and deliveries), vehicles, optical and medical instruments, iron and steel	US$32.9 billion	US$44.8 billion	US$77.7 billion
Agricultural goods	Soybeans, oilseeds, meat, cotton, seafood, wheat, fruit, jams, jellies, corn, flour, horses, honey	US$12.5 billion	US$19.5 billion	US$32.0 billion
Energy goods	Liquified natural gas (LNG), crude oil, refined products, coal	US$18.5 billion	US$33.9 billion	US$52.4 billion
Services	Business travel and tourism, financial services, reinsurance, insurance, management consulting, telecom services, data hosting, cloud computing services, charges for use of IP	US$12.8 billion	US$25.1 billion	US$37.9 billion
Total		US$76.7 billion	US$123.3 billion	US$200 billion

Source: US-China Economic and Trade Agreement (Phase One Deal)

Fonte: *China Briefing News*

vi. Pontos em aberto e implementação da Fase 1

A Fase 1 não soluciona definitivamente a questão e que não há prazo previsto para eventuais novas fases. Subsistiram diversas pendências em diversas agendas, como a questão da segurança cibernética ou os subsídios industriais e o próprio *status* de economia de mercado, que têm caráter mais estrutural não apenas para o modelo econômico chinês, mas para as relações bilaterais com os EUA e seus reflexos sobre o sistema internacional. Os EUA anunciaram que manteriam tarifas de 25% sobre uma vasta gama de US$ 250 bilhões em bens e componentes industriais chineses usados pela manufatura norte-americana. Os EUA afirmaram que essas tarifas seriam revistas com a conclusão da Fase 2.

Nesse sentido, o cenário eleitoral norte-americano em 2020 foi fator importante para a definição da estratégia daquele país em seu relacionamento bilateral com a China, muito embora a postura ofensiva diante da China pareça ser consenso bipartidário nos EUA. Logo após sua posse, apesar de pedidos chineses, Biden disse que não tinha planos imediatos para remover as tarifas e planejava revisar a primeira fase do acordo comercial. A implementação da Fase 1, que foi impactada por causa da pandemia de COVID-19, também é determinante da continuidade das negociações. No primeiro relatório do governo dos EUA sob Biden, a China não foi reincluída como manipulador cambial.

Em 2020, conquanto o déficit comercial dos EUA com a China tenha chegado ao nível mais baixo desde 2012 (US$ 308,1 bilhões), não foram cumpridas integralmente as metas da Fase 1. As importações totais da China de produtos dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de apenas US$ 99,9 bilhões, atingindo apenas 58% do compromisso total para o primeiro ano. Em 2021, as importações chinesas melhoraram em relação a 2020 e 2019, chegando a US$ 504, 9 bilhões[225].

Focando-se em tema de interesse do Brasil, o agronegócio, até março de 2021, as importações chinesas de produtos agrícolas dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de US$ 13,9 bilhões, em comparação com a meta acumulada no ano de US$ 16,4 bilhões. Em 2020, o compromisso total para produtos agrícolas era de US$ 36,6 bilhões, e as importações chinesas foram de US$ 23,6 bilhões. O secretário da Agricultura, Tom Vilsack, declarou em janeiro de 2022, entretanto, que não estava satisfeito com as compras da China, cujo montante encontrava-se US$ 13 bilhões aquém do combinado, situação que levou Biden a manter as tarifas impostas por seu predecessor.

vii. Impactos da "guerra comercial" sobre o sistema internacional e o sistema multilateral de comércio

Com relação a aspectos gerais do sistema internacional, a "guerra comercial" provocou retração nos fluxos globais de comércio e no crescimento mundial. Com relação ao sistema multilateral de comércio, a "guerra" desdobrou-se à sua revelia, em momento em que o sistema de solução de controvérsias passa por dificuldades ímpares. Capítulo específico dessa "guerra", com efeito sistêmico, foi a imposição de sobretaxas norte-americanas ao aço e ao alumínio, que ensejou a aplicação de tarifas equivalentes a uma série de produtos norte-americanos por alguns membros e a abertura de uma série de contenciosos na OMC. A posição dos EUA diante do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) também pode ser parcialmente atribuída à evolução de casos que os opunham à China. Diversos temas de interesse dos EUA na OMC, em especial críticas à China,

[225] Fonte: *United States Census Bureau, International Trade Data*. Disponível em: https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html.

receberam algum tratamento na Fase 1, como subsídios industriais, propriedade intelectual e transferência forçada de tecnologia. Os reflexos sobre o sistema multilateral de comércio poderão ser ambíguos: ao mesmo tempo em que o acordo pode contribuir para destravar pontos importantes da reforma da OMC, demonstra que a via bilateral pode transformar-se em caminho prioritário (e mais efetivo) para alguns dos grandes *players* desse sistema (inclusive em termos de solução de controvérsias).

Ainda é necessário analisar atentamente a implementação dos compromissos da Fase 1, para verificar sua compatibilidade com as regras multilaterais de comércio. O acordo prevê que a ampliação dos fluxos comerciais deverá ocorrer sob regras de mercado (e a preços de mercado), mas não estão claras as garantias para o cumprimento das metas. Uma vez que o acordo não se trata de tratado de livre comércio ou de concessões mais favoráveis a um país em desenvolvimento por meio da cláusula de habilitação ou do Sistema Geral de Preferências (SGP), deve-se resguardar, no que for pertinente, a aplicação da cláusula da nação mais favorecida. Torna-se difícil, sem que se conheça de antemão como serão perseguidas as metas, confirmar que o princípio de nação mais favorecida e as regras de mercado serão seguidas, ou se se inaugurará uma nova etapa de comércio administrado para que a China seja capaz de cumprir as metas. Essa última hipótese revelaria aparente contradição com a postura norte-americana na OMC, em que afirma que prevalecem na China políticas não orientadas pelo mercado, de modo que o país asiático não teria cumprido as condições para efetivamente tornar-se uma economia de mercado.

Com relação ao crescimento global e à retomada de patamar mais elevado dos fluxos comerciais globais, em razão da pandemia de COVID-19 e do conflito na Ucrânia, dificilmente se poderá precisar quais seriam os efeitos na economia global da conclusão da Fase 1.

viii. Impactos da “guerra comercial” sobre o Brasil

O Brasil se beneficiou com o conflito no curto prazo, em especial devido ao maior afluxo de exportações agrícolas para a China, em razão das perdas de acesso a mercado dos EUA. Por exemplo, até o segundo semestre de 2017, o país dividia em partes quase iguais com os EUA os embarques de soja para o gigante asiático. Contudo, logo no começo dos atritos entre Washington e Pequim, a soja brasileira inundou o mercado chinês, alcançando uma participação de 80% das exportações brasileiras para a China em 2018 e 2019, segundo dados do Comex Stat. O Brasil também ganhou mercado na China em carne bovina e suína, pedaços e miudezas de galos e galinhas, algodão, sucos de laranja, caixas de marchas e suas partes para veículos e automotores, castanha do Pará e peixes ornamentais. Complementarmente, esse incremento das exportações para a China foi acompanhado de aumento da concentração de produtos primários na pauta exportadora, o que poderia trazer efeitos deletérios para a economia brasileira em mais longo prazo; a China absorveu mais de 60% das exportações desses produtos em 2018 e 2019.

A penetração de produtos brasileiros para os EUA também aumentou de um ano para o outro, mas não se pode afirmar a existência de relação direta com a disputa. Ao mesmo tempo, uma das estratégias norte-americanas em meio à guerra comercial foi atuar sobre o mercado de aço e alumínio, o que afetou o Brasil por meio de sobretaxas e quotas.

Analistas previam que o Brasil teria a perder no médio e no longo prazo com a disputa, seja pela retração global dos fluxos comerciais, seja na eventualidade de um acordo entre EUA e China. O Brasil também foi afetado em razão dos efeitos cambiais da disputa comercial e da saída de dólares em relação a economias centrais. Com relação ao agronegócio em geral, nas contas do economista-chefe para América Latina da consultoria inglesa *Oxford Economics*, Marcos Casarin,

haveria um risco para US$ 10 bilhões em exportações brasileiras, volume que os chineses passaram a comprar do Brasil em retaliação às tarifas adotas pelos EUA ao longo de 2019, correspondente a cerca de 5% do valor exportado pelo Brasil em 2019 – US$ 223 bilhões. Os dados de 2020 desmentem esse cenário pessimista: em 2020, a despeito da pandemia, as exportações brasileiras de soja cresceram US$ 451 milhões (2,2%). Em 2021, a corrente de comércio bilateral excedeu as expectativas da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), cuja previsão mais otimista era de US$ 120 bilhões, atingindo US$ 135,5 bilhões com superávit para o Brasil, o melhor resultado da história, com aumento de 30% em relação às exportações brasileiras para a China no ano anterior. A concentração de produtos primários na pauta de exportações brasileiras também aumentou, chegando a 80%; a participação da soja foi de 31%. O bom resultado deve-se repetir em 2022: em outubro, a corrente de comércio se aproxima dos US$ 130 bilhões, com 75% de primários na pauta de exportações brasileiras e aumento da participação da soja para 39% desse total. Portanto, no caso específico da soja, até 2022, as expectativas de perda do mercado adicional de um retorno do mercado às condições anteriores da eclosão da disputa entre EUA e China não se concretizaram. Em novembro de 2022, a reaproximação de Biden e Xi Jinping, com o primeiro encontro dos dois líderes, à margem das reuniões do G20 em Bali, não sinalizou superação das tensões específicas no plano comercial.

Apesar de pressões internas, o Brasil se posicionou pragmaticamente nessa "guerra comercial", sem favorecer diretamente qualquer um dos lados. Ponto delicado, entretanto, seria a questão da tecnologia 5G, objeto também das tensões bilaterais. Para mais detalhes sobre o 5G, ver o tomo 6.

Preocupação adicional brasileira está no *status* sanitário e fitossanitário concedido aos EUA pela China. Muito embora o Acordo SPS preveja que o princípio de nação mais favorecida seja mitigado por condições SPS – isto é, será válido sempre que elas forem equivalentes –, o Brasil entende que suas condições são equivalentes às dos EUA, de modo que espera poder receber o mesmo tratamento.

IV. Relações Estados Unidos-Rússia

a) Panorama geral das relações bilaterais pós-1991

Estados Unidos (EUA) e Rússia mantêm uma das relações bilaterais mais importantes e estratégicas no mundo, com interesses compartilhados em temas como segurança nuclear, não proliferação e desarmamento, contraterrorismo e exploração especial. No período pós-Guerra Fria, a relação se manteve amistosa ao longo de grande parte da década de 1990, tendo como ponto inicial de deterioração os bombardeios conduzidos pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sobre a Iugoslávia, aliada russa, em 1999, em processo que se aprofundou desde então, com episódios como a crise ucraniana (na Crimeia e no Donbass), divergências acerca de condutas recíprocas no marco da guerra civil síria e trocas de sanções entre as duas partes, por exemplo.

Segundo a posição oficial do governo norte-americano a respeito das relações com a Rússia, os EUA buscam uma relação completa e construtiva com a Rússia, tendo adotado, desde a dissolução da União Soviética (URSS) em 1991, estratégia dual para facilitar a cooperação em temas globais e promover investimentos externos e comércio. De acordo com a perspectiva dos EUA, houve apoio à integração russa às instituições europeias e globais e a uma parceria bilateral aprofundada em segurança para reforçar as bases de estabilidade e previsibilidade; contudo, a Rússia não estaria aberta a aproximações.

Quanto à posição oficial do governo russo a respeito das relações com os EUA, há interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os EUA, levando em conta o papel central que os dois países desempenham na manutenção da estabilidade global e na segurança internacional como um todo, além de vislumbrar alto potencial em comércio e investimentos. Contudo, a Rússia não reconhece a política dos EUA de jurisdição extraterritorial além dos limites impostos pelo Direito Internacional e considera inaceitáveis as tentativas de Washington de exercer pressões militares, econômicas e políticas em seu âmbito de influência.

b) Obama: "*Reset*" bilateral e progressiva deterioração

De início, cabe a menção ao chamado "*Reset*" entre Barack Obama e Dmitry Medvedev (2009-2011). Apesar de as relações bilaterais entre EUA e Rússia terem sofrido deterioração durante o governo George W. Bush, o presidente russo Medvedev, empossado em maio de 2008 (com Putin como primeiro-ministro), buscou relacionamento mais amistoso com Obama, no chamado "*Reset* Russo". Exemplo disso foi a declaração conjunta à margem da Cúpula de Londres do G20, em abril de 2009, na qual os países prometeram um "recomeço do zero" nas relações e instaram o Irã a abandonar seu programa nuclear. Em julho de 2009, Obama reuniu-se com Medvedev e Putin em Moscou, destacando que a história dos dois países vai além da competição, havendo respeito mútuo entre os povos. Em março de 2010, os países firmaram o *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START), tratado para redução dos arsenais nucleares com metas mais ambiciosas. Em março de 2011, o então vice-presidente Joe Biden esteve em Moscou, onde reiterou o apoio à acessão russa à Organização Mundial do Comércio (OMC); contudo, Biden teve uma série de polêmicas com a Rússia, incluindo reuniões com grupos de direitos humanos e opositores do Kremlin e críticas a Putin.

Em dezembro de 2011, em meio a protestos na Rússia após as eleições legislativas, Putin acusou os EUA de interferência e de incitação a opositores. Era cada vez mais evidente que o

"*Reset*" jamais aconteceu de forma genuína: do lado norte-americano, havia falta de confiança nos russos e temores ligados à percepção de erosão democrática em Moscou, em paralelo a reivindicações de países do Leste Europeu de integração política, econômica e militar com o Ocidente; do lado russo, além de medidas tidas como antidemocráticas tomadas por Putin, havia a expectativa de retomar a condição de superpotência e de, por meio de políticas comerciais e militares, obter o máximo de vantagens dos países ocidentais. Ao longo de 2012, houve vários episódios de provocação militar com caças e submarinos entre os dois lados e, em dezembro, seria assinado por Obama a Lei Magnitsky, impondo sanções e embargos a violadores de direitos humanos na Rússia, ato que seria prontamente retaliado por Putin, que proibiu a adoção de crianças russas por cidadãos dos EUA. As provocações militares tiveram prosseguimento em 2013, 2014 e 2015, em processo que levaria à denúncia do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês). Dois episódios de maior repercussão podem ser mencionados: o asilo oferecido pela Rússia a Edward Snowden, após vazamento de documentos secretos da inteligência norte-americana pelo espião; e o processo iniciado pelas Revoluções Coloridas e pelo Euromaidan na Ucrânia, que redundariam na incorporação da Crimeia pela Rússia e pelo início das tensões no leste ucraniano, no chamado Donbass, que perduram até hoje. As relações bilaterais chegariam a um nível crítico, a ponto de, em novembro de 2016, o Kremlin acusar a administração Obama de causarem danos tão grandes à relação bilateral que a normalização seria impossível pelo próximo governo.

c) Trump: perspectiva de reaproximação torna-se relação errática e irregular

É possível indicar elementos que impactam a relação bilateral já nas eleições presidenciais de 2016. Autoridades de defesa norte-americanas acusaram o governo russo de envolvimento com invasões cibernéticas e ações que buscaram influenciar as eleições e desacreditar o sistema político dos EUA. À época, Donald Trump era percebido como um candidato pró-Rússia, e Putin acusou o comitê de campanha de Hillary Clinton de criar a história para prejudicar a imagem do Kremlin. Com Trump já eleito, em dezembro de 2016, Putin declarou estar disposto a cooperar com Trump na resolução de problemas globais e regionais.

Após a posse de Trump, em janeiro de 2017, as relações se iniciaram com um telefonema com Putin, visto pelos governos como primeiro passo para a reaproximação bilateral. Contudo, em março viriam as primeiras indicações do que viria a ser uma relação errática e irregular: o exército dos EUA acusou a Rússia de violar novamente o INF e de ameaçar a OTAN; no mesmo mês, Washington impôs sanções a empresas russas ligadas a Irã, Coreia do Norte e Síria. Em abril, os EUA atacaram a base aérea de Shayrat, na Síria, ato que a Rússia considerou "agressão", com base em um "pretexto inventado". Os dois governos reconheceram que as relações bilaterais estavam congeladas e sem sinais de progresso; em junho, Putin afirmou que a relação com os EUA estava em seu pior momento desde a Guerra Fria; pela primeira vez na história, a Rússia não receberia uma comunicação oficial dos EUA por ocasião de seu dia nacional. Em julho de 2017, embora Trump tivesse instado a Rússia a cessar seu apoio a "regimes hostis" na Síria e no Irã, houve encontro entre os presidentes à margem da Cúpula de Hamburgo do G20, o que aparentava ser um sinal de boa vontade. Contudo, o Kremlin sinalizou, poucos dias depois, que aventava a expulsão de cerca de trinta diplomatas dos EUA em retaliação à expulsão de diplomatas russos pelo governo Obama no fim de 2016; no fim, a Rússia exigiu que os EUA limitassem seu pessoal diplomático ao mesmo número de russos em território norte-americano, decisão tomada por Putin em caráter pessoal. Assim, mais de 750 membros do pessoal diplomático dos EUA teriam de deixar o país;

Trump retaliaria exigindo o fechamento do consulado-geral russo em São Francisco. Em novembro, Trump e Putin tiveram conversas informais à margem da cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em Danang; contudo, as relações chegariam ao fim de 2017 de maneira ainda mais desgastada do que estavam com Obama.

Em 2018, as relações não viriam a melhorar, com polêmica causada após reuniões entre diretores de agências de inteligência dos dois países em Washington (os russos estavam na lista de sanções dos EUA). A situação se agravaria em fevereiro, após ataque aéreo dos EUA contra um grupo pró-Assad na Síria, que tirou a vida de dezenas de cidadãos russos, ato visto como ameaça à paz entre os países. Em março, por ocasião do envenenamento do ex-agente russo Sergei Skripal, no Reino Unido, ato atribuído a agentes de Moscou, Trump decretaria a expulsão de 60 diplomatas russos e o fechamento do consulado em Seattle, ato visto pela Rússia como agressão injustificada. Em abril, novos ataques aéreos dos EUA a alvos do governo sírio deram origem a novo confronto diplomático. Em junho, haveria nova sinalização de trégua, com Trump pedindo a readmissão da Rússia ao G7, do qual havia sido expulsa em decorrência da incorporação da Crimeia em 2014; em julho, Trump e Putin se reuniram em Helsinque, em ato criticado por políticos tanto do Partido Democrata quanto do Republicano. A dinâmica errática seguiria ao longo do ano.

As relações em 2019 tiveram como ponto central a imposição de sanções pelo governo Trump a empresas envolvidas na construção do Nord Stream 2, gasoduto entre Rússia e Alemanha. O ato teve relação com a busca da ampliação da exportação de gás natural norte-americano para países da União Europeia (UE), e foi interpretado pelos europeus como "intervenção severa em assuntos domésticos alemães e europeus". No fim do ano, o chanceler russo Sergey Lavrov afirmou que os EUA estavam dispostos a fazer tudo para destruir as relações bilaterais com Moscou.

No último ano do governo Trump, 2020, as hostilidades persistiram. Em junho, relatórios da inteligência dos EUA indicaram a possibilidade de agentes russos supervisionarem programa de recompensa a militantes do Talibã que assassinassem tropas de outros países, incluindo norte-americanos, no Afeganistão.

d) Biden: certa continuidade de políticas e padrão de relações da gestão Trump

A dinâmica errática da relação bilateral durante Trump seria mitigada com Biden, mas não cessaria; ademais, não houve melhoras substanciais no diálogo. Assim como no caso da China, não se alterou a percepção de que a Rússia tem governo autoritário, é potência revisionista e preocupa da perspectiva de segurança, especialmente no que diz respeito a questões cibernéticas e a possível envolvimento nas eleições estadunidenses. Altera-se, entretanto, a cordialidade entre presidentes, já que Trump e Putin mantinham boas relações pessoais.

Biden tem preocupações particulares com a Rússia, tendo a comunidade de inteligência dos EUA alertado para narrativas de corrupção disseminadas por agentes russos sobre alegado envolvimento entre seu filho e o governo ucraniano. No dia da posse de Biden, a Rússia clamou por "abordagem mais construtiva" dos EUA nas questões nucleares, o que redundou em rápido acordo para a prorrogação por cinco anos do New START. Outras áreas, entretanto, como interferência em eleições e ataques cibernéticos, seguiram marcadas por divergência. A guerra da Ucrânia agravou as tensões: de acordo com a *National Security Strategy* de outubro de 2022, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta contra os EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Em janeiro de 2021, pouco antes da posse de Biden, autoridades dos EUA exigiram a libertação do líder opositor russo Alexei Navalny, cuja prisão foi considerada uma violação de direitos humanos e uma afronta aos cidadãos russos. No dia da posse, o governo russo instou a nova administração da Casa Branca a adotar abordagem mais construtiva nas relações e acusando o governo Trump de sabotar de forma deliberada acordos de controle de armas e de desarmamento. Em seu primeiro contato telefônico, Biden e Putin chegaram a um acordo para extensão do New START até 2026. Porém, em março, após declarações de Biden de que Putin era um assassino e acusações de interferência no pleito presidencial de 2020, a Rússia convocou seu embaixador em Washington para consultas, algo inédito. Em abril, os EUA expulsaram dez diplomatas russos e impuseram novas sanções a empresas e indivíduos russos, em ato retaliado de imediato pela Rússia, que expulsou dez diplomatas norte-americanos. Em maio de 2021, os EUA cessaram as sanções relativas ao gasoduto Nord Stream 2, a despeito de, segundo o Departamento de Estado, a ação ter sido tomada por "interesse nacional norte-americano", e não como gesto de boa vontade. A medida diminuiu as tensões crescentes entre Washington e Berlim sobre o projeto, que a Alemanha e outros países europeus consideravam crucial para garantir o fornecimento de energia a longo prazo na região. Ainda em maio, os EUA anunciaram que não retornariam ao Acordo de Céus Abertos, assinado por países da OTAN e do antigo Pacto de Varsóvia em 1992, o que culminou também com a saída da Rússia do instrumento.

Repetindo declarações feitas ao longo dos governos Obama e Trump, Biden e Putin afirmaram que a relação bilateral estava em seu pior momento desde a década de 1980; em junho, os presidentes se encontraram em Genebra, ocasião em que houve pouco progresso em pontos de divergência mais sensíveis. Em agosto, os EUA impuseram novas sanções à Rússia, após episódio de envenenamento de Navalny; as sanções incluíram embargo de importações de munições russas para os EUA, assim como restrição de vendas de armas de mão.

Para detalhes sobre a posição dos EUA diante da invasão russa da Ucrânia, ver subseção seguinte.

e) Principais pontos de divergência entre Estados Unidos e Rússia

Segundo os EUA, a Rússia não se mostra favorável a uma abordagem cooperativa. Em 2014, os EUA suspenderam a Comissão Bilateral Presidencial, criada em 2009 para promover cooperação; de acordo com Washington, a Rússia tem buscado se posicionar como uma grande potência concorrente aos EUA por meio da erosão normativa dentro do sistema internacional, a exemplo do enfraquecimento da OTAN e da UE, além de tentar colocar em descrédito o sistema democrático e de livre mercado. Os EUA buscam conter a agressão russa por meio da projeção de força em seus aliados e parceiros, reduzindo eventual vulnerabilidade destes às pressões e coerções do Kremlin.

Do lado da Rússia, os EUA são percebidos como elemento ofensivo, cujas condutas erodem a estabilidade regional e global. Para Moscou, a expansão geopolítica buscada pela OTAN e pela UE desde a década de 1990, acompanhada pela negativa ocidental de consolidar a criação de um arcabouço de segurança e de cooperação comum, está relacionada à política de contenção engendrada pelos EUA e seus aliados. O resultado desse conjunto de ações é a deterioração de relações entre a Rússia e o mundo ocidental, o que é prejudicial aos interesses de todos no longo prazo e vai contra a necessidade cada vez maior de cooperação diante de desafios e ameaças transnacionais.

Os principais exemplos de divergência entre EUA e Rússia são: espionagem, Síria, OTAN+UE, Ucrânia, *sharp power* e o caso Skripal.

i. Espionagem

Pode-se mencionar o escândalo do vazamento de documentos secretos da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês), em 2013. A ação foi executada por um ex-agente norte-americano, Edward Snowden, que copiou e divulgou centenas de milhares de páginas de documentos governamentais sigilosos dos EUA. Objeto de mandado de prisão pelos EUA por roubo de propriedade governamental e espionagem, Snowden fugiu para Hong Kong e chegou à Rússia, onde obteve asilo político em julho. A concessão de asilo pela Rússia viria a agravar as relações bilaterais, que já passavam por desgaste desde o ano anterior, a ponto de um encontro entre Obama e Putin, agendado para setembro de 2013, ter sido cancelado. Em outubro de 2020, Snowden passou a ter direito a residência permanente na Rússia e, em novembro, solicitou cidadania russa, em virtude do nascimento de seu filho, que tem direito à cidadania por laços territoriais.

ii. Guerra Civil na Síria

Outro exemplo de divergência bilateral diz respeito à intervenção militar russa na guerra civil síria, em 2015. Logo após a eclosão do conflito, em 2011, os EUA impuseram sanções ao regime de Bashar al-Assad e exigiram sua renúncia; a Rússia, por sua vez, manteve-se relativamente distanciada do embate até 2015, embora seja aliada de longa data da Síria. Isso mudaria em 2015, quando a Rússia deu início a uma série de bombardeios contra alvos da oposição síria, apoiados pelos EUA, e do Estado Islâmico. A ação, qualificada como desastrosa por Barack Obama, levou a cúpula militar norte-americana a descartar cooperação com Moscou na Síria; a consequência da intervenção russa foi o fortalecimento do regime de Assad, que passava pelo seu momento mais delicado. Houve tentativas de consenso em diálogos entre Obama e Putin na Cúpula de Antália do G20, mas até hoje resta sem solução a questão sobre o futuro de Assad.

iii. Expansão da OTAN e da União Europeia no Leste Europeu

Outro exemplo de divergência suscitado diz respeito às relações entre a Rússia e o bloco ocidental, sobretudo a OTAN e a UE. As relações bilaterais entre Rússia e EUA são substancialmente influenciadas pelo papel de liderança desempenhado pelo EUA na OTAN e em suas políticas. Mostra disso é que, antes da década de 2010, vigorava acordo de cooperação em segurança entre a Rússia e a OTAN, o que acabaria sendo afetado pela expansão da aliança militar, fenômeno conexo às intervenções russas na Geórgia e na Ucrânia, o que levou a relação a significativa deterioração. Entre as implicações desse desgaste pode-se mencionar a decisão russa em fechar um corredor militar de transportes que permitia à OTAN entregar suprimentos a suas forças no Afeganistão, em maio de 2015. Há crescente percepção entre os russos de que a presença de tropas da OTAN nos Estados bálticos e em países do Leste Europeu, assim como a expansão da UE na mesma direção, são ameaças à segurança e, em última medida, à existência nacional.

iv. Crise ucraniana

Outro ponto de divergência é a questão da crise ucraniana, que remonta a 2013 e cujas dinâmicas subsistem até hoje. Na esteira da queda do governo de Viktor Yanukovych em fevereiro de 2014, organizou-se referendo na península da Crimeia, de maioria russa, com resultado amplamente favorável à secessão da Ucrânia, seguido de incorporação pela Rússia. Os EUA propuseram resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) declarando ilegal o referendo, mas houve veto russo. Diante de um tribunal russo, autoridades do governo Yanukovych afirmaram que a queda teria sido organizada por Washington; por sua vez, os EUA consideraram a atitude russa como ato de agressão injustificado e obtiveram êxito em suspender a Rússia do G8. As relações entre os países apenas pioraram, com várias rodadas de sanções impostas pelos EUA a autoridades e empresas da Rússia e auxílio financeiro e técnico norte-americano às forças armadas ucranianas.

Em abril de 2021, Joe Biden prometeu ao seu colega ucraniano Volodymyr Zelensky apoio à soberania da Ucrânia contra a Rússia, acusada de enviar tropas para a fronteira ucraniana. Biden "afirmou o apoio inabalável dos EUA à soberania e integridade territorial da Ucrânia em face da contínua agressão da Rússia em Donbass e na Crimeia"; o líder ucraniano elogiou a "aliança crucial" com Washington. A Rússia advertiu os ocidentais contra qualquer interferência militar e alertou Kiev para se abster de "provocações", assegurando, porém, que não deseja um conflito. Autoridades ucranianas e americanas expressaram preocupação com o movimento de milhares de soldados russos na fronteira russo-ucraniana, em meio a novas tensões no conflito entre as forças de Kiev e separatistas pró-russos no leste. As tensões foram objeto de telefonema entre Biden e Putin em meados de abril. Em dezembro de 2021, o Ministério de Relações Exteriores da Rússia lançou um ultimato para que os EUA e a OTAN cessassem todas as atividades militares na Ásia central e no leste europeu e impedissem a adesão da Ucrânia à OTAN. Biden, bem como outros aliados europeus, rejeitou essas demandas e ameaçou impor sanções severas à Rússia em caso de agressão contra a Ucrânia.

No final de 2021, nas semanas anteriores à invasão da Ucrânia, a administração Biden tomou uma decisão não convencional: compartilhar com aliados e tornar públicas informações sigilosas obtidas pelos serviços de inteligência dos EUA, no intuito de reforçar as defesas dos aliados e dissuadir a Rússia de partir para o ataque. Foram reveladas imagens de mísseis, tanques e armamentos pesados deslocados rumo à Ucrânia, sem explicações oficiais do Kremlin, e a inteligência dos EUA alertou para a alta probabilidade de invasão russa no início de 2022.

Em 24 de fevereiro de 2022, durante uma última tentativa do CNSU de dissuadir a Rússia de atacar a Ucrânia, Putin anunciou a invasão da Ucrânia por mar, terra e ar. Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais na semana posterior à invasão. Biden também impôs severas sanções a membros de alto escalão do Kremlin, inclusive Putin e Lavrov, quatro dos maiores bancos russos e à indústria russa de petróleo e gás, em coordenação com aliados europeus. Bancos russos, por exemplo, foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT[226]. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária à Ucrânia.

[226] SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

Desde a invasão, Biden enviou cerca de US$ 4,6 bilhões em apoio militar à Ucrânia, além de aumentar a presença de tropas dos EUA na Europa, chegando a mais de cem mil soldados. Em setembro de 2022, Blinken visitou Kiev e reiterou o compromisso de apoio à Ucrânia. Em 21 setembro de 2022, no mesmo discurso em que declarou a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporizhzhia, Putin denunciou a política agressiva de certas elites ocidentais, que ele acusou de impor, por meio da força, suas vontades e "pseudovalores" a outros países. Em outubro de 2022, Biden reiterou as preocupações quanto às ameaças de uso de armas nucleares por parte de Putin, afirmando que elas não podem ser simplesmente descartadas enquanto blefe e que Putin "não pode ser considerado um ator racional". Em novembro, em contexto de menções cada vez mais frequentes à possibilidade de uso de armas nucleares por parte de Putin, a Casa Branca confirmou que os EUA haviam mantido conversas de alto nível com oficiais russos, de modo a garantir que as linhas de comunicação permaneçam abertas. Foi descartada pelo Kremlin, contudo, a hipótese de novo encontro entre Biden e Putin, que não se reúnem desde 2021. No dia 21 de dezembro de 2022, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky realizou visita de Estado a Washington, para reavivar o apoio à causa ucraniana e reafirmar a posição dos EUA em relação ao conflito. Em resposta, representante do Ministério de Relações Exteriores russo, Maria Zakharova, afirmou que a confrontação com a Rússia "será longa".

v. *Sharp power*

Os episódios de suposta ingerência russa nos processos eleitorais norte-americanos em 2016 e 2020 (nos dois casos, o beneficiado seria Donald Trump) seriam exemplos de utilização de *sharp power*. Para mais detalhes sobre o conceito de *sharp power* e outros exemplos, ver Tomo 1.

vi. Caso Skripal

Também é cabível a escalada no conflito diplomático após o envenenamento do ex-espião russo Sergey Skripal, que levou os EUA a expulsarem diplomatas russos de seu território e a instar países aliados a fazerem o mesmo.

f) Pontos de convergência entre Estados Unidos e Rússia

A adoção de posições convergentes entre Rússia e EUA diz respeito, em grande medida, a temas os quais os países reconhecem que a importância estratégica da cooperação bilateral suplanta quaisquer pontos de discórdia e conflito, a exemplo de assuntos de não proliferação nuclear e operações militares contra alvos em comum.

O governo russo defende cooperação construtiva com os EUA no controle de armas, com a devida consideração à ligação intrínseca entre guerra defensiva e estratégia ofensiva. Os países convergem na opinião de que o desarmamento nuclear deve ser um processo multilateral, e de que a redução de arsenais só é possível quando se levam em conta todos os fatores que afetam a estabilidade estratégica global.

Os principais exemplos de convergência entre EUA e Rússia são: questões de segurança, exploração espacial e desarmamento nuclear.

i. Questões de segurança

Ponto central de convergência entre EUA e Rússia diz respeito a operações militares conjuntas e apoio recíproco. A Rússia declarara apoio à Guerra ao Terror engendrada pelos EUA na esteira do atentado de 11 de setembro de 2001, em boa medida por considerar que o combate à ameaça terrorista no Afeganistão e no Oriente Médio contribuiria para eliminar células militantes no entorno russo. Os dois países mantiveram cooperação relativa a operações no Afeganistão, sobretudo no sentido de a Rússia ter permitido o uso de seu território por tropas norte-americanas para acesso a solo afegão. Houve atuação conjunta na coalizão contra o Estado Islâmico na guerra civil síria – ainda que EUA e Rússia tenham posições distintas quanto ao regime de Bashar al-Assad, há convergência na percepção de que o Estado Islâmico é uma ameaça à segurança regional e global, e de que o combate ao grupo terrorista é necessário.

ii. Exploração espacial

Outro tema em que há cooperação entre EUA e Rússia é o da exploração espacial, sobretudo em sua faceta científica e de pesquisa. Há atividades conjuntas entre as agências espaciais dos dois países, a NASA e a ROSCOSMOS, em processo de parceria de quase meio século. Entre as iniciativas desenvolvidas, podem-se mencionar a Estação Espacial Internacional (ISS, na sigla em inglês) e a colaboração da Sociedade Planetária em projetos como o Cosmos-1 e o LIFE. De acordo com autoridades espaciais dos EUA, a cooperação bilateral no espaço deve persistir, mesmo que na Terra os políticos dos dois países não consigam entrar em acordo; porém, as tensões têm afetado também essa dimensão da cooperação bilateral. Em novembro de 2021, os russos lançaram armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês) em um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaçam os astronautas da ISS, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial. Em julho de 2022, o novo diretor da ROSCOSMOS, Yuri Borisov, anunciou que a Rússia se retiraria da ISS depois de 2024, para focar em uma estação própria. Essa retirada, que seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia, pode ser, no entanto, adiada até que a estação russa esteja em órbita. Para mais detalhes, ver o tópico 5.6 no tomo 5.

iii. Desarmamento nuclear

Um terceiro tema em que os países cooperam é o desarmamento nuclear. O New START foi firmado em abril de 2010 e renovado em janeiro de 2021, por mais cinco anos. Apesar de hiato conflitivo durante o governo Donald Trump, EUA e Rússia sempre mostraram disposição em reduzir seus arsenais nucleares e em evitar a proliferação dessas armas. A guerra na Ucrânia afetou, porém, as intenções nesse sentido de ambas as partes. Em setembro e outubro de 2022, Putin declarou estar disposto a recorrer a "todos os meios à nossa disposição" para defender a ocupação russa de território ucraniano e afirmou que não estava blefando. Biden, por sua vez, assumiu a presidência determinado a reduzir a importância do arsenal nuclear nas políticas de defesa dos interesses vitais dos EUA, mas a "*Nuclear Posture Review* (NPR), divulgada em outubro de 2022, reafirma a importância da deterrência nuclear, acima de qualquer outro elemento do poderio militar e confirma a manutenção dos programas de gastos nucleares dos EUA. Para mais detalhes, ver o tópico 5.4 no tomo 5.

V. Relações Estados Unidos-Europa

a) Relações Estados Unidos-Europa pré-Biden

As relações transatlânticas, no que diz respeito a comércio, investimentos e tecnologia, são sólidas. Os EUA e a UE estão entre os maiores parceiros comerciais um do outro, e ambos são a maior fonte e destino dos investimentos estrangeiros de suas empresas. Décadas de cooperação política resultaram em notável interdependência econômica, crescimento do emprego e expansão do investimento. As histórias de sucesso da interdependência, no entanto, não recebem a mesma atenção que os atritos, e imperativos da política doméstica encorajam os líderes a atacar alvos estrangeiros e a insistir nas assimetrias. Autoridades europeias irritam-se com ações das gigantes tecnológicas estadunidenses Amazon, Facebook e Google, e seus homólogos estadunidenses temem que norte-americanos estejam comprando muitos carros alemães e que a Europa se recuse a aceitar produtos agrícolas geneticamente modificados do Centro-Oeste. O foco nesses reveses bilaterais acarretou consequências danosas: em 1990, EUA e UE representavam mais de 50% das exportações globais; em 2020, esse número caiu para cerca de 40%. Esses números também refletem o crescente poder econômico da China, que não se baseia em regras transparentes. O estilo cada vez mais opaco, não mercadológico e economicamente coercitivo de Pequim mostra-se um desafio ao sistema comercial e à ordem multilateral que os EUA e a Europa desenvolveram juntos nos últimos 75 anos.

Quatro anos de governo Trump impactaram a relação, que precisa ser renovada. Nesse sentido, tanto Biden quanto Ursula von der Leyen esperam reconstruir a cooperação transatlântica em áreas como mudança do clima, transformação digital, trabalhadores, tecnologia, resiliência da cadeia de suprimentos e direitos humanos, tudo sob a rubrica de comércio. A reunião inaugural do Conselho de Comércio e Tecnologia EUA-União Europeia (TTC, na sigla em inglês), realizada em Pittsburgh, em 29 de setembro de 2021, para tratar desses temas, sugere que fortalecer os laços transatlânticos na era de uma China assertiva pode ser a tarefa comercial mais difícil que esses dois parceiros de longa data já assumiram.

Os recentes desentendimentos no comércio EUA-UE remontam, pelo menos, ao segundo mandato do governo de Obama, quando EUA e UE tentavam contornar um impasse nas negociações globais sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC). No início de 2013, eles lançaram a ambiciosa iniciativa bilateral conhecida como Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), que visava a fortalecer os laços comerciais, incentivar maior investimento estrangeiro e impulsionar a cooperação regulatória. Essa iniciativa naufragou, devido às revelações de que os EUA teriam espionado a então chanceler alemã, Angela Merkel. As relações dos EUA com a Alemanha ficaram abaladas, e a sociedade civil europeia mobilizou-se contra a TTIP, alimentando temores de que gigantescas corporações estadunidenses usariam o acordo para destruir as duras proteções ao consumidor e ao meio ambiente da Europa.

As relações comerciais transatlânticas deterioraram-se ainda mais sob a administração de Donald Trump. Sua política do "*America First*" priorizava o ataque a parceiros com os quais os EUA apresentavam déficits comerciais. Trump iniciou uma investigação sobre as importações de aço, sob uma lei da época da Guerra da Coreia que permitia ao governo impor tarifas de importação em nome da defesa da segurança nacional. Os aliados da OTAN alertaram Washington sobre as consequências de tal medida, mas Trump impôs taxas sobre o aço e o alumínio europeus em junho de 2018. Bruxelas retaliou imediatamente, como prometido. As tarifas, em si, não eram novas, já

que as empresas europeias lidavam com as proteções do aço estadunidense havia décadas, mas sua imposição sob uma lei de segurança nacional irritou os europeus. Trump usou a mesma lei para ameaçar com ainda mais impostos sobre bilhões de dólares sobre carros importados europeus. As tensões escalaram a tal ponto que Jean-Claude Juncker, então presidente da Comissão Europeia, teve de viajar às pressas para Washington, e as duas partes concordaram em iniciar negociações sobre o que poderia ter se transformado em outro dos acordos comerciais de pequeno alcance negociados por Trump. A UE também prometeu comprar mais soja estadunidense e gás natural liquefeito, o que permitiu que Trump reivindicasse uma vitória política. Quando seu governo solicitou permissão formal para negociar com Bruxelas, no entanto, ficou claro que essas conversas não iriam a lugar algum: o Congresso queria que as negociações incluíssem restrições europeias às exportações agrícolas dos EUA, mas a Comissão Europeia não tinha mandato dos Estados-Membros para negociar temas relacionados a agricultura. Houve negociações durante quase um ano, mas nada foi acertado além de um acordo muito modesto para abolir as tarifas sobre lagostas e cerâmicas. Alegando interesse nacional dos EUA, a administração Trump recusou-se a nomear árbitros para o Órgão de Apelação (OA) da OMC, o que contrariou interesses da UE. Desde meados da década de 1990, Bruxelas e Washington apoiaram-se fortemente na OMC para administrar suas tensões comerciais bilaterais. A gota d'água para Bruxelas ocorreu quando o governo Trump contornou o processo da OMC, pela primeira vez em décadas, para ameaçar com tarifas em resposta à imposição da França de um imposto sobre serviços digitais às empresas de tecnologia dos EUA.

b) Relações Estados Unidos-Europa com Biden

Desde antes de sua eleição, Biden adotou um discurso de reparações das alianças dos EUA, com claro foco nas relações transatlânticas. Após a posse, em chamadas telefônicas com os principais líderes europeus, como Macron e Merkel, Biden manifestou interesse no aprofundamento das relações bilaterais e com a UE e no fortalecimento da OTAN.

Alguns sinais positivos se destacaram no início do mandato Biden:

1) EUA e UE implementaram sanções coordenadas sobre os supostos abusos de direitos humanos cometidos pela China em Xinjiang;
2) a secretária do Tesouro estadunidense conduziu as discussões sobre a reforma tributária corporativa global com aplausos em muitas capitais europeias (o progresso nessa frente permitiu que os EUA recuassem da imposição de tarifas retaliatórias aos impostos europeus sobre serviços digitais);
3) os dois lados também decidiram resolver a disputa de décadas sobre seus respectivos subsídios às empresas aeronáuticas Boeing e Airbus;
4) Bruxelas adiou a imposição de uma rodada programada de tarifas de retaliação contra as tarifas de aço de Trump, com a elaboração de relatórios com a sugestão de uma resolução negociada mais durável para esse problema; e
5) o anúncio feito durante a visita de Biden à Europa, em junho de 2021, de uma cúpula que estabeleceria o TTC, que serviria como meio para lançar uma nova era de cooperação política transatlântica.

O TTC permanece incipiente mesmo após a Cúpula em Pittsburgh, mas ambos os lados concordam que não será uma repetição do fracassado TTIP da era Obama. As autoridades evitaram tópicos controversos, como a solução de disputas entre investidor-Estado – o controverso tribunal especial proposto no TTIP que provocou protestos em toda a Europa; os alimentos geneticamente

modificados dos EUA ou até reduções de tarifas. Em vez disso, tiveram a intenção de priorizar novas e imediatas áreas de colaboração. Dez grupos de trabalho abordam uma série de temas importantes, como inteligência artificial (IA), 5G e cadeias de suprimentos farmacêuticos. Uma área de particular preocupação de ambos os lados é a atual escassez global de semicondutores, que afetou gravemente as indústrias automobilísticas. Os EUA e a UE estão tentando direcionar dezenas de bilhões de dólares para aumentar a produção doméstica desses *chips*, a fim de competir melhor com países como Coreia do Sul e Taiwan, bem como com a China, que também tem aumentado o financiamento desse setor. Os EUA e a UE também concordaram em coordenar seus subsídios a semicondutores.

Ao participar da Conferência de Segurança de Munique, Biden afirmou compromisso com a OTAN e apelou ao multilateralismo para fortalecer a posição defensiva e o poder econômico da aliança transatlântica e resolver problemas globais como a pandemia de COVID-19 e a mudança do clima. O governo Biden também "congelou" a decisão de Trump de retirar quase dez mil tropas da Alemanha.

No que diz respeito a divergências, antes da posse presidencial, em dezembro, o então indicado a assessor de segurança nacional Jake Sullivan afirmou que coordenação prévia da UE com os EUA sobre o acordo de investimentos que estava assinando com a China teria sido "bem-vinda". Em maio, EUA e UE acordaram suspender a escalada de aumento de tarifas no contexto da "guerra comercial" iniciada por Trump, e, em junho, as partes chegaram a acordo para pôr fim a disputa no setor de aeronaves civis. Especificamente sobre a Alemanha, a então chanceler Angela Merkel foi recebida por Biden em Washington em julho de 2021, quando o presidente dos EUA voltou a expressar seu descontentamento com a construção do gasoduto russo Nord Stream 2, mas indicou que ambos concordam que à Rússia não será permitido usar o fornecimento de energia como arma, além de ter-se comprometido com seguir trabalhando em favor de democracia e direitos humanos.

Na cúpula do G7 de 2022, destacou-se o compromisso de apoio conjunto à Ucrânia. Além disso, reiterou-se o compromisso das potências ocidentais na cooperação para limitar o aumento das emissões globais, combater a fome, evitar a repetição de uma crise pandêmica como a que foi provocada pelo novo coronavírus, promover a igualdade de gênero e investir no desenvolvimento, em prol da estabilidade global. Para melhorar o financiamento do combate às mudanças do clima, foi lançado o *Climate Club*, que destinará US$ 100 bilhões anuais para esse fim, destinados, especialmente, aos países mais vulneráveis. Os líderes do G7 assumiram meta inédita de eletricidade de zero carbono até 2023. Aprofundou-se o projeto *Build Back Better World*, visando "responder às tremendas necessidades de infraestrutura em países de renda média e baixa", lançado em 2021 como uma alternativa à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa. Também em 2021, endossou-se proposta de Biden de alíquota mínima global de pelo menos 15% para as empresas transnacionais, a fim de evitar a evasão tributária.

Na Cúpula da OTAN, embora os EUA sigam defendendo aumento dos gastos de defesa dos parceiros atlânticos, tratou-se da Agenda OTAN 2030, da nova política de defesa cibernética da aliança, da questão espacial, da China como desafio sistêmico e da Rússia, além de ter havido indicação de que novo conceito estratégico deverá ser adotado em 2022.

No que diz respeito a IA, os EUA e a UE comprometeram-se a trabalhar juntos para desenvolver proteções que promovam a inovação, mas que também garantam que a tecnologia seja usada com responsabilidade, com respeito aos valores compartilhados e aos direitos humanos. As duas partes preocupam-se com o fato de que regimes autoritários possam abusar da IA para vigilância ilegal e *social scoring* de indivíduos, mas elas ainda não concordaram com qualquer

tipo de estrutura conjunta ou padrões comuns para regular a tecnologia. O risco é que essas discussões sobre IA se transformem em trocas de ideias desprovidas de qualquer compromisso concreto, em um momento em que tanto os EUA quanto a UE estão atrás de uma China que tem feito investimentos significativos nesse campo.

Os laços comerciais também precisarão acomodar a política climática agora que o governo Biden voltou ao Acordo de Paris. Bruxelas lançou um mecanismo de ajuste de fronteira de carbono que taxaria as exportações estrangeiras de produtos intensivos em carbono de países que não tenham implementado um imposto doméstico de carbono. Esta proposta pode prejudicar as exportações dos EUA para a UE simplesmente porque os EUA podem optar por alcançar seus objetivos climáticos por meio de uma combinação de regulamentações e subsídios e não por meio de taxação de carbono. Autoridades dos EUA e da UE podem usar o novo TTC para compreender melhor e apoiar as abordagens uns dos outros para atingir suas metas gerais de redução de carbono e não permitir que pequenas diferenças na estratégia se transformem em conflitos comerciais.

A Cúpula de Pittsburgh não produziu muitos resultados imediatos, mas isso já era esperado. Os dois lados comprometeram-se a estabelecer reuniões de rotina para os ministros e uma estrutura para que os funcionários abordem as questões antes que elas se transformem em problemas políticos maiores. A declaração conjunta divulgada após a Cúpula foi, em grande parte, sobre a China, mas não mencionou o país uma única vez. Bruxelas temia que o encontro se transformasse em um exercício improdutivo de ataque à China, simplesmente mais um elemento da guerra comercial dos EUA. De sua parte, Washington estava preocupado com o fato de a UE ainda estar se recusando a tratar seriamente a ameaça representada pela China.

As tensões em outras áreas aumentaram após o anúncio do TTC, com divergências transatlânticas sobre o tratamento da retirada dos EUA do Afeganistão, as restrições de viagens devido à pandemia e o gasoduto Nord Stream 2, que leva gás russo para a Alemanha. Além disso, uma briga entre Washington e Paris sobre o acordo submarino dos EUA com a Austrália quase afundou completamente a reunião de Pittsburgh.

A guerra da Rússia contra a Ucrânia fortaleceu os laços EUA-UE. Ambos têm coordenado estreitamente as sanções, e muitas sanções da UE e dos EUA são idênticas ou substancialmente semelhantes. Com outros parceiros, a UE e os EUA estabeleceram uma força-tarefa para garantir a implementação efetiva de sanções contra indivíduos e empresas designadas e anunciaram planos para suspender o tratamento comercial preferencial da Rússia sob as regras da OMC. Em março de 2022, o presidente Biden se comprometeu a ajudar a UE a reduzir sua dependência do gás russo, trabalhando com “parceiros internacionais” para aumentar as remessas de gás natural liquefeito (GNL) para a UE, e delineou planos para permitir remessas anuais adicionais de GNL dos EUA até 2030. Uma nova força-tarefa EUA-UE sobre segurança energética deve implementar esses e outros objetivos.

Alguns especialistas alertam que a unidade pode se desgastar a longo prazo. Alguns líderes europeus pediram um cessar-fogo e eventuais negociações com a Rússia, enquanto os EUA e outras autoridades europeias desencorajam qualquer esforço para promover concessões ucranianas à Rússia. As divisões EUA-UE também podem surgir sobre a extensão da assistência militar e financeira que cada parceiro está fornecendo à Ucrânia. A invasão da Ucrânia pela Rússia galvanizou o debate sobre várias iniciativas da UE que podem ser centrais paras sua evolução como instituição e das relações EUA-UE:

1) segurança e defesa: as ações da Rússia podem levar a maiores esforços da UE para melhorar as capacidades militares e se tornar um ator global mais independente; a agressão

da Rússia também reforçou a importância da OTAN e pode fortalecer a parceria OTAN-UE;

2) políticas de energia e clima: a guerra na Ucrânia pode acelerar os esforços de diversificação energética da UE, reforçar o Acordo Verde Europeu (*European Green Deal*) para lidar com a mudança do clima e incentivar a cooperação EUA-UE em tecnologias de energia limpa e renovável;
3) alargamento da UE: tradicionalmente, há um forte apoio bipartidário no Congresso dos EUA para o alargamento da UE. Em junho deste ano, a UE declarou a Ucrânia e a Moldávia candidatos oficiais à adesão.

A cooperação energética entre a UE e os EUA foi reforçada com a criação do Conselho de Energia UE-EUA em 2009. As principais áreas de cooperação incluem política energética, segurança energética e mercados de cooperação em tecnologias de energia limpa e renovável. Trata-se do principal fórum de coordenação transatlântica sobre questões estratégicas de energia. Atento ao cenário energético em rápida mudança e aos riscos contínuos para a segurança energética, incluindo a segurança cibernética da infraestrutura energética, o Conselho de Energia trabalha para aumentar a segurança energética e promover a diversificação energética. O mais recente (o nono) encontro do Conselho de Energia ocorreu em 7 de fevereiro de 2022, em Washington. O Conselho debateu a urgência de tomar medidas para resolver a situação de fornecimento de gás na Europa. Além disso, as partes sublinharam o compromisso de zerar suas emissões líquidas até 2050, de trabalhar juntas para garantir rápida descarbonização e transição para energia limpa e de promover investimentos crescentes em tecnologias relacionadas. O Conselho, assim, reiterou a necessidade de eliminar, sem demora, o carvão para a geração de energia e os subsídios aos combustíveis fósseis. Por fim, na declaração conjunta, consta que o Conselho também trabalha para acelerar uma transição energética justa para a neutralidade climática, em benefício aos cidadãos da UE, dos EUA e de todo o mundo.

c) Dados sobre as relações econômicas entre Estados Unidos-União Europeia

i. Comércio total

O comércio total de bens e serviços EUA-UE cresceu em média cerca de 5% ao ano de 2010 a 2019. Durante esse período, o Reino Unido, então membro da UE, respondeu por cerca de um quinto do total do comércio de bens e serviços. Em 2020, o comércio total de bens e serviços EUA-UE diminuiu cerca de 30%. Essa queda refletiu o comércio global e as tendências econômicas associadas à pandemia de COVID-19, bem como a saída do Reino Unido do Mercado Único e União Aduaneira da UE, após o final do período de transição pós-*Brexit*, entre outros fatores. Em 2021, o comércio total EUA-UE aumentou 17%, refletindo certa recuperação econômica global. O bloco da UE continuou sendo o maior parceiro comercial geral dos EUA em 2021, embora o comércio dos EUA com o Canadá e o México combinados tenha sido 36% maior.

ii. Bens

Em 2021, a UE respondeu por quase um quinto do comércio total de mercadorias dos EUA. Foi o terceiro maior destino das exportações de mercadorias dos EUA, depois do Canadá e do México; e seu segundo maior fornecedor de mercadorias, depois da China. O comércio total de bens cresceu 18% em 2021, após contrair 24% em 2020. O déficit comercial dos EUA com a UE

aumentou ao longo do tempo. Além de realizar o comércio de produtos que pertencem a diferentes indústrias, os EUA e a UE, como economias altamente avançadas, comercializam bens similares dentro da mesma indústria. Este último consiste, na maioria das vezes, no comércio de componentes ou bens intermediários usados para produzir produtos complexos, como carros e máquinas, permitindo que as empresas se especializem e se beneficiem de economias de escala, concentrando-se em diferentes partes da cadeia de suprimentos. Bens intermediários geralmente são comercializados pelo Atlântico entre empresas multinacionais e suas afiliadas (por exemplo, a BMW na Alemanha negociando com a BMW na Carolina do Sul). O Reino Unido anteriormente compreendia cerca de 15% do comércio total de mercadorias EUA-UE. Atualmente, os principais parceiros comerciais dos EUA na UE são Alemanha, Holanda e França.

iii. Serviços

Os EUA e a UE têm as duas maiores economias de serviços do mundo, que são altamente integradas, refletindo a presença de cadeias de suprimentos, atividades afiliadas e fluxos de dados transfronteiriços. Em 2021, a UE respondeu por um quarto do comércio total de serviços dos EUA. Embora significativos, os fluxos de comércio de serviços EUA-UE em 2021 foram 33% menores em comparação com 2019. Por muitos anos, os EUA tiveram um superávit comercial de serviços com a UE, mas não foi suficiente para compensar o déficit comercial de bens. O Reino Unido anteriormente compreendia cerca de um terço do comércio de serviços EUA-UE e era o principal parceiro comercial de serviços dos EUA na UE. Atualmente, a Irlanda e a Alemanha são os principais parceiros comerciais de serviços dos EUA na UE.

iv. Agricultura

O comércio agrícola e de alimentos EUA-UE representa menos de 1% do valor do comércio geral de bens e serviços dos EUA. No entanto, a UE continua a ser um mercado líder para as exportações agrícolas dos EUA, respondendo por cerca de 7% do valor de todas as exportações dos EUA e classificando-se como o quinto maior mercado para as exportações de alimentos e produtos agrícolas dos EUA em 2021 – depois de China, Canadá, México e Japão. Em 2021, as exportações dos EUA de produtos agrícolas e relacionados para a UE totalizaram US$ 12,7 bilhões, e as importações dos EUA de produtos agrícolas e relacionados da UE totalizaram US$ 36,7 bilhões, resultando em um déficit comercial dos EUA de US$ 24,0 bilhões. Principais exportações agrícolas dos EUA para a UE: milho e soja, nozes, bebidas destiladas, produtos de peixe, vinho, cerveja, sementes de plantio e alimentos processados. Principais importações dos EUA da UE: vinho, cerveja, água potável, azeite, queijo e alimentos processados.

v. Investimentos

Os laços de investimento estrangeiro direto EUA-UE são significativos devido ao seu tamanho e à natureza interdependente, e esses laços são um dos principais impulsionadores do comércio. Embora o Reino Unido detivesse anteriormente uma parcela significativa desses laços (respondendo por entre 20% e 25% do IED de entrada e saída dos EUA com a UE nos últimos anos), mesmo após o Brexit os EUA e a UE permaneceram os maiores parceiros de IED um do outro em 2020. A magnitude do IED reflete o clima geral de negócios favorável ao investimento dos parceiros e a preferência de algumas empresas em alcançar os clientes por meio da presença

local. Em 2020, o estoque de IED dos EUA na UE diminuiu cerca de 23%, e o estoque de investimento direto da UE nos EUA diminuiu cerca de 15%, consistente com a contração global dos fluxos de IED.

d) Relações dos Estados Unidos com o Reino Unido

O relacionamento entre EUA e Reino Unido compreende a convergência e cooperação em ampla variedade temática e fundamenta-se em valores como democracia, liberdade de expressão e mercado aberto[227]. A proximidade é facilitada pela ligação histórica e cultural entre as duas partes, e o elevado grau de confiança mútua e coordenação política proporcionam uma relação especial, termo frequentemente utilizado para caracterizar o relacionamento bilateral.

No que concerne à esfera econômica, os investimentos detêm grande importância, o que é corroborado pelo fato de o Reino Unido ser o principal destino de investimentos de origem estadunidense[228]. Os investimentos dos EUA no Reino Unido privilegiam o setor financeiro e de seguros, além das *holding companies*; no sentido inverso, o setor manufatureiro é a área privilegiada. A relação econômica bilateral é também marcada por grande emprego de trabalhadores estadunidenses e britânicos, nas empresas de cada parte[229]. Os EUA ocupam, ademais, a posição de maior parceiro comercial do Reino Unido, tendo o fluxo bilateral de bens e serviços atingindo US$ 247 bilhões em 2021. Conforme dados de 2020, o comércio de bens e serviços com os EUA representava 17% do comércio total do Reino Unido. Ainda, o turismo é componente bastante relevante da relação econômica entre ambos.

Um ponto de grande importância no relacionamento consiste na cooperação em segurança, defesa e inteligência. Para além da cooperação no setor militar[230] e em defesa[231], da cooperação contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição em massa, EUA e Reino Unido articulam-se tanto no CSNU quanto na OTAN, da qual são membros fundadores. O Reino Unido foi importante aliado americano na Guerra do Golfo e na invasão ao Iraque, e, atualmente, converge com os EUA na necessidade de apoio à Ucrânia perante a invasão russa, contribuindo com auxílio militar e assistência humanitária. Ambos são, ademais, membros da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e firmaram o AUKUS[232]. No campo da inteligência,

---

[227] As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1785 e rompidas, por breve período, uma única vez, no contexto da Guerra de 1812.

[228] Fonte: *Congressional Research Service Reports) – Foreign Direct Investment (FDI) Stock*: Estoque FDI no Reino Unido (origem EUA): US$ 890 bilhões (ano: 2020); Estoque FDI nos EUA (origem UK): US$ 487 bilhões (ano:2020) Fonte: *U.S. Bureau of Economic Analysis data) – Direct Investment Position*: Posição de Investimento Direto dos EUA no Reino Unido: US$ 918 bilhões (ano: 2020). Posição de IED do Reino Unido nos EUA: US$ 421,7 bilhões (ano: 2020)

[229] Mais de um milhão de estadunidenses trabalham para empresas britânicas; nas empresas americanas, são cerca de 1,5 milhões de britânicos contratados, principalmente no Texas, na Califórnia e em Nova York.

[230] O Reino Unido abriga pessoal militar estadunidense (cerca de 9.300 componentes, conforme dados de 2021), além de bases militares americanas. Ainda, o Acordo de Defesa Mútua, firmado em 1958, permitiu o intercâmbio de informação, tecnologia e material nuclear entre as duas partes.

[231] Há grande cooperação das indústrias de defesa, cujas companhias operam em solo do parceiro (exemplo disso é a presença BAE Systems nos EUA). Além disso, os países participam de mais de vinte programas conjuntos, como o projeto de construção dos caças F-35 *(F-35 Joint Strike Fighter).* Além disso, um acordo de 2007 (*Treaty Concerning Defense Trade Cooperation*) permitiu a simplificação do comércio em defesa.

[232] Pacto trilateral de Segurança (Austrália, Reino Unido e EUA), voltado para a promoção da segurança no Indo-Pacífico, divulgado pelos governos em 2021.

nos últimos 75 anos[233], foi construída uma sólida aliança, com base no argumento do enfrentamento dos desafios impostos pela Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, pelo comunismo soviético e pela Guerra ao Terror. Atualmente, esse alto grau de cooperação seria justificado pelo confronto à ameaça do autoritarismo, representada particularmente pelos governos russo, iraniano e chinês[234]. Aspectos importantes da cooperação em inteligência, na atualidade, compreendem a dificuldade de análise do crescente volume de dados, o impacto da tecnologia nas atividades de inteligência tradicionais e a necessidade de atender, no que for possível, à exigência da transparência em ambientes democráticos.

Quanto à dimensão social, o laço entre as populações é corroborado, entre outros fatores, pelo forte intercâmbio acadêmico[235] e cultural[236], para além da expressiva presença de cidadãos americanos no Reino Unido e vice-versa[237]. Ambos são, ainda, os maiores parceiros, um do outro, na cooperação em ciência.

Além disso, Reino Unido e EUA são atualmente os maiores provedores de assistência humanitária na Síria e no Iraque. Ambos também convergem na necessidade de enfrentamento efetivo da mudança do clima.

No que concerne aos desafios presentes no relacionamento bilateral, questões ligadas ao comércio referem-se a entraves pontuais relativos a barreiras tarifárias e não tarifárias[238], posicionamentos divergentes em determinados temas[239], além das potenciais consequências do *Brexit* sobre o comércio.

Durante o governo Trump (2017-2021), houve expressivo alinhamento em termos de política externa e questões de segurança, tendo havido cooperação nos esforços contra o terrorismo, particularmente contra o Estado Islâmico, e na atuação no conflito na Síria. Embora o apoio ao plano de paz para o Oriente Médio exemplifique a proximidade entre os governos de

---

[233] A proximidade entre o GCHQ (*Government Communication Headquarters*) e a NSA (*National Security Agency*) resultaria em uma aliança especial dentro da aliança especial entre EUA-Reino Unido. Marco fundamental, nesse contexto, consiste no *Communication Intelligence Agreement* (UKUSA), firmado em 1946. Trata-se de acordo abrangente, compreendendo o compartilhamento de informações de inteligência de sinais, às técnicas de criptoanálise e à decodificação. A iniciativa resultou no *Five Eyes*, com posterior ingresso de Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

[234] Conforme essa perspectiva, no caso russo, para além da invasão à Ucrânia, são questões importantes os assassinatos em território britânico, as campanhas de desinformação e a interferência em eleições, os crimes cibernéticos, além da ameaça a instituições e a alianças ocidentais. No caso iraniano, os pontos centrais são a ameaça nuclear e a desestabilização do Oriente Médio; no caso chinês, o aumento da capacidade militar e o desenvolvimento de tecnologias de vigilância. O descompasso da rivalidade entre EUA e China, comparado ao relacionamento entre Reino Unido e o gigante asiático, traz, no entanto, algum grau de divergência no alinhamento.

[235] A cooperação no setor é histórica, como demonstra o *Marshall Scholarship programme*, criada em 1953.

[236] Compreende cooperação na música, na literatura, na indústria cinematográfica, entre outros.

[237] Cerca de 678 mil cidadãos britânicos residem nos EUA, e 139 mil estadunidenses habitam no Reino Unido.

[238] Por exemplo, as tarifas sobre aço e alumínio, estabelecidas durante o governo Trump; a longa controvérsia, no âmbito da OMC, relativa aos subsídios a Airbus e Boeing; e as taxas impostas pelos EUA sobre produtos britânicos, com base em uma investigação da Seção 301, que alegava injusto prejuízo a empresas estadunidenses em decorrência da política de taxação de serviços digitais do Reino Unido. Quanto à taxação sobre aço e alumínio, os governos chegaram a um consenso em março de 2022, tendo os EUA anunciado uma extensiva remoção das tarifas fundamentadas na Seção 232; quanto à segunda disputa, os governos comprometeram-se, em 2021, com a suspensão por cinco anos das tarifas impostas por ambas as partes, ligadas à disputa, até o alcance de uma solução de longo prazo para a querela; quanto à terceira divergência, o Reino Unido afirmou que passará a adotar uma nova estrutura de taxação global.

[239] O governo Biden apoiou, por exemplo, a ideia de um *waiver* limitado às regras de propriedade intelectual, para vacinas no contexto de enfrentamento da COVID-19. O governo britânico, diferentemente, apoiava outras propostas.

Donald Trump e Boris Johnson (chefe do governo britânico entre 2019-2022)[240], divergências também se fizeram presentes – como os diferentes posicionamentos no tema das mudanças do clima, o apoio britânico ao Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA), o não alinhamento inicial à política americana em relação à Huawei[241] e ações unilaterais estadunidenses em questões de segurança[242]. Embora o contexto de mudança de governo nos EUA, em 2021, pudesse afetar o relacionamento, considerando a afinidade pessoal de Johnson com presidente americano anterior, o posicionamento de Biden favorável ao multilateralismo, ao Direito Internacional e ao enfrentamento da mudança do clima aproxima-se mais da perspectiva do Reino Unido na esfera internacional. De fato, no primeiro encontro bilateral entre os líderes, em junho de 2021, foi firmado documento – a "Nova Carta do Atlântico" – que reafirma a relação especial existente[243]. O Reino Unido seguiu, ademais, a iniciativa americana e decidiu retirar as forças remanescentes do Afeganistão a partir de maio de 2021, após o anúncio do governo Biden em abril.

O *Brexit* tem forte impacto na relação bilateral. Analistas acreditam que, com a saída da UE, o Reino Unido buscará fortalecer a aliança com os EUA. Além disso, o reforço do papel de líder, na OTAN, seria desejado pelo governo britânico, contudo ainda não se sabe ao certo como o *Brexit* afetará a relevância do Reino Unido no mundo, no médio e longo prazo. Com Trump, foi iniciado o processo de negociação de um acordo de livre comércio bilateral, que contou com cinco rodadas de negociações em 2020. Diferentemente de Trump, que era ardente defensor de acordo de comércio entre os dois países, Biden afirmou a Boris Johnson em 2021 que os EUA farão "grandes investimentos em trabalhadores americanos e em nossa infraestrutura" antes de entrar em novos acordos de livre comércio.

Enquanto o ex-presidente Donald Trump era entusiasta do *Brexit*, há particular apreensão, no governo Biden, quanto às potenciais consequências dessa decisão, especialmente em relação aos desdobramentos para a Irlanda do Norte[244]. Em 2021, Biden, descendente de irlandeses, alertou Johnson para os riscos de violações do Acordo de Retirada da UE e do Protocolo das Irlandas para a manutenção da paz naquela ilha. Em recente encontro à margem da 77ª Sessão da AGNU, Joe Biden e Liz Truss afirmaram que visavam a assegurar a proteção do Acordo de Belfast[245]. Durante o encontro, no qual Joe Biden se referiu ao Reino Unido como o maior aliado estadunidense no

---

[240] Já durante o governo de Theresa May (2016-2019), houve crítica aos EUA relativa ao reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel.

[241] Em novembro de 2020, o Reino Unido determinou a proibição da instalação de equipamento da Huawei a partir de setembro do ano seguinte. Embora inicialmente tenha havido opção pela flexibilidade, pois havia permissão para que a Huawei participasse da construção de parte da rede 5G britânica, houve progressiva restrição em relação à empresa.

[242] Entre elas, o ataque que resultou na morte do General iraniano Qasem Soleimani e a ordem de retirada de tropas americanas do norte da Síria.

[243] Concebido segundo o modelo acordado pelos seus antecessores Roosevelt e Churchill m 1941, mas levando em consideração novas ameaças como os ciberataques e a crise climática, o documento é estruturado em oito tópicos: 1) defesa dos princípios, valores e das instituições da democracia e das sociedades abertas; 2) fortalecimento das instituições e do direito; 3) apoio aos princípios da soberania, integridade territorial, solução pacífica de controvérsias; 4) proteção da ciência e tecnologia de inovação; 5) afirmação da responsabilidade compartilhada na manutenção da segurança coletiva e da estabilidade internacional; 6) compromisso com uma economia inclusiva, justa, compatível com o clima, sustentável e com base nas normas; 7) compromisso com o enfrentamento da questão climática e com a proteção da biodiversidade; 8) reconhecimento da importância de fortalecimento da defesa coletiva contra ameaças no campo da saúde.

[244] Em posição similar, o ex-presidente Barack Obama (2009-2017) havia expressado, antes do referendo de 2016, que o desligamento do Reino Unido da UE não era do interesse estadunidense.

[245] Os EUA contribuíram com mais de US$ 549 milhões para o Fundo Internacional para a Irlanda (IFI) desde a sua criação, em 1986, e apoiam o Acordo de Belfast. O presidente Biden afirmou que qualquer acordo de livre comércio entre EUA e Reino Unido era condicionado ao não estabelecimento de uma *hard border* na Irlanda.

mundo, os líderes também concordaram quanto à necessidade de manter o apoio econômico e militar à Ucrânia, para o enfrentamento da intervenção russa.

e) Relações dos Estados Unidos com a França

Os EUA e a França estabeleceram relações diplomáticas em 1778[246]. As duas nações compartilham valores comuns, como democracia, direitos humanos, respeito às leis, e convergem em grande parte das questões políticas, econômicas e de segurança internacionais. Ambos os países são membros permanentes do CSNU, articulam-se também no âmbito da OTAN e são componentes da OSCE, do G20, do G7 e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A França é, além disso, membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O aliado mais antigo dos EUA desempenha importante papel na cooperação militar, econômica, política e cultural. A dimensão da segurança é fundamental no relacionamento, e a cooperação bilateral abrange áreas como o combate ao terrorismo, a não proliferação de armas nucleares e o enfrentamento de problemas regionais. A França atua para a prevenção do desenvolvimento de armas nucleares pelo Irã, apoia os esforços americanos no processo de paz do conflito israelo-palestino e é um dos maiores colaboradores com tropas no âmbito da OTAN. O país é também um importante parceiro dos EUA no enfrentamento de ameaças no campo da saúde internacional, como o ebola. Há relevante cooperação em educação, de modo que a França é um dos países de maior atração de estudantes estadunidenses em programas de intercâmbio. O Programa Fulbright EUA-França é um dos mais antigos no mundo, tendo sido estabelecido em 1948.

Quanto à esfera econômica, a França é o terceiro maior parceiro comercial europeu dos EUA, tendo o fluxo bilateral de bens e serviços atingido US$ 116 bilhões em 2021, com um déficit de US$ 21,8 bilhões do lado estadunidense. Os EUA são tanto o maior destino de investimento francês quanto o maior investidor estrangeiro na França. Conforme dados do mesmo ano, a Posição de Investimento Direto da França nos EUA é de cerca de US$ 276 bilhões, com privilégio dos setores manufatureiro e financeiro. A Posição de Investimento Direto dos EUA na França, por sua vez, é de aproximadamente US$ 106 bilhões, sendo o setor manufatureiro o mais beneficiado, especialmente o setor químico. Ademais, os países têm tratados bilaterais sobre investimento e taxação.

Assim como no caso alemão, a eleição de Biden foi bem recebida pela França, após as ameaças ao multilateralismo ligadas às ações do governo Trump, além das divergências na dimensão bilateral, como a oposição estadunidense à implementação da "taxa GAFA[247]" pela França, imposto sobre grandes empresas do setor digital, e a imposição de tarifas sobre produtos franceses. De fato, embora o relacionamento pessoal entre Trump e Macron tenha começado de amigavelmente, as divergências sobrepuseram-se no final do período. Também como no caso alemão, cresceu, na França, a percepção da necessidade de maior autonomia europeia.

A relação com o governo Biden não se mostrou, contudo, livre de tensões. A crise motivada pela divulgação do AUKUS, em 2021, estremeceu o relacionamento bilateral, ocasionando a inédita convocação do embaixador francês nos EUA. As tensões foram contornadas, após a

[246] As relações foram rompidas em 1942 e restabelecidas em 1944, no contexto da Segunda Guerra Mundial.
[247] *Google, Amazon, Facebook, Apple.*

ocorrência de diversos contatos de alto nível[248]. Os governos lançaram várias iniciativas conjuntas, abrangendo os temas de energia limpa, novas tecnologias, espaço, cibersegurança e acesso a mercado de defesa. Houve compromisso de aumento da cooperação militar no Sahel, no Indo-pacífico e no enfrentamento definitivo do Estado Islâmico. A declaração conjunta de 29 outubro de 2021, resultante das diversas consultas entre as partes, ressaltou a necessidade de profunda e sistemática consulta e coordenação entre Paris e Washington e, embora se trate de documento bilateral, a declaração tem efeitos sobre a Europa. Nesse contexto, Washington saudou a estratégia da UE para o Indo-Pacífico, por exemplo, e reconheceu a necessidade de fortalecimento da defesa europeia, visando a uma atuação de forma complementar à OTAN, em uma mudança de posicionamento. Apesar de permanecerem certos pontos de divergência no relacionamento, os esforços de reaproximação bilateral fazem-se claramente presentes.

Em dezembro de 2022, Macron realizou visita de Estado aos EUA. A visita marcou a reaproximação bilateral após tensões no relacionamento devido ao contrato para desenvolvimento de submarinos de propulsão nuclear firmado entre EUA, Austrália e Reino Unido (2021) no âmbito do AUKUS, que levou ao cancelamento inesperado de contrato firmado em 2016 entre a França e a Austrália. Outro fator de tensão era a política nacional de subsídios e incentivos fiscais de Biden em prol da transição energética aprovada em agosto de 2022 (*Inflation Reduction Act* – IRA*)*, que suscitou preocupações na UE quanto à possibilidade de competição desleal com empresas europeias. Biden assumiu compromisso verbal, em coletiva de imprensa, de "repensar" a política de subsídios. Em comunicado conjunto, os dois presidentes reafirmaram o caráter estratégico das relações bilaterais e o compromisso com o apoio à Ucrânia "pelo tempo que for necessário". Outra preocupação de segurança que aproxima a França e os EUA é a expulsão dos franceses das operações antijihadistas no Mali, substituídos por mercenários do Grupo Wagner, apoiada pela Rússia. Macron também expressou maior sintonia com as posições dos EUA quanto à China, nos assuntos relativos a violações de direitos humanos, ao *status* de Taiwan e à ameaça à ordem internacional baseada em regras. Os dois presidentes também manifestaram a intenção de reforçar a cooperação bilateral na área de energia.

f) Relações dos Estados Unidos com a Alemanha

O longo relacionamento entre EUA e Alemanha é caracterizado, atualmente, como uma das mais fortes relações dos EUA com um país europeu, baseado na confiança mútua, na parceria comercial e no compartilhamento de valores comuns[249]. Em relação à coordenação política internacional, destaca-se a atuação de ambos nos âmbitos do G7, do G20, da OTAN e da OSCE. A potência europeia é, ainda, membro observador da OEA.

A Alemanha é aliada de grande relevância, considerando seu papel central na UE e na OTAN. Com relação ao campo da segurança internacional e manutenção da paz, Alemanha e EUA articulam-se não só na esfera da OTAN, mas também no âmbito das operações de paz. Quanto à luta contra o terrorismo, a Alemanha tem tido papel importante nos esforços contra o Estado

[248] Os contatos incluíram a ligação de Biden a Macron, além das visitas do secretário de Estado Antony Blinken e da vice-presidente Kamala Harris a Paris.

[249] Os EUA estabeleceram relações diplomáticas com o Império Alemão em 1871, e já tinham relações diplomáticas com o Reino da Prússia desde 1797. As relações com a Alemanha foram rompidas duas vezes, em 1917 e em 1941, no contexto das duas guerras mundiais. Em relação à primeira ocasião de ruptura, as relações foram restabelecidas em 1921; em relação à segunda, houve restabelecimento das relações com a Alemanha Ocidental (RFA) em 1955 e com a Alemanha Oriental (RDA) em 1974.

Islâmico. Ademais, o Estado é um dos maiores contribuintes para a estabilização na Síria e atua, por meio de sua força marítima, na *Sea Guardian Operation*, iniciativa da OTAN no Mediterrâneo.

A dimensão social é aspecto fundamental da relação bilateral. Os EUA abrigam uma comunidade de mais de 40 milhões de pessoas de origem alemã. Entre as diversas iniciativas para a consolidação dos laços entre os povos, destaca-se a cooperação em educação**,** que compreende, por exemplo, o Progama Fulbright EUA-Alemanha, estabelecido em 1952, e o *Congress-Bundestag Youth Exchange* (CBYX).

Quanto à cooperação econômica, a Alemanha é parceiro central, uma vez que é a maior economia da UE e a quarta maior economia do mundo. É, além disso, o terceiro maior exportador mundial. O fluxo bilateral, no ano de 2021, foi de US$ 268 bilhões, com déficit de US$ 73 bilhões do lado estadunidense. Em 2021, a Posição de Investimento Direto da Alemanha nos EUA é da ordem de US$ 170,2 bilhões, enquanto, no sentido inverso, o valor é US$ 403 bilhões, representando um aumento de mais de 10% de ambos os lados. O investimento alemão privilegia o setor manufatureiro (principalmente o setor químico, o de equipamento de transporte e o de computadores e produtos eletrônicos), além do comércio atacadista e do setor financeiro. Os EUA, por sua vez, direcionam seus investimentos principalmente para as *holding companies*, o setor manufatureiro e as instituições depositárias.

Quanto a posicionamentos da população acerca de questões internacionais contemporâneas, destaca-se, primeiramente, o incremento na percepção positiva do relacionamento bilateral do lado americano e alemão em relação à Alemanha e aos EUA, respectivamente. No país europeu, a mudança foi drástica, já que, enquanto em 2020 apenas 18% dos alemães haviam classificado o relacionamento como bom, em 2021, esse valor saltou para 71%, o que é explicado particularmente pela eleição de Joe Biden[250]. Em relação à China, no entanto, a maior parte dos alemães não enxerga a nação asiática como uma ameaça, diferentemente dos estadunidenses[251]. A maior parte da população alemã também não percebe os EUA como um aliado no enfrentamento da pandemia e na proteção ao meio ambiente. Quanto à condução da questão do Afeganistão, apenas metade dos alemães consideram o governo americano como um parceiro. Ademais, embora ambas as populações já preferissem a parceria entre seus Estados no lugar da Rússia, menos alemães percebiam o país como ameaça, segundo pesquisa realizada em setembro de 2021.

A mudança de governo nos EUA é um ponto particularmente importante para a Alemanha, já que Donald Trump tinha importantes divergências com Angela Merkel, à frente do governo alemão entre 2005 e 2021[252], o que levou inclusive ao anúncio de retirada de cerca de 10 mil militares americanos do país. Com o governo Biden, eventos como a reversão dessa decisão, o retorno americano ao Acordo de Paris e à Organização Mundial da Saúde (OMS), além da reafirmação do compromisso com a OTAN e da concordância na extensão da vigência do New START, com a Rússia, foram bem recebidos do lado alemão. A vitória de Biden não anula, no entanto, os danos ocasionados no relacionamento bilateral, decorrentes de fatores como as críticas

---

[250] Atualmente, os alemães também consideram os EUA seu aliado mais importante na esfera internacional, superando o tradicional lugar da França. Aumentou também o percentual da população que percebe os EUA como um aliado em questões de grande importância, como a liberalização comercial, a proteção do meio ambiente, da democracia dos direitos humanos e a garantia da segurança europeia. A maior parte de ambas as populações concordam com o uso da força militar para a garantia de sua própria segurança e da de seus aliados.

[251] Nos EUA, a pesquisa mostra que mais de 50% da população percebe tanto China quanto Rússia como ameaça aos valores americanos, principalmente entre os maiores de 65 anos.

[252] Alemanha e França inclusive lançaram a iniciativa "Aliança para o Multilateralismo", perante a deterioração do sistema multilateral durante o governo Trump.

ao superávit alemão e às insuficientes contribuições à OTAN. A preocupação quanto à possibilidade do retorno de Trump ao poder e com a força do "trumpismo" favorecem a propensão à busca de maior autonomia europeia. Ademais, anteriormente à invasão russa à Ucrânia, questões sensíveis ainda se faziam bastante presentes, como a diferente perspectiva em relação à China[253] e as divergências ligadas ao gasoduto Nord Stream 2 e aos gastos em defesa do governo alemão, considerados insuficientes pelos EUA. Ademais, decisões do governo Biden, como a retirada das tropas americanas do Afeganistão, decepcionaram o governo alemão.

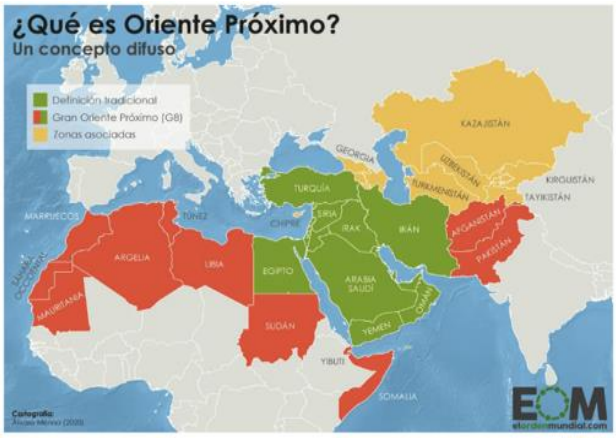
A guerra na Ucrânia determinou, contudo, grande mudança na política internacional alemã e maior aproximação entre os dois países. Nesse contexto, foram particularmente importantes atos do governo alemão, agora sob a liderança de Olaf Scholz, em temas que opunham as duas partes. As ações compreendem a suspensão do processo de certificação para o funcionamento do gasoduto Nord Stream 2, o auxílio militar à Ucrânia e o projeto de investimento de € 100 bilhões nas forças armadas alemães. Um dos fatores que favorecem o apoio dos EUA ao fortalecimento militar alemão consiste na possibilidade, nesse caso, de aumento da presença estadunidense na Ásia.

[253] O governo alemão não considerava que a participação chinesa na rede 5G alemã represente uma ameaça à segurança. Ademais, a maior parte dos alemães defende a neutralidade, em caso de disputa entre EUA e China.

VI. Política Externa dos Estados Unidos para o Grande Oriente Médio

a) Conceito de "Grande Oriente Médio"

Grosso modo, o conceito de "Grande Oriente Médio" compreende o norte da África, o Oriente Médio (incluindo Turquia e Irã), o Paquistão e o Afeganistão.



Fonte: *El Orden Mundial*

b) Linhas gerais da política externa norte-americana para o "Grande Oriente Médio"

O Oriente Médio é a região com mais bases militares norte-americanas, mas, desde o Governo Obama, amplia-se a postura de buscar transferir responsabilidades para aliados regionais. Do ponto de vista geoeconômico, a ampliação da produção energética fóssil nos Estados Unidos (EUA) provocou a redução da dependência de fontes provenientes do Oriente Médio, o que ajuda a explicar a decisão de desengajar-se progressivamente da região. Entre os interesses dos EUA na região, estão a promoção do respeito aos direitos humanos (embora, assim como a democracia, não sejam bandeiras prioritárias que orientam relacionamentos na região), o combate ao extremismo violento, o fomento a normas de não proliferação internacional e o tratamento de desafios humanitários.

Do ponto de vista geopolítico, sob Trump, o país buscou fortalecer as posições de seus dois principais aliados regionais, a Arábia Saudita e Israel (os quais se vêm aproximando em razão do Irã), e isolar o Irã. No início da administração Trump, almejou-se promover certo desengajamento da região, muito embora o movimento tenha desacelerado em razão do crescimento da influência russa na região, em especial devido à sua posição junto ao Irã e no conflito sírio. Os EUA anunciaram a criação da Aliança Estratégica do Oriente Médio (MESA, na sigla em inglês), inspirada na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas que ainda pouco evoluiu. Em fevereiro de 2019, EUA e Polônia coorganizaram a Conferência sobre o Futuro da Paz no Oriente Médio, que tinha oficialmente como seus temas: "*terrorism and extremism, missile development and proliferation, maritime trade and security, and threats posed by proxy groups across the region*". Houve também o veto migratório a nacionais de determinados países da região (Irã, Síria, Líbia e Iêmen).

Geopoliticamente, os EUA, sob Biden, afastaram-se, num primeiro momento, em termos relativos da Arábia Saudita, buscando relação direta com o rei Salman, ao passo que, no governo Trump, havia a intenção de fortalecimento regional saudita e canal direto com o príncipe herdeiro

Mohammed bin Salman (MBS). Ademais, a despeito de manter apoio a Israel, houve a restauração das relações com a Palestina e o retorno da defesa de uma solução de dois Estados, ao passo que, no contexto geral da região, houve sinalizações de Washington para tentativa de uma solução negociada para a questão nuclear iraniana, ainda que não haja, até o momento, indicação de avanços de quaisquer dos lados envolvidos nos debates.

c) Combate ao terrorismo

É importante singularizar o combate ao terrorismo como uma preocupação específica dos EUA na região. Os EUA lideram, desde 2014, ainda no governo Obama, a Coalizão Global contra o autointitulado Estado Islâmico (para mais detalhes, ver a seção sobre o Estado Islâmico no Tomo 5).

As iniciativas norte-americanas contra o terrorismo compreenderam, durante o governo Trump, seu envolvimento direto ou indireto no Afeganistão, no Iraque e na Síria, ataques no Iêmen, o acirramento das tensões com o Irã e a deterioração de seu relacionamento com o Paquistão. Para os EUA, são considerados grupos terroristas os afiliados de Al-Qaeda e Estado Islâmico (do Iraque e do Levante, ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), o Hamas, o Hezbollah, a Jihad Palestina, o Talibã paquistanês, a Frente Al-Nusra (atual Tahrir al-Sham), o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, em curdo) e a Guarda Revolucionária Iraniana, o que não se alterou no atual governo Biden.

A estratégia do governo Biden no tocante ao combate ao terrorismo é chamada pelo próprio presidente de "contraterrorismo *plus*". Aplicada ao Oriente Médio, a intenção da estratégia é não repetir políticas de contraterrorismo discriminatórias na região, por meio da criação de diálogo com líderes da comunidade árabe-americana sobre questões de supervisão, criação e políticas e contraterrorismo, em conjunto com outras comunidades historicamente afetadas por relações securitizadas com o governo dos EUA. A intenção da política de Biden é, quanto ao tema, a destruição do autointitulado Estado Islâmico e da Al-Qaeda, com a garantia de que não haja possibilidade de reconstrução por quaisquer elementos que sobrevivam.

No dia em que Biden tomou posse, a nova administração adotou controles mais rígidos sobre ataques com drones e operações com forças especiais em locais com tropas norte-americanas, a exemplo de Líbia e Iêmen. A política de Biden inicialmente interrompeu a conduta adotada da era Trump, que dava a oficiais militares do país mais liberdade para dar início a ataques e operações de contraterrorismo sem a autorização da Casa Branca. Foi medida de caráter temporário, adotada até que a gestão completasse um processo de revisão a respeito da política de drones, revisão essa que buscou avaliar se a restauração de um decreto de 2016, exarado pelo então presidente Barack Obama e revogado em 2019 por Trump, que exigia do governo a publicação de um relatório anual com estimativas de números de suspeitos de atividades terroristas e baixas civis, seria a medida mais adequada; no caso, a política de Obama era mais centralizada em Washington, ao passo que a abordagem de Trump delegava poderes às Forças Armadas e à Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) para dar ordem a ataques com drones, a exemplo do que causou a morte do líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, no Iraque, em janeiro de 2020.

Em sua campanha, Biden prometeu acabar com o envolvimento dos EUA nas "guerras eternas". Em agosto de 2021, no contexto da retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, Biden declarou a intenção de recorrer a operações "além do horizonte" – eufemismo para ataques de drones e incursões de forças de operações especiais –, ao invés de presença de tropas, para impedir

que o Afeganistão volte a servir de porto seguro para o terrorismo transnacional. Em outubro de 2021, a assistente do presidente para Segurança Doméstica, Liz Sherwood-Randall, apresentou os três princípios básicos das estratégias de contraterrorismo do governo Biden: mudar as abordagens para enfrentar as ameaças em constante mudança, integrar os esforços de contraterrorismo a outras prioridades para enfrentar desafios de segurança nacional e investir em um conjunto mais amplo de ferramentas para lidar com ameaças emergentes.

Ao longo de 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, em julho, ambos na Síria. Em agosto, Ayman al-Zawahiri, que liderava a Al-Qaeda desde a morte de Bin Laden em 2011, foi morto em um ataque de drones dos EUA, no Afeganistão.

Em outubro de 2022, Biden adotou o *Presidential Policy Memorandum* (PPM), novo memorando confidencial de política antiterrorismo para substituir as diretrizes do governo Trump. Segundo as informações divulgadas à imprensa, o documento retoma, em larga medida, a *Presidential Policy Guidance* (PPG) de 2013, a política antiterrorismo do segundo governo Obama. Um dos destaques do PPM é a formalização da política de ataques de drones fora das zonas de guerra convencionais, com o objetivo declarado de reduzir os riscos para os civis.

d) Relações dos Estados Unidos com o Afeganistão

Os EUA mantiveram tropas no Afeganistão entre 2001 e 2021, apesar das promessas de Barack Obama de retirá-las. Em 2014, foi encerrada a Operação *Enduring Freedom,* iniciada em 2001, dando lugar à Operação *Freedom's Sentinel.*

Trump também havia prometido retirar as tropas durante sua campanha, mas, logo no início do mandato, anunciou a intensificação da presença norte-americana. A partir de 2018, o governo dos EUA começou a encontrar-se secretamente com o Talibã no Catar. O Talibã, que esteve no poder naquele país até 2001, não aceitou negociar com representantes do governo afegão, por considerá-lo um "fantoche" da presença dos EUA. Em fevereiro de 2020, EUA e o Talibã chegaram a um acordo que permitiria a eventual retirada de tropas dos EUA e de aliados da OTAN, de forma gradual por 14 meses, e a retirada de sanções unilaterais caso o grupo cumpra algumas condições, como o compromisso em evitar que o Afeganistão seja plataforma para grupos terroristas. O plano foi aprovado por unanimidade no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em março. Tratou-se também de passo importante para o início de negociações internas no Afeganistão entre o governo e o Talibã. O Talibã condicionou o início dessas negociações à libertação de prisioneiros, pré-condição que, segundo o então presidente Ashraf Ghani, não foi parte de nenhum acordo, tendo em conta que não participou do acordo entre EUA e Talibã. Contraproposta do governo afegão, que propunha número menor de combatentes libertados e compromisso com a sua não reintegração aos combates, não foi aceita pelo Talibã e as negociações foram encerradas. Em agosto de 2020, o governo do Afeganistão concordou em libertar 400 prisioneiros de mais alto risco do Talibã, abrindo caminho para o início das negociações de paz com o objetivo de encerrar mais de 19 anos de guerra. Em setembro de 2020, começaram, em Doha, as negociações entre governo e Talibã, sem que tenha havido grande evolução ou ao menos definição de cessar-fogo. Em janeiro de 2021, ainda sob o governo Trump, o número de tropas norte-americanas se havia reduzido a 2,5 mil, o menor desde 2001.

A principal decisão do governo Biden foi a retirada das tropas norte-americanas do país, ao longo do primeiro semestre de 2021. No início do mandato, a administração decidiu reavaliar

as políticas do país para o Afeganistão, com cerca de 2.500 tropas em operação. Segundo o acordo firmado ainda no governo Trump, o prazo para saída das tropas norte-americanas se encerraria no 1º dia de maio de 2021, mas um painel organizado pelo Congresso recomendou que se estendesse; alguns integrantes do painel alertaram que a retirada completa das tropas seria arriscada, pois o Talibã não havia cumprido suas obrigações do acordo, e pelo fato de uma retirada rápida ser um fator de risco para ressurgência da guerra civil afegã, de ameaças terroristas e de insurgências; a conclusão final do painel apontava para a retirada acontecer de forma gradual, conforme as condições de segurança no país evoluíssem. Após tentativas infrutíferas de formação de um governo de transição, por conta do temor do presidente Ashraf Ghani de perder o cargo, Washington anunciou em abril de 2021 que as tropas deixariam o Afeganistão até 11 de setembro, mas que dariam apoio ao governo afegão no caso de vitória militar do Talibã no conflito que se delineava. A retirada da maioria das tropas já havia sido feita até o início de julho, o que acabou permitindo uma ofensiva do Talibã, em agosto, que levou ao colapso do governo de Ghani, que fugiu do país, dando ao grupo radical o controle completo do Afeganistão, que veio a transformar-se em um emirado islâmico. Duramente criticado pela forma como seu governo lidou com o episódio, Biden manteve a defesa da decisão de retirar as tropas, culpando o exército afegão por não se defender adequadamente; os índices de aprovação do governo caíram drasticamente por conta do evento, que foi comparado com outros fiascos norte-americanos, como a queda de Saigon, nos estertores da Guerra do Vietnã.

Para mais detalhes sobre a situação do Afeganistão, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste tomo.

e) Relações dos Estados Unidos com a Arábia Saudita

No governo Trump, o relacionamento com a Arábia Saudita foi considerado prioritário para os EUA e primeiro destino de viagem internacional do então presidente, que tem bom relacionamento com o príncipe MBS. Ambos os países têm forte parceria na área militar, e o país médio-oriental tem abrigado número crescente de tropas norte-americanas. Os EUA consideram a Arábia Saudita aliado fundamental na contenção da influência iraniana na região, é entusiasta de aproximação entre sauditas e israelenses e, ainda que não oficialmente, parecem incentivar que a Arábia Saudita atue como seu *proxy* em disputas com o Irã (como no Iêmen, contra os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã). O governo norte-americano destaca o papel singular da Arábia Saudita nos mundos árabe e islâmico, sua posse da segunda maior reserva de petróleo do mundo e sua localização estratégica, cruciais no relacionamento bilateral de longa data entre o Reino e os EUA, que compartilham o interesse de preservar a estabilidade, a segurança e a prosperidade da região do Golfo e realizam consultas estreitas sobre uma ampla gama de questões regionais e globais. Ainda de acordo com o governo norte-americano, a Arábia Saudita desempenha papel importante em iniciativas em prol de um futuro pacífico e próspero para a região e é um grande parceiro nos esforços de segurança e contraterrorismo e na cooperação militar, diplomática e financeira, além de ser o segundo maior exportador de petróleo para os EUA. A Arábia Saudita também é importante investidor nos EUA, com destaque para o Vale do Silício. Durante o governo Trump, os EUA empregaram esforços de tentar contribuir para mediar a crise entre o Catar e os seus vizinhos, em especial a Arábia Saudita.

O relacionamento bilateral passou por período turbulento em decorrência do assassinato do dissidente e jornalista Jamal Khashoggi, embora o presidente Trump tenha vetado o bloqueio de venda de armas para a Arábia Saudita decidido pelo Congresso. Os EUA também toleraram o

envolvimento saudita no conflito do Iêmen, e Trump também vetou decisão do Congresso de retirar apoio militar à Arábia Saudita naquele conflito. Houve pressão congressual norte-americana em razão dos impactos sobre o preço do petróleo das tensões recentes entre a Arábia Saudita e outros países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Rússia.

Antes mesmo da posse de Biden, os líderes dos países árabes do Golfo Pérsico selaram em uma cúpula na Arábia Saudita o fim do boicote de mais de três anos ao Catar. Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU) e também o Egito anunciaram que encerraram os bloqueios ao país por terra, mar e ar, que começaram em junho de 2017, ao Catar. Na cúpula, os seis países árabes do Golfo assinaram um acordo de solidariedade e de estabilidade. O Kuwait atuou como mediador na crise, mas também houve interferência do governo dos EUA. O governo do Catar elogiou os esforços do então conselheiro da Casa Branca Jared Kushner para encerrar o bloqueio.

A administração Biden teve início com medidas que apontavam recuo na relação estreita com a Arábia Saudita e aumentou a pressão sobre o aliado em dossiês como a guerra civil no Iêmen. A nova política de exportação de armas dos EUA passou a adotar estratégia que priorizaria o equilíbrio entre interesses de produtores locais e o compromisso com direitos humanos. Ainda em janeiro de 2021, a nova administração anunciou congelamento temporário de vendas militares para Arábia Saudita mais especificamente, armas teleguiadas de alta precisão) e para os EAU (no caso destes, venda de aviões de caça), mas aquelas para os EAU, incluindo de jatos F-35, foram liberadas em abril. Além disso, Biden conversou com o rei Salman antes de a Casa Branca tornar público o relatório da CIA que vincula o príncipe MBS ao assassinato do jornalista Jamal Khashoggi. Não foram aplicadas sanções, entretanto, contra o príncipe MBS.

No contexto da guerra civil em curso no Iêmen, em fevereiro de 2021, Biden veio a alterar algumas diretrizes ligadas ao apoio dado pelos EUA à ofensiva saudita, que, ao longo de cinco anos, causara gravíssima crise humanitária no Iêmen, o país mais pobre da Península Arábica, sem lograr êxito em derrotar os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã. Entre as ações, que incluíram o fim do apoio formal à intervenção saudita, podem ser citados: o pedido para que as partes negociassem um cessar-fogo e abrissem corredores humanitários; o anúncio de enviado especial para o Iêmen; e a remoção dos *houthis* da lista de organizações terroristas estrangeiras, algo feito por Trump nos dias finais de seu mandato. Contudo, Biden deixou claro que os EUA seguiriam defendendo os sauditas dos ataques *houthis*, e que continuariam a cooperar com Riad em temas militares e de combate ao terrorismo, além de continuarem ações contra a Al-Qaeda na região. Em abril de 2021, a Arábia Saudita propôs um cessar-fogo "abrangente" para retornar à mesa de negociação. Porém, o governo *houthi* sediado em Sanaa, capital do Iêmen, rejeitou imediatamente a ideia, ao reivindicar primeiro a suspensão do bloqueio militar sobre o país. Para mais detalhes sobre o Iêmen, ver seção específica no tópico 3.12.2 ainda neste tomo.

Mudança substancial na relação com a Arábia Saudita se deu no nível do interlocutor presidencial. Biden passou a lidar de forma direta com o rei Salman, em detrimento do príncipe MBS, líder *de facto* do país. A alteração se deu pelo envolvimento de MBS no assassinato de Jamal Khashoggi, no consulado saudita em Istambul (conforme conclusão de relatório da inteligência norte-americana, feito durante o governo Trump, mas somente divulgado em fevereiro de 2021), além da detenção de outros dissidentes sauditas e de seu papel na guerra do Iêmen. Durante o governo Biden, negociações com MBS só ocorreriam em assuntos de defesa, pelo fato de o príncipe ocupar o cargo de ministro; ademais, o governo norte-americano passou a denegar vistos para indivíduos ligados ao assassinato do jornalista dissidente, ainda que, apesar de pressões de setores democratas, não ter imposto nenhuma sanção direta a MBS. A mudança de postura de

Washington fez com que Riade decidisse, na busca de melhorar a imagem do país perante o governo Biden, avançar reformas em campos como direitos humanos e liberdade religiosa, além da libertação de prisioneiros políticos.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita, onde participou da Cúpula Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) + 3 (Iraque, Jordânia e Egito). Na Arábia Saudita, Biden apareceu em público com o príncipe herdeiro saudita, MBS, com quem, até então, havia evitado se encontrar. O presidente dos EUA conseguiu assegurar que o reino saudita elevasse, temporariamente, sua produção de petróleo, em apoio à estratégia dos EUA de tornar a invasão da Ucrânia financeiramente insustentável para Putin por meio da redução dos preços do petróleo. No mês seguinte, os EUA liberaram vendas de armamentos para a Arábia Saudita e os EAU, com valor total superior a US$ 5 bilhões, alegando que se trata de armamentos defensivos contra ataques dos rebeldes *houthis* do Iêmen, apoiados pelo Irã. Em outubro de 2022, porém, a OPEP+, que inclui a Rússia e a Arábia Saudita, anunciou redução da produção em dois milhões de barris por dia, o que ajudará a sustentar os preços do petróleo, indiretamente apoiando Putin na invasão da Ucrânia. Essa medida levou o Congresso dos EUA a demandar a suspensão das vendas de armas à Arábia Saudita. Como nota positiva, foram acordadas parcerias bilaterais dos EUA para acelerar a transição para energias renováveis com a Arábia Saudita e os EAU, em julho e novembro de 2022, respectivamente.

f) Relações dos Estados Unidos com o Egito

No que diz respeito ao Egito, com quem o país mantém cooperação militar intensa desde 1979 (acordos de Camp David), as relações passam por momentos de aproximação e de afastamento desde a chegada ao poder do presidente Abdel Fattah al-Sisi. Tanto durante o governo Obama quanto durante o governo Trump, a cooperação militar chegou a ser interrompida, em razão de violações de direitos humanos e de facilitação egípcia de compras de armas pela Coreia do Norte. Trump, no entanto, recebeu visita oficial de al-Sisi. A dinâmica se manteve com Biden, em um primeiro momento: embora os EUA tenham pressionado o governo egípcio a melhorar sua situação no campo dos direitos humanos, houve a aprovação de uma venda de mísseis para a marinha do Egito, justificada pelo fato de o país africano ser um grande aliado extra-OTAN na região do Mediterrâneo.

Em novembro de 2022, Biden e al-Sisi se encontraram em Sharm El-Sheikh, à margem da COP27. No encontro, os presidentes falaram de direitos humanos e mudança do clima. Al-Sisi salientou que o encontro marca o centenário das relações bilaterais EUA-Egito. Biden agradeceu a al-Sisi pelo posicionamento firme contra a guerra na Ucrânia e reconheceu a importância da mediação do Cairo, na Faixa de Gaza, entre o Hamas e Israel. O presidente al-Sisi também participou da cúpula de líderes africanos convocada por Biden (*US-Africa Leaders Summit)* em Washington, em dezembro de 2022. À margem dessa cúpula, o conselheiro de segurança nacional, Jake Sullivan, e al-Sisi se encontraram para discutir a parceria estratégica EUA-Egito. Sullivan expressou o apoio dos EUA à agenda de reforma econômica doméstica do Egito, inclusive ao programa do FMI que sustentará essa reforma, e também à segurança hídrica do Egito.

g) Relações dos Estados Unidos com o Irã

A política externa dos EUA para o Irã, com quem não tem relações diplomáticas desde 1980, passou por forte inflexão com a eleição de Donald Trump. Apesar do clamor das outras partes, em especial dos países europeus, os EUA retiraram-se, em maio de 2018, do acordo nuclear Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), de 2015, o que agradou o governo israelense, e reimpuseram sanções primárias e secundárias ao Irã. Entre os argumentos para a retirada estão a alegação de que o país médio-oriental vinha descumprindo seus termos, o que não foi confirmado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e o fato de que o acordo não trata de outros aspectos considerados problemáticos relacionados ao Irã, como o apoio a grupos extremistas e terroristas ou seu programa missilístico.

O país persa é uma preocupação prioritária dos EUA, como indica a recorrência de menções ao seu nome na Estratégia de Segurança Nacional de 2017, a criação do *Iran Action Group* e o fato de que é prioridade-chave para os EUA prevenir a predominância de qualquer potência hostil na região, em alusão ao Irã. A preocupação com o Irã também teria motivado o estabelecimento da MESA. Em 2018, o Irã acionou os EUA na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Teerã afirma que Washington, ao reimpor sanções, violou um tratado bilateral assinado em 1955 sobre relações econômicas e direitos consulares. As relações entre os dois países pioraram em 2019, com a designação da Guarda Revolucionária Iraniana como organização terrorista pelos EUA e a intensificação de sanções americanas contra exportações de petróleo do Irã e de acusações contra o Irã em razão de explosões de navios petroleiros no golfo de Omã. O país persa derrubou um drone norte-americano que sobrevoava o estreito de Hormuz, alegadamente sobre o território iraniano. Progressivamente o Irã começou a deixar de cumprir obrigações provenientes do Acordo de 2015.

A situação chega ao seu pico no início de janeiro de 2020, quando o líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, é morte em um ataque de um drone norte-americano no Iraque. Soleimani foi acusado de fomentar e planejar atividades terroristas e alimentar a violência sectária fora do Irã. Como resposta, o Irã anunciou abandonar o Acordo de 2015, atacou bases dos EUA no Iraque e anunciou que o Pentágono passou a ser considerado um grupo terrorista (em 2019, já havia dado o mesmo tratamento ao Comando Central dos EUA). Em fevereiro de 2020, com apoio iraniano, rebeldes *houthis* atacaram instalações da Aramco, estatal petrolífera saudita. Em março de 2020, o Congresso dos EUA adotou uma resolução que limita a capacidade de Donald Trump de ordenar um ataque contra o Irã, que será vetada pelo presidente. Apesar de o tema estar sob consideração, os EUA ainda não retiraram sanções sobre o Irã em razão da pandemia de COVID-19. Os EUA apresentaram em agosto de 2020 projeto de resolução no CSNU para prorrogar o embargo de armas ao Irã. O projeto foi rechaçado, tendo recebido apenas dois votos favoráveis (EUA e República Dominicana), diversas abstenções (como de Reino Unido, França e Alemanha) e votos contrários de China e de Rússia. Entre setembro e dezembro, os EUA ampliaram suas sanções à indústria e a indivíduos iranianos, bem como anunciaram aplicação de embargo unilateral de armas.

Joe Biden criticou a postura de Trump com relação ao Irã, qualificando-a como um "desastre autoinfligido", ao mencionar a retirada dos EUA do JCPOA firmado em 2015, e à escalada de tensões em 2020. Em fevereiro de 2021, O secretário de Estado Antony Blinken afirmou, em fevereiro de 2021, que os EUA estavam preparados para conversar com o Irã sobre o retorno de ambos os países ao cumprimento do acordo de 2015 que tem o objetivo de impedir que Teerã desenvolva armas nucleares. No mesmo mês, porém, Biden indicou que os EUA não

levantariam as sanções impostas sobre o Irã até que o país cessasse suas atividades de enriquecimento de urânio. Pouco depois, Washington apresentaria formalmente oferta para reiniciar as negociações diplomáticas de um novo acordo. O retorno ao acordo nuclear foi promessa de campanha de Biden, mas seu cumprimento acabou sendo ofuscado pela emergência de várias crises de política externa, a exemplo do Afeganistão e da Ucrânia. Ademais, o JCPOA perde cada vez mais relevância para o Ocidente, na medida em que o Irã adquiriu *expertise* e tecnologia nuclear em resposta à política de "pressão máxima", levando quase à perda de objeto do acordo. O Irã continuou violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), mesmo após a posse de Biden.

Não houve avanços significativos no diálogo bilateral em 2021: Irã e EUA mantiveram a exigência de condições que extrapolam a arquitetura original do JCPOA. O Irã quer garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (o governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso) e quer a retirada de sanções. Os EUA querem que Irã se comprometa com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear.

No início de 2022, uma oitava rodada de negociações foi realizada, quase chegando a consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. Novas negociações aconteceram em meados de 2022, e em agosto, após diálogo indireto entre EUA e Irã, em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, divulgou esboço de um novo acordo, voltado pera o restabelecimento do JCPOA. Contudo, EUA e Irã voltaram a divergir em setembro e logo depois eclodiram as grandes manifestações em solo iraniano, que passaram a fortalecer vozes em âmbito doméstico dos EUA e internacional que se opõem ao restabelecimento do JCPOA. Para mais detalhes sobre essa questão, ver a subseção sobre a política externa do Irã, mais adiante neste tomo.

h) Relações dos Estados Unidos com o Iraque

Com relação ao Iraque, o combate ao autointitulado Estado Islâmico é a razão oficial para a presença norte-americana, que retorna ao país em 2014. Em 2017, o governo iraquiano declarou ter vencido o autointitulado Estado Islâmico, de modo que, desde então, se intensificou o desejo de que os EUA deixem o país. Apesar disso, o presidente Donald Trump procurou garantir a presença norte-americana utilizando-se do Iraque como plataforma para o combate do Estado Islâmico. No final de 2019, a embaixada dos EUA em Bagdá foi atacada.

No começo de janeiro de 2020, após a morte de Soleimani, o Parlamento do país – sem a presença de sunitas e curdos – aprovou moção pedindo o fim da cooperação militar com os EUA nos termos estabelecidos em 2014 e a expulsão das mais de 5 mil tropas dos EUA e de outros países estrangeiros. Os EUA ainda têm os curdos iraquianos como aliados, embora não os tenham apoiado em sua consulta popular pela independência. A moção não é vinculante, mas o governo decidiu acatá-la. Algumas tropas norte-americanas e de outros integrantes da coalizão começaram a deixar o país no governo Trump, sendo principalmente remanejadas para outros países da região.

Durante o governo Biden, cabe destaque para a decisão, anunciada em meados de 2021, de conclusão da missão de combate dos EUA no Iraque, que se concretizou em dezembro. Foi o fim de um dos dois palcos de engajamento militar prolongado norte-americano, iniciado no contexto dos atentados de 2001. Com o fim da missão de combate, houve a transição para um papel consultivo na assistência às forças iraquianas, tendo como tarefa central impedir o retorno do Estado Islâmico, além do apoio no fortalecimento das instituições democráticas do país médio-

oriental, com cooperação em segurança. A decisão guardou algumas diferenças em relação à tomada no Afeganistão: o fim da missão ocorreu a pedido do próprio Iraque, que atravessava um momento delicado em meio a tensões entre facções antiamericanas, milícias apoiadas pelo Irã e o próprio exército dos EUA; ao contrário do caso afegão, não haverá retirada das tropas que estavam no país naquele momento, mas, sim, uma alteração no papel cumprido pela missão, de combate para uma empreitada consultiva. De toda forma, essa decisão indica a intenção do governo Biden de alterar o foco da política externa dos EUA da região para as ameaças representadas pela China e, mais recentemente, pela Rússia. Os EUA mantiveram 2.500 soldados no território iraquiano para oferecer assistência e consultoria às tropas locais no combate aos remanescentes do Estado Islâmico. Em setembro de 2022, o governo Biden renovou o acordo com o Governo Regional do Curdistão (KRG, na sigla em inglês) para continuar a oferecer apoio às forças de segurança locais.

Em outubro de 2022, a eleição do presidente Abdul Latif Rashid e a nomeação de Mohammed Shia al-Sudani como primeiro-ministro marcam o fim de um ano de instabilidade política no país, após as eleições legislativas de 2021. Rashid manifestou intenção de adotar política externa equilibrada em relação aos EUA e ao Irã. Sudani apoia a missão militar de assistência e consultoria dos EUA, consciente de que o Iraque ainda precisa da ajuda estadunidense em sua luta contra os bolsões remanescentes do Estado Islâmico. Também endossa posição semelhante em relação à missão de capacitação de longo prazo da OTAN para Bagdá.

i) Relações dos Estados Unidos com Israel e Palestina

Salienta-se o reforço da importância de Israel para a política externa norte-americana de Trump, seja em razão de imperativos de ordem doméstica, seja em razão da posição estratégica que ocupa Israel diante do Irã e do conflito sírio. Três fatores deveriam ser singularizados para caracterizar a política externa para Israel com Trump: a mudança da embaixada norte-americana para Jerusalém, o Plano de Paz e a mediação dos Acordos de Abraão.

Em dezembro de 2017, Trump reconheceu Jerusalém como capital de Israel. Em 1995, o Congresso norte-americano havia adotado o *Jerusalem Embassy Act*, que reconhecia Jerusalém como capital una e indivisível de Israel, mas autorizava os presidentes da República a invocar um *waiver* a cada seis meses para não a aplicar. Apesar do reconhecimento de Trump, o *waiver* seguiu sendo invocado até não ter sido renovado em 2019. Em maio de 2018, no 70º aniversário da independência de Israel, foi aberta a embaixada em Jerusalém. No início de março de 2019, o consulado-geral e a embaixada naquela cidade fundiram-se. A sede do consulado passou a hospedar a residência do embaixador norte-americano, o que completou o processo de mudança da embaixada.

Apresentando em janeiro de 2020, o Plano de Paz (*Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*), alcunhado de "acordo do século" pela administração Trump, foi elaborado por equipe liderada por Jared Kushner. Em junho de 2019, já havia sido apresentada, em conferência no Bahrein, a parte econômica do plano. O plano está calcado na ideia de dois Estados, mas sem retornar às fronteiras pré-1967. Possibilita a criação de um Estado palestino com mais do dobro do tamanho do território atual, mas sem Exército e Força Aérea e sob controle de Israel a oeste do rio Jordão. Os EUA propõem um Estado palestino "de uma única peça", o que pode resultar em um quebra-cabeças para este território fragmentado por assentamentos israelenses e formado pelos dois blocos separados por Israel, deixando de um lado a Faixa de Gaza junto ao mar Mediterrâneo e a Cisjordânia no lado leste. O plano de Trump propõe "redes de transporte modernas e eficientes" para que tanto pessoas quanto mercadorias circulem

facilmente. Jerusalém seria a capital israelense, una e indivisível, embora venha a perder parte de seus territórios na região leste, para a capital palestina (os subúrbios no leste da Cidade Santa, ou seja, localidades tecnicamente situadas em Jerusalém, mas na parte leste da barreira de segurança que separa Israel dos territórios palestinos). Sobre os locais sagrados, o presidente americano pediu que se mantivesse o *statu quo* da Esplanada das Mesquitas, também chamada de Monte do Templo pelos judeus, e que a Jordânia mantenha o controle desse lugar. A proposta congela por quatro anos a construção de novos assentamentos, mas pede às autoridades palestinas que reconheçam Jerusalém como a única capital de Israel, descartando o desmantelamento dos assentamentos existentes (a Palestina deveria reconhecer os assentamentos israelenses na Cisjordânia e o vale do rio Jordão como parte de Israel; nem palestinos nem israelenses serão forçados a deixar suas casas) e estabelece a consideração de Israel como um Estado judeu. Ademais, abole o direito de retorno de palestinos refugiados a regiões perdidas para Israel em conflitos anteriores (eles poderão viver no futuro Estado da Palestina, integrar-se nos países em que vivem atualmente ou migrar para um novo país). A proposta inclui US$ 50 bilhões (cerca de R$ 250 bilhões) em investimentos por dez anos para promover a prosperidade. Metade seria, em princípio, para Gaza, Cisjordânia e países vizinhos como Jordânia e Egito. A Autoridade Nacional Palestina não participou da elaboração do Plano e que, após o seu lançamento, suspendeu/rompeu relações diplomáticas tanto com os EUA quanto com Israel.

A respeito da mediação do reconhecimento de Israel por diferentes países árabes ou de maioria islâmica, em setembro de 2020, os EAU e o Bahrein assinaram, na Casa Branca, com Israel, a declaração intitulada Acordos de Abraão. Em outubro, o Sudão, que obteve promessa de ajuda financeira dos EUA, juntou-se à declaração. Em dezembro, foi a vez do Marrocos, que obteve apoio financeiro e o reconhecimento norte-americano de sua soberania sobre o Saara Ocidental.

Outros pontos vinculados ao relacionamento bilateral com Israel que poderiam ser destacados seriam a postura favorável norte-americana em votações internacionais no sistema das Nações Unidas (ONU) e as saídas da Organização das Nações Unidos para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH).

Sob Trump, os EUA também reduziram o nível de representação diplomática na Palestina (o consulado-geral em Jerusalém atuava nesse sentido, e, com seu fechamento, a representação passa a estar subordinada à embaixada de Israel), ordenaram o fechamento da representação palestina em Washington e congelaram suas contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês) e em ajuda bilateral para a Faixa de Gaza. Trump foi o primeiro presidente dos EUA a visitar o Muro das Lamentações durante o mandato. Ele também reconheceu a soberania israelense sobre as Colinas de Golã.

Biden é partidário do aprofundamento das relações entre EUA e Israel, chegando a descrever-se como sionista e afirmando que a ajuda aos israelenses é um investimento. A primeira chamada telefônica com um líder do Oriente Médio ter sido para o israelense Benjamin Netanyahu, em fevereiro de 2021, na qual foram reafirmados o apoio à segurança de Israel, além do apoio à normalização de relações entre Israel e várias nações árabes e muçulmanas, os Acordos de Abraão. Em março de 2022, Blinken esteve na Cúpula de Negev, sediada por Israel e que contou também com chanceleres de Marrocos, EAU, Bahrein e Egito.

Embora tenha criticado a decisão de Trump de mudar a embaixada norte-americana para Jerusalém, Biden manteve o ato e continuou a reconhecer a cidade como capital israelense. Em outros pontos, todavia, sua administração retomou uma postura mais tradicional e equidistante

com relação à Questão Israelo-Palestina: o embaixador dos EUA junto às Nações Unidas reafirmou que o país apoiava uma solução negociada, com dois Estados, que permita a Israel viver em paz e segurança ao lado de um Estado palestino viável, e conclamou as partes para que não repitam atitudes no sentido contrário, a exemplo da expansão israelense na Cisjordânia.

O governo dos EUA retomou a normalidade nas relações diplomáticas com a Autoridade Palestina; não retirou, porém, apoio aos "Acordos de Abraão", em prol da normalização de relações entre Israel e diversos países de maioria árabe ou islâmica. Também foi evasivo no que diz respeito à anexação israelense das Colinas de Golã, reconhecida por Trump.

Em relação ao conflito Israelo-Palestino, embora não tenha confirmado, tampouco rechaçado, o "Acordo do Século" da gestão Trump, Biden reafirmou compromisso com a solução de dois Estados. Conclamou Israel a interromper políticas anexionistas e de expansão de assentamentos, assim como pediu que os palestinos parassem de incitar e realizar atos de violência.

Em abril de 2021, os EUA anunciariam que voltariam a realizar aportes para a UNRWA, dois anos após Trump ter cortado esse apoio. Quando do acirramento das tensões principalmente na Faixa de Gaza, em maio de 2021, os EUA bloquearam a adoção de declaração conjunta do CSNU. Após o anúncio de cessar-fogo entre Israel e Hamas, Antony Blinken visitou a região. Reafirmou o compromisso com a defesa de Israel. Como aceno aos palestinos, anunciou a intenção da reabertura de consulado em Jerusalém e a missão palestina em Washington, além de ajuda humanitária e recursos econômicos (os quais frisou não podem beneficiar o Hamas). Em seguida, viajou ao Egito, tradicional mediador entre Israel e Palestina, com o objetivo de consolidar a trégua.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita. Manteve seu posicionamento pró-Israel em suas declarações oficiais, parabenizando a Arábia Saudita pela abertura de seu espaço aéreo a aeronaves civis israelenses e afirmando que não vê possibilidade de retomada das negociações para a solução de dois Estados no horizonte próximo. Outra repercussão da visita de Biden ao Oriente Médio foi a declaração conjunta I2U2, que reuniu Israel, Índia, EUA e EAU e criou uma estrutura para promover investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço e saúde e segurança alimentar. Em outubro do mesmo ano, Biden comemorou o fim da disputa e o estabelecimento de fronteira marítima permanente entre Líbano e Israel, após meses de mediação dos EUA, com o apoio do presidente francês Macron.

Quanto à Palestina, em novembro de 2022, pela primeira vez, Biden nomeou um representante em Washington para assuntos palestinos, Hady Amr. Apesar de ser visto como uma melhora do relacionamento EUA-Palestina por Israel, o ato foi recebido com críticas, devido à percepção de que a prioridade seria a segurança de Israel, em detrimento das negociações em prol da solução de dois Estados. Além disso, até o final de 2022, Biden ainda não cumpriu a promessa de campanha relativa à reabertura do consulado dos EUA em Jerusalém para uso de palestinos.

j) Relações dos Estados Unidos com o Líbano

No caso do Líbano, que recebe ajuda militar norte-americana, os EUA preocupam-se com a influência do Hezbollah (alguns integrantes do grupo estão sob sanções norte-americanas) sobre o governo daquele país e ameaçam cortar a cooperação. Houve poucas mudanças na atuação dos governos Trump e Biden, mas, neste último, destaca-se como medida mais importante a iniciativa de mediação diplomática, junto com o presidente Macron, para o acordo marítimo Israel-Líbano em outubro de 2022, que estabelece fronteira marítima permanente entre esses dois países. O

acordo foi assinado por Líbano e Israel em separado, por meio de respostas à proposta de texto submetida pelos EUA no mês anterior.

k) Relações dos Estados Unidos com a Líbia

Com Trump, os EUA mantiveram a política de realização de ataques pontuais contra alvos do Estado Islâmico no país, têm manifestado preocupação crescente diante da escalada de tensões e, apesar de oficialmente ter reconhecido o Governo do Acordo Nacional, liderado por Fayez al-Serraj, houve conversa telefônica entre Trump e Khalifa Haftar. Houve mudança no discurso dos EUA com a ascensão de Biden. Washington, nos primeiros dias do mandato do novo presidente, demandou que forças da Rússia, da Turquia e dos EAU se retirassem imediatamente da Líbia, após os países terem ignorado o prazo dado para que contingentes militares e mercenários estrangeiros deixassem o país, conforme os termos do cessar-fogo firmado com apoio das Nações Unidas em outubro de 2019.

l) Relações dos Estados Unidos com a Turquia

Embora sejam aliados na OTAN, os dois países têm nutrido desavenças em questões geopolíticas. A Turquia tem intensificado sua cooperação militar com a Rússia (o que levou à exclusão de Ancara, em 2019, da cooperação no programa dos caças F-35) e tem promovido ataque contra os aliados curdos dos EUA na Síria. Ademais, o governo Trump não atendeu aos pedidos turcos de extradição de Fethullah Gülen, acusado pelo governo de Erdogan de ser o mandante da tentativa de golpe de Estado naquele país em 2016. Os EUA também têm demandas em relação a prisioneiros norte-americanos na Turquia (em especial o pastor Andrew Brunson), o que inclusive gerou a aplicação de sanções contra autoridades turcas e a imposição de sobretaxas contra o aço e o alumínio turcos, prejudicando fortemente a economia do país médio-oriental. Em outubro de 2019, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas em razão das operações na Síria. Em dezembro de 2020, os EUA aplicaram sanções contra instituições e autoridades turcas em razão da aquisição do sistema de mísseis terra-ar S-400 da Rússia. Os EUA também se preocupam com eventual aproximação entre Turquia e Irã, em razão da questão síria.

Do ponto de vista das relações positivas, a Secretaria de Estado dos EUA ressaltou o empenho da Turquia para derrotar organizações terroristas dentro e fora de suas fronteiras, incluindo o PKK, o Partido da Frente Revolucionária de Libertação do Povo (DHKP-C, na sigla em turco) e o Estado Islâmico. Enquanto membro da *Defeat ISIS Coalition*, a Turquia abriu suas bases militares para os EUA e parceiros em 2015, e a Base Aérea de Incirlik tem sido fundamental no esforço para destruir o Estado Islâmico na Síria e no Iraque.

Desde o início do governo Biden, Antony Blinken destacou que os EUA estavam cientes dos problemas representados por uma Turquia com ambições expansionistas. Para Washington, o governo de Recep Erdogan não estaria atuando como um aliado, e sanções impostas à época do governo Trump, por ocasião da aquisição turca do sistema S-400 da Rússia, teriam sua continuidade avaliada. As relações bilaterais já vinham desgastadas pelas ações turcas na guerra civil síria, pela exploração de petróleo no Mediterrâneo oriental e pelo papel desempenhado por Ancara na guerra entre Azerbaijão e Armênia, no marco da questão de Nagorno-Karabakh, em 2020.

Em 2021, Biden manteve pouco contato com Erdogan, com quem se encontrou em junho, à margem da cúpula da OTAN em Bruxelas, e em outubro, à margem da cúpula do G20. No

primeiro encontro, a Turquia aceitou assumir a segurança do aeroporto de Cabul durante a retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, mas o impasse quanto à aquisição turca do sistema S-400 e à exclusão da Turquia do programa dos jatos de caça F-35 permaneceu. No segundo, Erdogan solicitou a compra de 40 caças F-16 e 80 *kits* de modernização para aviões de guerra fabricados nos EUA, porém, a percepção de que a Turquia não estaria se comportando enquanto aliada persistia no Congresso dos EUA, que se opôs à liberação da venda de armas. A questão dos direitos humanos continuou a ser um ponto de atrito.

Em 2022, a guerra na Ucrânia reavivou a importância estratégica das relações bilaterais. A Turquia é membro da OTAN e forneceu à Ucrânia drones letais usados contra as tropas russas, mas Erdogan também se reuniu várias vezes com o presidente russo Vladimir Putin, e a intermediação turca foi fundamental para garantir a passagem segura das exportações de grãos ucranianos pelo mar Negro. Em março, durante conversa telefônica com Erdogan, os dois presidentes condenaram a agressão russa, e Biden agradeceu os esforços da Turquia para apoiar uma resolução diplomática para o conflito, bem como as tratativas com líderes regionais para promover a paz e a estabilidade. Apesar dessa reaproximação, Erdogan não conseguiu encontrar-se com Biden à margem da cúpula extraordinária da OTAN, também em março. Em julho, Erdogan manifestou a intenção de vetar entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN. Assim como outros membros da OTAN, incluindo os EUA, a Finlândia e a Suécia apoiam o grupo Unidades de Proteção do Povo Sírio (YPG, na sigla em curdo) na guerra contra Estado Islâmico. Segundo a Turquia, o YPG está ligado ao PKK, que combate as forças turcas há décadas e que o governo turco considera uma organização terrorista. Após um acordo entre a Turquia, a Finlândia e a Suécia, Ancara anunciou que suspenderia o veto. Biden telefonou para agradecer a Erdogan a suspensão do veto e o estabelecimento de corredores humanitários para permitir a exportação de grãos ucranianos. Em seguida, o governo dos EUA anunciou o apoio à venda dos caças F-16 à Turquia, conquanto ainda pendente de aprovação do Congresso. Em outubro, Erdogan declarou que não aprovará a entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN enquanto as promessas feitas à Turquia por esses dois países e pelos EUA não sejam cumpridas. Em encontro não planejado à margem do G20 em novembro, Biden apresentou a Erdogan suas condolências pelo atentado em Istambul no mesmo mês; porém, o ministro do Interior da Turquia, Süleyman Soylu, rejeitou as condolências de Biden e acusou os EUA de estarem envolvidos na explosão. No passado, a Turquia acusou os EUA de financiar organizações terroristas no norte da Síria com armas e treinamento.

m) Relações dos Estados Unidos com o Paquistão

No caso do Paquistão, com quem há forte relacionamento na área de combate ao terrorismo, a cooperação foi suspensa em janeiro de 2018, em razão da inação paquistanesa diante de grupos terroristas que operam a partir de seu território, mas o país médio-oriental segue como peça central para as políticas dos EUA para o Afeganistão. O conflito afegão foi fator prevalente na dinâmica bilateral por ao menos quatro décadas. O fim do envolvimento dos EUA no Afeganistão apresentou, ao lado da mudança de governo em Islamabad, oportunidade para aproximação entre os países; contudo, em seus primeiros meses, o governo Biden não conferiu grande prioridade ao Paquistão nas suas relações, em boa medida pela ênfase de Washington em tentar neutralizar a China no Indo-Pacífico e, desde fevereiro de 2022, observar as ações da Rússia na guerra contra a Ucrânia.

n) Relações dos Estados Unidos com a Síria

Com relação à Síria, os EUA deram apoio – político e treinamento – a grupos de oposição logo no início da guerra civil, em 2011, mas paulatinamente passaram a concentrar seus esforços no combate ao Estado Islâmico e seu apoio, inclusive logístico e militar, aos grupos curdos na região do Rojava.

Logo em seu primeiro ano de governo, Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo Assad em razão de alegações de uso de armas químicas e também encerrou as atividades de apoio à oposição. Em 2018, em parceria com França e Reino Unido, foram realizados novos ataques. Naquele mesmo ano, a política norte-americana alternou entre o anúncio de retirada e de manutenção de tropas. Em 2019, os EUA começaram a retirar progressivamente suas tropas do país, o que causou desconforto na alta cúpula de Defesa dos EUA. Naquele momento, a proteção aos curdos foi pré-condição da retirada, o que trazia foco de tensão adicional especialmente para a relação entre os EUA e a Turquia. Em outubro de 2019, entretanto, os EUA intensificam sua retirada do norte e do nordeste da Síria, o que permitiu a intensificação dos ataques turcos contra as Forças Democráticas da Síria, em especial as forças curdas, sob o alegado objetivo de estabelecer zona-tampão que impeça contatos entre grupos curdos entre os dois lados da fronteira. Nota-se, por outro lado, papel proeminente exercido por Rússia, Irã e Turquia na crise síria em oposição ao papel dos EUA.

O governo dos EUA anunciou em meados de junho de 2020 uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio, com sanções para 39 indivíduos e entidades oficiais, incluindo o presidente Bashar al-Assad (que já sofre sanções nos EUA desde 2011) e sua esposa, sob a “Lei Cesar”. Em novembro do mesmo ano, ampliou as sanções para mais indivíduos, incluindo parlamentares que apoiam Assad.

A política externa do governo Biden para a Síria tem sido, até o momento, marcadamente tímida, com o tema da guerra civil perdendo espaço diante de outros eventos, como o Afeganistão e a Ucrânia, e de uma falta de interesse estratégico e de uma abordagem oficial de desengajamento. Desde janeiro de 2021, a gestão de Biden teve três objetivos específicos para sua política externa relativa à Síria: vincular a presença militar no país explicitamente ao combate e prevenção do ressurgimento do Estado Islâmico; garantir a paz após os acordos de cessar-fogo na região, contribuindo para redução da violência; melhorar condições humanitárias. Ainda que possam soar objetivos pragmáticos e realistas, não são por si um conjunto de medidas que buscam impactar a trajetória do conflito, mas uma política tímida de gestão de ameaça, em abordagem reativa. Isso se dá, em boa medida, pelo fato de atores como Rússia e Irã terem interesses muito mais evidentes na Síria do que os EUA; assim, Biden sustentou uma política de relativo afastamento que não diferiu da adotada por Trump. A equipe de Biden anunciou, em 2021, que os EUA manteriam presença militar limitada, de cerca de 900 soldados, na Síria e ofereceriam assistência de estabilização direcionada à restauração de serviços essenciais, como água e eletricidade, em áreas controladas por forças apoiadas pelos EUA. Em julho de 2021, os EUA realizaram ataques aéreos contra instalações próximas à fronteira com o Iraque, usadas por facções de milícias apoiadas pelo Irã, incluindo Kata'ib Hezbollah e Kata'ib Sayyid al-Shuhada. Novos ataques na região, desta vez em Deir ez-Zor, província rica em petróleo, ocorreram em agosto de 2022. Também em 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, ambos no noroeste da Síria. Para mais detalhes sobre a guerra na Síria, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste tomo.

VII. Política Externa dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico

a) Estratégia dos Estados Unidos para Indo-Pacífico

A estratégia dos Estados Unidos (EUA), lançada em 2022, baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

i. Livre e aberto

Um Indo-Pacífico aberto exige que os governos possam fazer suas próprias escolhas e que os domínios compartilhados sejam governados legalmente. Começa com o fortalecimento da resiliência, tanto em países individuais quanto entre eles. Em termos de medidas concretas, pode-se elencar: investir em instituições democráticas, imprensa livre e uma sociedade civil vibrante; melhorar a transparência fiscal no Indo-Pacífico para expor a corrupção e impulsionar reformas; garantir que os mares e céus da região sejam regidos e usados de acordo com o Direito Internacional; avançar abordagens comuns para tecnologias críticas e emergentes, para a *internet* e o para o espaço cibernético.

ii. Conectado

Um Indo-Pacífico livre e aberto só pode ser alcançado com a construção de capacidade coletiva para uma nova era. As alianças, organizações e regras que os EUA e seus parceiros ajudaram a construir devem ser adaptadas. Isso, na visão dos EUA, inclui: aprofundamento das cinco alianças de tratados regionais com Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia; fortalecimento das relações com os principais parceiros regionais, incluindo Índia, Indonésia, Malásia, Mongólia, Nova Zelândia, Singapura, Taiwan, Vietnã e Ilhas do Pacífico; contribuição para uma Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) empoderada e unificada; fortalecimento do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e cumprimento de seus compromissos; apoio à ascensão contínua e à liderança regional da Índia; parceria para construir resiliência nas ilhas do Pacífico; elaboração de conexões entre o Indo-Pacífico e o Euro-Atlântico; expansão da presença diplomática dos EUA no Indo-Pacífico, particularmente no Sudeste Asiático e nas ilhas do Pacífico.

iii. Próspero

A prosperidade americana está ligada ao Indo-Pacífico. Esse fato exige investimentos para incentivar a inovação, fortalecer a competitividade econômica, produzir empregos bem remunerados, reconstruir cadeias de suprimentos e expandir as oportunidades econômicas para famílias de classe média: 1,5 bilhão de pessoas no Indo-Pacífico se juntarão à classe média global nesta década. A prosperidade do Indo-Pacífico será impulsionada por um quadro econômico indo-pacífico que seja capaz de: desenvolver novas abordagens para o comércio que atendam aos altos padrões trabalhistas e ambientais; governar economias digitais e fluxos de dados transfronteiriços de acordo com princípios abertos, inclusive por meio de uma nova estrutura de economia digital; avançar em cadeias de suprimentos resilientes e seguras que sejam diversas, abertas e previsíveis; fazer investimentos compartilhados em descarbonização e energia limpa; promover o comércio e o investimento livres, justos e abertos por meio do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

(APEC, na sigla em inglês); fechar a lacuna de infraestrutura da região por meio do *Build Back Better World*, com parceiros do G7.

iv. Seguro

Por 75 anos, os EUA mantiveram uma forte e consistente presença de defesa necessária para apoiar a paz, a segurança, a estabilidade e a prosperidade regionais. Agora irá modernizar esse papel e aprimorar capacidades para defender interesses comuns e impedir a agressão contra o território dos EUA e contra os aliados e parceiros. O reforço da segurança do Indo-Pacífico deve dar-se por: avanços na dissuasão integrada; aprofundamento da cooperação e aprimoramento da interoperabilidade com aliados e parceiros; manutenção da paz e da estabilidade no estreito de Taiwan; inovação para operar em ambientes de ameaças em rápida evolução, incluindo espaço, ciberespaço e áreas de tecnologia crítica e emergente; fortalecimento da dissuasão e a coordenação estendidas com aliados buscando a desnuclearização completa da península Coreana; continuidade da parceria via; expansão da presença e cooperação da Guarda Costeira dos EUA contra outras ameaças transnacionais; atuação junto ao Congresso para financiar a Iniciativa de Dissuasão do Pacífico e a Iniciativa de Segurança Marítima.

v. Resiliente

O Indo-Pacífico enfrenta grandes desafios transnacionais. A mudança do clima está tornando-se cada vez mais severa à medida que as geleiras do sul da Ásia derretem e as ilhas do Pacífico lutam contra os aumentos existenciais do nível do mar. A pandemia de COVID-19 continua a infligir um doloroso custo humano e econômico em toda a região. E os governos do Indo-Pacífico lidam com desastres naturais, escassez de recursos, conflitos internos e desafios de governança. Se não forem controladas, essas forças ameaçam desestabilizar a região. A resiliência regional às ameaças transnacionais do século XXI deve incluir: trabalho com aliados e parceiros para desenvolver metas, estratégias, planos e políticas para 2030 e 2050 consistentes com a limitação do aumento da temperatura global a 1,5ºC; redução da vulnerabilidade regional aos impactos da mudança do clima e degradação ambiental; fim da pandemia de COVID-19 e reforço à segurança global da saúde.

Para mais detalhes sobre o Indo-Pacífico, ver o tópico 5.6 do tomo 5.

VIII. Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe

a) Aspectos gerais no governo Trump

A política externa da administração Trump para a América Latina e o Caribe revela que a região não foi considerada, de forma agregada, como prioridade, embora alguns tópicos tenham merecido atenção presidencial, dados seus vínculos com os princípios que balizam o lema *America First*. As linhas gerais da política externa dos EUA para a região estiveram centradas no tripé segurança, que compreende questões migratórias; governança democrática; e prosperidade e crescimento econômico.

Em seus quatro anos de governo, Trump foi apenas uma vez à América Latina, para participar de cúpula do G20 na Argentina, tendo cancelado sua participação na Cúpula das Américas e visitas bilaterais. Visitas vice-presidenciais e de secretário de Estado foram mais frequentes, mas em volume inferior a outras regiões do globo. O Departamento de Estado ficou dois anos, entre 2016 e 2018, sem um secretário assistente para relações com o hemisfério ocidental (Américas). Desde agosto de 2019, após a saída de Kimberly Breier, supostamente por discordâncias em relação à política migratória, houve secretário interino no cargo até o fim do mandato. O antigo assessor de segurança nacional de Trump, John Bolton, chegou a aludir à Doutrina Monroe para caracterizar a política externa que o país implementaria para a região. Segundo o ex-secretário de Estado Mike Pompeo, os três Rs que seriam a base de toda a política externa dos EUA também se aplicariam para a América Latina e o Caribe: realismo diplomático, restrição e respeito.

Alguns países latino-americanos receberam maior atenção positiva do governo Trump, como a Colômbia – por exemplo, por meio do apoio à acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e o Chile, em especial pela proximidade das bases principiológicas de seus governos com o norte-americano. No caso da Argentina, havia maior aproximação durante o governo do presidente Mauricio Macri, que se refletiu no apoio ostensivo dos EUA à candidatura argentina à OCDE. Após a eleição de Alberto Fernández, o relacionamento passou por momento de esfriamento.

b) Aspectos gerais no governo Biden

A política externa de Biden para a América Latina e o Caribe defende três grandes prioridades: expansão das oportunidades econômicas, fortalecimento da democracia e construção conjunta da segurança regional. A pandemia de COVID-19 e a recessão socioeconômica que a acompanhou exacerbaram desafios estruturais na região, alimentando a agitação social e política e elevando intensamente os níveis de imigração irregular. Ademais, o retraimento da atenção positiva dispensada à região durante o governo Trump fortaleceu a presença chinesa nos países latino-americanos, especialmente durante a pandemia de COVID-19, quando a China ofereceu à região equipamentos médicos, apoio a programas de desenvolvimento local de vacinas, empréstimos e centenas de milhões de doses de vacinas. As empresas estatais da China se destacam entre os principais investidores nas indústrias de energia, infraestrutura e espaço da região, e o país ultrapassou os EUA como o maior parceiro comercial da América do Sul, onde Pequim também expandiu sua presença diplomática, cultural e militar. Biden vê a China como um “competidor estratégico” dos EUA na região.

Para enfrentar esses desafios e defender suas prioridades políticas na região, o governo Biden elaborou estratégia de engajamento intensificado, com maior assistência externa e maior colaboração bilateral, multilateral e institucional, inclusive por meio de vários compromissos assumidos na Cúpula das Américas de junho de 2022, sediada pelos EUA. Entre seus principais esforços, o governo visa melhorar a saúde segurança na região; colaborar na gestão eficaz da migração; aprofundar o envolvimento em segurança energética e combate à mudança do clima; promover a democracia inclusiva e combater a corrupção e defender a democracia e o respeito aos direitos humanos em Cuba, Nicarágua e Venezuela. Biden também se comprometeu a trabalhar com o Congresso para fornecer assistência externa à América Central e tomar outras medidas para abordar as causas profundas da insegurança humana e da migração irregular, incluindo pobreza, violência criminal e corrupção. Destacam-se dois aspectos relevantes na retomada das ações voltadas para o Triângulo Norte: em primeiro lugar, a tendência de redução da assistência especificamente militar iniciada ainda no governo Obama (2009-2017 – entre 2010 e 2021, os valores totais para esse setor passaram de US$ 107,8 milhões para US$ 1,7 milhão; em segundo lugar, a tendência crescente de destinar recursos para projetos socioeconômicos em conjunto com os Estados centro-americanos, o México e instituições financeiras internacionais, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a realização destes com significativa presença de capitais privados transnacionais – em sua maioria sediados nos EUA.

c) Questão migratória e segurança doméstica

Aspectos relacionados à segurança doméstica foram o principal tópico de interesse dos EUA na região durante o governo Trump. Nesse sentido, indica-se a política migratória dos EUA, desde as discussões sobre eventual construção de muro na fronteira com o México (recorda-se que já há barreiras físicas em diversos trechos da fronteira), às retenções e deportações de brasileiros, com reflexos em questões de direitos humanos, e à suspensão de concessão de *green card* no contexto da pandemia de COVID-19. Nesse aspecto, o Brasil deu especial atenção os reflexos da política migratória do então governo norte-americano para as comunidades brasileiras, em particular a situação dos menores que se encontram separados de seus pais ou responsáveis em dezesseis abrigos nos EUA.

Trump chegou a assinar ordem executiva para destinar fundos federais para a construção de muro na fronteira com o México, o que foi pivô de discussões com o Congresso a respeito do orçamento. Em fevereiro de 2020, o Congresso foi notificado que US$ 3,8 bilhões do orçamento destinado a atividades antidrogas e antiterrorismo seriam revertidos para a construção do muro. A iniciativa privada também tem atuado na construção. Biden havia anunciado durante a campanha e no dia da posse (quando interrompeu o estado de emergência que vigorava) que interromperia a construção por prazo determinado, a fim de analisar a iniciativa, mas, em abril de 2021, foram reportadas novas reapropriações na área de fronteira para o projeto.

As questões migratórias perpassam não apenas o veto a migrantes de alguns países muçulmanos, mas políticas de deportação em massa de imigrantes irregulares, em especial de países centro-americanos. Em 2021, o número de apreensões de migrantes na fronteira com o México triplicou em relação a 2020, e quadruplicou em 2022; sem pronunciamento oficial do governo, o projeto de construção do muro foi retomado em 2022

Trump revogou o *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), que concede autorização temporária para morar, trabalhar e dirigir nos EUA aos que entraram no país de forma ilegal quando eram crianças, o que afeta principalmente mexicanos. Em junho de 2020, a Suprema

Corte emitiu sentença que impediu Trump de eliminar o programa. Na ocasião, decidiu que o governo falhou em dar uma justificativa adequada para o término do programa, conforme exigido pela lei federal, mas deixou claro que o presidente tem autoridade para rescindir o programa criado pelo ex-presidente Barack Obama em 2012. Em julho de 2020, o presidente afirmou que, por meio de uma ordem executiva para estabelecer um novo sistema de imigração, abrirá caminho para a legalização dos cerca de 700 mil imigrantes beneficiários do programa.

A partir de 2021, o presidente Biden promoveu verdadeira guinada na política migratória dos EUA[254]. Algumas das principais alterações foram o cancelamento dos acordos de asilo *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA)[255] com El Salvador, Guatemala e Honduras; o aumento do limite global de refugiados para 125 mil; o estabelecimento de reserva de vistos temporários para trabalhadores do Triângulo Norte; o restabelecimento de um programa da era Obama, que Trump descontinuou em 2017, que permite que crianças elegíveis da região se juntem a seus pais que já vivem nos EUA; a retomada e a expansão do *Status* de Proteção Temporária (TPS, na sigla em inglês)[256] e proposta de legislação para fornecer aos titulares do TPS um caminho para a cidadania. Honduras recebeu a designação TPS em 1998 e El Salvador em 1991, e, atualmente, os dois países representam 80% dos atuais detentores de TPS. Além de processar os pedidos de asilo de menores desacompanhados, seu governo reiniciou o programa Menores da América Central, que permite que jovens em situação de risco solicitem asilo nos EUA de seus países de origem, em vez de fazer o pedido somente depois de fazer a perigosa viagem para a fronteira EUA-México. Sob a administração democrata, houve também o fortalecimento de dois programas centrais para a Estratégia dos EUA para Engajamento na América Central: a Iniciativa de Segurança Regional da América Central (CARSI, na sigla em inglês) e o Programa Regional da América Central da Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID) – cujos orçamentos haviam sido severamente reduzidos no governo Trump.

Em maio de 2021, a Casa Branca anunciou determinação presidencial emergencial que aumentou para 62,5 mil o limite anual de postulantes a refúgio, que poderiam entrar no país; o limite de 2020 havia sido 15 mil. O plano de Biden distribuiu as vagas da seguinte forma: 22 mil para a África, 6 mil para o Leste Asiático, 4 mil para a Europa e a Ásia Central, 5 mil para a América Latina e o Caribe, 13 mil para o Oriente e o sul da Ásia, e 12,5 mil para demais grupos. O total de refugiados admitidos nos EUA em 2021 foi, porém, de apenas 11, 4 mil. Em outubro de 2021, Biden anunciou que a determinação presidencial para 2022 será de 125 mil, para se aproximar da média histórica do país (95 mil entradas de postulantes a refúgio por ano), restaurar o *US Refugee Admissions Program* e reafirmar os valores humanitários e de liderança do país.

---

[254] Durante o governo Obama, Biden, então vice-presidente, tornou-se o enviado de fato para a região e supervisionou sua Estratégia dos EUA para a América Central.

[255] *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA): conjunto de acordos firmados entre os EUA e os países do Triângulo Norte sob a administração do ex-presidente Donald Trump em setembro de 2019. Os acordos envolviam a recepção nesses países de migrantes deportados dos EUA, com o objetivo de lhes proporcionar refúgio e asilo, conferindo a estes Estados o estatuto de "país terceiro seguro". Os solicitantes de asilo deveriam passar um período indeterminado nos países para os quais era redirecionado. O objetivo desse acordo era aliviar a pressão migratória na fronteira sul dos EUA, o que fazia parte da estratégia presidencial de Trump. Dos governos do Triângulo Norte, apenas o da Guatemala começou a implementar o acordo, mas suspendeu o acordo em 2020.

[256] Desde 1990, o *Status* de Proteção Temporária (TPS) permite que migrantes de países com condições inseguras residam e trabalhem legalmente nos EUA. O TPS é um programa do Departamento de Segurança Interna (DHS, na sigla em inglês) que permite que migrantes de países designados residam legalmente nos EUA por um período de até 18 meses, que o governo dos EUA pode renovar indefinidamente. Hoje, cerca de 320 mil portadores de TPS vivem no país. Em 2018, Trump encerrou as designações TPS para El Salvador e Honduras.

A administração Biden enfrentou verdadeira batalha judicial para eliminar algumas das ações restritivas referentes à recepção de migrantes, como a manutenção das expulsões sob o Título 42, uma ordem de saúde pública que passou a ser aplicada à pandemia[257]. Após várias contestações legais, a Suprema Corte decidiu em junho de 2022 que o governo Biden poderia encerrar as medidas sob o Título 42. Em 8 de agosto de 2022, o Distrito Norte do Texas suspendeu a liminar que exigia que o Dep*artment of Homeland Security* (DHS) reimplementasse as medidas sob o Título 42. Em 15 de novembro de 2022, um tribunal federal bloqueou o uso do Título 42; o Departamento de Justiça está entrando com uma moção para manter o Título 42 em vigor por algum período, para uma transição ordenada para novas políticas na fronteira. A Suprema Corte decidiu manter a vigência do Título 42, em dezembro.

As pressões dos EUA, inclusive em termos comerciais, contribuíram para que diversos países da região adotem políticas mais restritivas para saída de seus migrantes em direção a território norte-americano, que, em muitos casos, procuram pedir asilo ou refúgio quando de sua chegada. Biden, em sua campanha presidencial, anunciou o *Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America*, programa de quatro anos e de US$ 4 bilhões para lidar com os fatores que provocam migrações para os EUA.

Nos primeiros meses de 2021, Biden assinou uma Ordem Executiva para a criação da Iniciativa Regional para América Central (CARI, na sigla em inglês), uma estrutura regional abrangente para abordar as causas da migração, gerenciar a migração na América do Norte e Central e fornecer processamento seguro e ordenado de solicitantes de asilo na fronteira dos EUA. Com investimentos de US$ 300 milhões, busca capacitar organizações locais para lidar com os impulsionadores da migração irregular. Diferentemente da CARSI, a CARI não apresenta elementos de segurança regional, tendo foco em questões econômicas e sociais. Em maio do mesmo ano, a administração nomeou Ricardo Zuniga como enviado especial para o Triângulo Norte, e a vice-presidente Kamala Harris lançou o *Call to Action*, com o objetivo de engajar o setor privado em compromissos para promover oportunidades econômicas na região. As iniciativas já totalizam mais de mais de US$ 3,2 bilhões e destinam-se a apoiar o desenvolvimento de longo prazo da região.

Em 2022, foi publicada a *Root Causes Strategy*, documento que reforça a necessidade de lidar com as causas sistêmicas das forças migratórias, como a falta de oportunidade de emprego e os altos índices de violência[258]. O documento ressalta a responsabilidade dos governos nacionais,

---

[257] Título 42: Em 20 de março de 2020, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) emitiu um regulamento de emergência para implementar um aspecto específico do código de saúde público dos EUA. A Seção 265 do Título 42 do Código dos EUA permite a expulsão de migrantes na fronteira sem permitir que pedissem asilo, em razão de riscos à saúde pública, como existência de doenças transmissíveis no local de origem.

[258] Em seu segundo mandato, Obama impulsionou a reformulação da estratégia para a América Central, com o objetivo de complementar o Plano da Aliança para a Prosperidade do Triângulo Norte (A4P, na sigla em inglês). O A4P foi um acordo realizado entre os governos de Honduras, El Salvador e Guatemala, com o objetivo de estimular o crescimento econômico nos países pobres da América Central e conter o fluxo migratório para os EUA. Lançado em 2014, o plano foi elaborado pelos três países da América Central, com o apoio técnico e financeiro do governo dos EUA e do BID. As ações implementadas no âmbito do Plano buscam fomentar o setor produtivo para criar oportunidades econômicas, promover medidas para desenvolver o capital humano, melhorar a segurança cidadã e o acesso à justiça e fortalecer as instituições para aumentar a confiança dos cidadãos no governo. O A4P foi estruturado em torno de quatro pilares estratégicos: 1) fomento ao setor produtivo, 2) desenvolvimento do capital humano, 3) melhoria da segurança cidadã e acesso à justiça e 4) fortalecimento institucional e melhoria da transparência. Foram definidas linhas de ação para orientar os esforços nas áreas prioritárias de cada pilar. Apesar desses esforços, o número de deportações ordenadas pelo tribunal durante a administração de Obama ultrapassaram as do presidente George W. Bush, totalizando cerca de três milhões.

de entidades da sociedade civil e de atores privados para lidar com o problema migratório nos curto, médio e longo prazos. Até novembro de 2022, o Congresso optou, porém, por não financiar totalmente essa estratégia do governo, alegando preocupações com possíveis desvios de fundos devido à corrupção e à impunidade nos países da região, embora tenha aprovado assistência para determinados fins, incluindo US$ 100 milhões para programas de desenvolvimento liderados localmente e US$ 70 milhões para reduzir a violência contra mulheres e meninas. O Departamento de Estado alocou cerca de US$ 667,2 milhões para a região em 2022, cerca de US$ 193,4 milhões a menos do que o governo solicitou.

O México, que se recusou a assinar acordo de *safe third country*, também tem atuado para ajudar a conter o afluxo vindo de outros países da região. Ademais, os Protocolos de Proteção a Migrantes (MPP, na sigla em inglês), também conhecidos como o programa *Remain in Mexico*, foram criados para os solicitantes de asilo que não são mexicanos e que entrem por essa fronteira com os EUA[259]. O propósito é deter os grandes fluxos de imigrantes nas fronteiras. De acordo com as novas regras, imigrantes que entraram nos EUA atravessando a fronteira sul são "devolvidos" e precisam aguardar em território mexicano a decisão sobre o pedido de asilo. Em 29 de janeiro de 2020, Trump incluiu os brasileiros no programa *Remain in Mexico*. Antes disso, em outubro de 2019, o Palácio do Planalto autorizou o despacho, em voos fretados, de brasileiros presos na fronteira — algo não permitido anteriormente, pois o sistema era considerado degradante para as pessoas. Para mais detalhes sobre o *Remain in Mexico*, ver a seção sobre o México no tópico 3.3.1. Outro aspecto de relevância em termos de segurança é o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, por meio de iniciativas de cooperação em segurança com diversos países e sub-regiões (Iniciativa Mérida[260], *Central America Regional Security Initiative*[261] e *Caribbean Basin Security Initiative*[262]), e a eventuais focos terroristas na América Latina e do Caribe (inclusive na Venezuela), com a convocação da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo. A América Latina e o Caribe ocupam lugar de destaque na política antinarcóticos dos EUA devido ao papel da região como origem e/ou zona de trânsito para várias drogas ilícitas destinadas aos mercados dos EUA; outra causa de preocupação é a escalada da violência das gangues, que tem piorado as condições políticas, econômicas e sociais no Haiti. Quanto à política antinarcóticos, a Estratégia Nacional de Controle de Drogas do governo Biden, lançada em abril de 2022, concentra-se no uso de dados para melhorar o tratamento doméstico e os esforços de

[259] Os MPPs são um programa do governo dos EUA, iniciados em janeiro de 2019 de acordo com a Seção 235(b)(2)(C) da Lei de Imigração e Nacionalidade (INA, na sigla em inglês). Sob o MPP, os EUA devolvem ao México certos cidadãos e nacionais de outros países que não o México enquanto seus processos de remoção dos EUA estão pendentes. O MPP se aplica a quem chega do México por via terrestre.

[260] Lançada em 2007, a Iniciativa Mérida é um acordo de cooperação em segurança entre os EUA, o México e os países da América Central, com o objetivo declarado de combater as ameaças do narcotráfico, do crime organizado transnacional e da lavagem de dinheiro. A assistência inclui treinamento, equipamentos e inteligência.

[261] Em 2008, a parte relativa à América Central da Iniciativa Mérida foi separada e renomeada como CARSI, que é o principal mecanismo de assistência aos governos da América Central para melhorar a segurança do cidadão. Por meio da CARSI, os EUA apoiam as nações da América Central a reduzir os níveis de crime e violência, aumentar a capacidade e a responsabilidade das instituições do Estado de Direito e expandir a prevenção municipal do crime e os serviços para jovens em situação de risco. Responde a ameaças como o crime organizado e o tráfico de drogas e complementa as estratégias e programas que as nações da América Central estão implementando por conta própria e em cooperação com outros países. A CARSI é coordenada com outras nações, instituições financeiras internacionais, setor privado, sociedade civil e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

[262] Há mais de uma década, os EUA têm procurado estabelecer parcerias estreitas com outros países da região para combater o narcotráfico e a violência relacionada a ele e promover a segurança dos cidadãos. Esses esforços incluem a *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI), iniciada em 2009.

redução de danos e interromper as atividades financeiras domésticas e internacionais de organizações criminosas transnacionais, bem como fortalecer as parcerias antidrogas estrangeiras. Destaca-se, nesse contexto, a Estrutura do Bicentenário para a cooperação de segurança EUA-México, que se concentra em abordar drogas e violência de uma perspectiva de saúde pública, combatendo o crime transfronteiriço e desmantelando redes financeiras ilícitas. Os EUA também indicam interesse no processo de paz colombiano (ver seção posterior sobre a Colômbia ainda neste tomo) e na questão interna do Haiti (ver seção posterior sobre o Haiti ainda neste tomo).

d) Democracia e as relações com Venezuela, Cuba e Nicarágua

A política externa dos EUA para Venezuela, Cuba e Nicarágua tem tido foco na promoção da liberdade (e dos direitos humanos) e da democracia. Os três países foram classificados por John Bolton, assessor de segurança nacional de Trump, como a "*troika* da tirania" na região. Especialmente Venezuela e Cuba representam acentuada importância geopolítica, principalmente para as disputas de influência de EUA e da Rússia no subcontinente.

Com relação à Venezuela, ampliou as sanções contra aquele país (focadas em altos agentes governamentais, mas também a PDVSA, estatal petrolífera venezuelana) e manifestou apoio à suspensão na Organização dos Estados Americanos (OEA) – que não se concretizou – e aos esforços do Grupo de Lima. Em janeiro de 2019, apoiou a assunção de Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional venezuelana, como presidente encarregado da Venezuela, de acordo com a Constituição daquele país. Os EUA buscaram oferecer ajuda humanitária para a Venezuela, e, apesar de considerados, bloqueio naval e ação militar para depor Maduro foram descartados até o momento. Em agosto de 2019, foram congelados todos os ativos do regime Maduro nos EUA e foram proibidas transações de cidadãos e companhias dos EUA com a Venezuela. Em setembro de 2019, invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra o regime Maduro. Em 2020, os EUA propuseram a "Moldura Institucional para a Transição Democrática da Venezuela", pelo qual tanto Nicolás Maduro como Juan Guaidó se afastariam para que a Assembleia Nacional nomeie um Conselho de Governo de Transição, que se encarregaria de organizar eleições presidenciais dentro de seis a oito meses. Washington, por sua vez, levantaria todas as sanções contra o regime se as forças de segurança estrangeiras se retirassem da Venezuela. Em maio de 2020, Maduro denunciou uma operação "narcoterrorista" organizada com o alegado apoio dos EUA e da Colômbia para desestabilizar o seu governo. A suposta tentativa de ataque, que resultou em, ao menos, oito mortes e pela qual foram presas, ao menos, 16 pessoas, incluindo dois americanos, foi batizada por seus organizadores como "Operação Gedeón". Em julho, os EUA ampliaram suas sanções contra aliados de Maduro (em março, ofereceram recompensa pela captura de Maduro), e a Justiça dos EUA autorizou confisco de gasolina iraniana de navios com destino à Venezuela. Em janeiro de 2021, Trump aprovou medida que evita, por dezoito meses, a deportação de milhares de venezuelanos (geralmente contrários ao governo chavista).

Quanto ao não reconhecimento da legitimidade do regime de Maduro e às pressões diplomáticas, econômicas e jurídicas para forçar sua deposição, o governo Biden manteve política semelhante à de Trump em relação à Venezuela, embora as negociações dos EUA com Maduro em março e junho de 2022 e as libertações de prisioneiros em outubro do mesmo ano possam sinalizar uma ligeira mudança de política. Um dos motivos da mudança é a redução progressiva do apoio internacional ao líder da oposição Juan Guaidó, ex-presidente da Assembleia Nacional. O aumento de detenções de venezuelanos tentando entrar ilegalmente nos EUA também causa preocupações. Biden tem ponderado se o alívio das sanções dos EUA, particularmente no setor de

energia, que é do interesse norte-americano em meio à crise energética decorrente do conflito na Ucrânia, poderia incentivar Maduro a negociar uma transição para eleições livres e justas em 2024. Uma primeira iniciativa concreta foi tomada em dezembro de 2022, com a assinatura do contrato entre a PDVSA e a Chevron para a retomada das atividades da multinacional dos EUA na Venezuela. A Chevron retomou parte das operações no território venezuelano no mesmo mês. Para mais detalhes, ver a seção sobre Venezuela no tópico 3.3.1.

Com relação a Cuba, Trump anunciou, em 2017, a reversão de algumas medidas tomadas por Obama e a reimposição de restrições de viagens e de operações econômicas, embora não tenha rompido relações diplomáticas. O pessoal diplomático em Havana foi reduzido, em razão também de alegados ataques sônicos sofridos naquela cidade. O embargo econômico foi mantido. Trump também elevou as críticas aos programas de envio de médicos cubanos para diversos países da região. Em 2019, Trump renunciou à suspensão do *Title III* da chamada Lei Helms-Burton, que permite ações jurídicas contra estrangeiros que usem propriedades confiscadas de cidadãos americanos durante a Revolução Cubana. Novas sanções contra Cuba foram introduzidas em 2020.

Em seus primeiros meses, o governo Biden anunciou uma revisão da política em relação a Cuba, com os direitos humanos com pilar central. Após a dura repressão do governo cubano aos protestos populares de 11 de julho de 2021, a administração Biden impôs rodadas de sanções financeiras e restrições de vistos contra a entidades de segurança cubanas e indivíduos envolvidos na repressão dos manifestantes. Em maio de 2022, o governo anunciou várias mudanças políticas destinadas a apoiar o povo cubano, como o aumento do processamento de vistos de imigração na Embaixada dos EUA em Havana e a promessa de restabelecimento do programa de reunião familiar *Cuban Family Reunification Parole* (CFRP), cumprida em setembro de 2022. Biden também aliviou as restrições de viagem, reautorizando voos regulares e fretados para outras cidades além de Havana e suspendeu restrições ao envio de remessas monetárias familiares e doações a cidadãos cubanos. Para mais detalhes, ver a seção sobre Cuba no tópico 3.3.1.

Com relação à Nicarágua, no governo Trump houve aplicação de sanções a autoridades; preocupação em relação ao projeto de construção de canal com capital chinês que rivalize com o do Panamá; e a adoção do *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA), que bloqueia empréstimos à Nicarágua até a adoção de eleições livres. O governo Biden, com apoio do Congresso, ampliou as sanções dos EUA contra a Nicarágua para responsabilizar o governo Ortega por suas práticas antidemocráticas e ataques à sociedade civil. Ortega tem resistido à pressão dos EUA e seus aliados; entre 2021 e 2022, por exemplo, a Nicarágua anunciou sua saída da OEA, rejeitou um enviado dos EUA, cortou relações diplomáticas com os Países Baixos, e declarou o chefe da delegação da UE *persona non grata*. A Nicarágua também tomou medidas para estreitar os laços com a Rússia e estabelecer relações diplomáticas com a China.

Biden solicitou um total de US$ 15 milhões em assistência para apoiar a democracia, direitos humanos alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua em 2022, montante aprovado pelo Congresso; essa ajuda deverá ser renovada em 2023. Além da ajuda à democracia, a USAID forneceu quase US$ 18 milhões em ajuda humanitária à Nicarágua para enfrentar os efeitos da pandemia de COVID-19 e dos furacões Eta e Iota. Desde outubro de 2021, os EUA forneceram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua através do COVID-19 Mecanismo de Acesso Global a Vacinas (COVAX Facility). Além disso, para fazer frente à pandemia, a Nicarágua recebeu mais de US$ 400 milhões em recursos do BID, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Para mais detalhes sobre a Nicarágua de Ortega, ver a seção sobre o país centro-americano no tópico 3.3.1.

e) Interesses econômicos na América Latina e no Caribe

Em termos econômicos, a prioridade dos EUA de Trump para a região foi a renegociação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que começou como uma discussão bilateral com o México, em razão dos enormes déficits comerciais registrados pelos EUA. Em 2018 (depois revisto em 2019 em razão de discordâncias sobre as normas trabalhistas), foi assinado o Acordo EUA-México-Canadá (USMCA), que já foi ratificado pelas três partes. Para mais detalhes sobre o NAFTA e o USMCA, ver o tomo 4.

Medidas restritivas embasadas na diretriz de *America First*, como aqueles sobre aço e alumínio, afetaram não apenas o Brasil, mas também outros países da região.

Houve interesse norte-americano de recuperar presença comercial e de investimentos no continente, em razão da forte concorrência chinesa. Nesse sentido, para além da continuidade dos acordos de livre comércio existente com países (Chile, Colômbia, Panamá e Peru) e blocos da região (Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana – CAFTA-DR, na sigla em inglês), foi lançado o projeto América Cresce, que também funciona como contraponto à consolidação de investimentos da China na região. De acordo com o governo dos EUA, a iniciativa é uma abordagem inovadora, da totalidade do governo para apoiar o desenvolvimento econômico ao catalisar investimentos no setor privado em projetos de energia e de outras infraestruturas em toda a América Latina e Caribe. O objetivo hemisférico é fomentar a criação de empregos e iniciar o crescimento econômico, facilitando projetos de infraestrutura com demanda urgente. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Jamaica e Panamá acordaram participar do América Cresce.

O governo Biden não deu continuidade à iniciativa; em vez disso, lançou na cúpula da OEA de junho de 2022, seu próprio plano com objetivos semelhantes, a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica, um acordo histórico visando impulsionar a recuperação e o crescimento da economia do continente, com os objetivos de revitalizar as instituições econômicas regionais e mobilizar investimentos, tornar as cadeias de suprimentos mais resilientes, ampliar a participação na economia formal, incluindo medidas fiscais e anticorrupção, bem como cooperação e investimentos em infraestrutura, criar empregos de energia limpa e promover a descarbonização e a biodiversidade e garantir o comércio sustentável e inclusivo.

f) Organismos regionais

No âmbito interamericano, a OEA foi revalorizada sob a gestão Trump, como forma de buscar tratamento, em especial, para a questão venezuelana. Em setembro de 2020, foi eleito o candidato dos EUA para a presidência do BID, Mauricio Claver-Carone, com apoio do Brasil. Antes dele, o BID foi presidido apenas por latino-americanos. Para a realização da 9ª Cúpula das Américas, já pelo governo Biden, ver o tomo 4.

3.2.2. Relações com o Brasil

Marcos: Estados Unidos (EUA) como primeiro país a reconhecer, oficialmente, a independência brasileira (1824), segundo a historiografia tradicional; D. Pedro II foi o primeiro chefe de Estado estrangeiro a visitar os EUA (1876), em viagem de caráter privado; visita de Roosevelt ao Brasil (1936); visita de Dutra aos EUA (1949); Diálogo de Parceria Global (2010); Diálogo de Parceria Estratégica (2019); Diálogo de Alto Nível (2022).

Embaixadas: Brasil abre legação em Washington (1824); EUA abre legação no Rio de Janeiro (1825); Brasil e EUA elevam o *status* de ambas as legações a embaixadas (1905), sendo Joaquim Nabuco o primeiro embaixador do Brasil, em consagração da "aliança não escrita" entre os dois países e do americanismo pragmático de Rio Branco.

Coordenação Política

Instâncias: Diálogo de Parceria Global (2010), Diálogo de Parceria Estratégica (2019) e Diálogo de Alto Nível (2022) são as principais instituições entre os mais de trinta mecanismos de cooperação bilateral, a maioria deles setorial e, portanto, citados mais adiante. O Diálogo de Parceria Global acabou por perder tração com os escândalos de espionagem (2013), que abalaram as relações bilaterais, em episódio já superado. O Diálogo de Parceria Estratégica, presidido pelos chanceleres, busca coordenação política e execução das ações definidas em visitas presidenciais. O Diálogo de Alto Nível, instância mais recente, mantém, de maneira geral, os mesmos eixos temáticos do Diálogo de Parceria Estratégica, quais sejam, o apoio à governança democrática, a promoção da prosperidade econômica e o fortalecimento da cooperação em defesa e segurança e promoção da paz e do primado do Direito. No entanto, não é integrado pelos chanceles, mas por altos representantes governamentais.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, sendo os EUA o país mais visitado por Bolsonaro (seis viagens), por Temer (três viagens) e por Dilma (seis viagens). Obama foi o último presidente americano a visitar o Brasil (2012). Nos últimos anos, registram-se, ainda, intensas visitas de chanceleres e outros ministros, além de encontros à margem de cúpulas, como ocorreu na Cúpula das Américas (2022), entre Biden e Bolsonaro. Depois da vitória de Lula nas eleições de 2022, o conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, e Juan González, assessor especial do Conselho de Segurança para a América Latina, visitaram o Brasil. Além de formalizarem convite a Lula para visita oficial em janeiro de 2023, os norte-americanos trataram de temas como: meio ambiente, em especial, a importância de medidas contra as mudanças do clima; o estabelecimento de uma nova governança mundial, com uma reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); e o papel do G20. 2023: Visita da secretária do Departamento do Interior Deb Haaland como enviada especial para a posse de Lula; Lula deverá visitar os Estados Unidos em fevereiro, tendo aceitado convite de Biden.

Discurso Oficial: Os EUA são o mais antigo e tradicional parceiro brasileiro. Conforme o período histórico e a visão dos diversos governos, as relações passaram por oscilações de aproximação e distância. No longo prazo, entretanto, prevaleceu o interesse mútuo em manter relações produtivas e próximas, em benefícios de ambas as sociedades. Nesse sentido, Brasil e EUA são as duas maiores democracias do hemisfério ocidental, contando com economias dinâmicas e

diversificadas, além de grande convergência de valores e interesses, representados por populações multiétnicas e multiculturais. Atualmente, há claro interesse dos dois lados no sentido de dar um salto de qualidade nas relações bilaterais.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os EUA já apoiaram os pleitos de Índia, Japão e Alemanha para um assento permanente no CSNU, mas não o brasileiro, embora ressaltem o caráter positivo de uma participação mais ativa do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) e o apoio à expansão do CSNU, desde que não seja afetada sua eficiência nem as regras de veto. Brasil e EUA estão entre os membros mais ativos da Organização Mundial do Comércio (OMC), apoiando reforma da organização, embora com divergências sobre o rumo exato destas.

Convergências Plurilaterais: O Brasil participou do Processo de Heiligendamm (2007), diálogo informal no formato G8+5. Brasil e EUA participam do G20, tendo protagonizado sua elevação do nível ministerial para o presidencial (2008). Os EUA apoiam a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2019). O Brasil, uma das maiores democracias do mundo, participou da Cúpula para a Democracia (2021), iniciativa do governo Biden. Os dois países, junto com Canadá, Argentina e México, integram o Grupo Agrícola do Hemisfério Ocidental (AG5, 2019), coalizão internacional para a segurança alimentar global, a partir de comércio agrícola baseado em princípios comuns. Brasil, EUA e Japão, ainda, lançaram o Diálogo Trilateral JUSBE (2020), de coordenação política, econômica e de governança democrática. Ambos os países participaram do lançamento da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa.

Convergências Regionais: Brasil e EUA são membros fundadores da Organização dos Estados Americanos (OEA), além de integrarem o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Até janeiro de 2023, o Brasil e os EUA reconheciam Juan Guaidó como presidente encarregado da Venezuela, até a realização de novas eleições. EUA e Brasil foram atores vocais em defesa da democracia na região, incluindo apoio à Assembleia Nacional da Venezuela democraticamente eleita em 2015, em seu trabalho para restaurar a ordem constitucional na Venezuela. O Brasil apoiou a "Moldura Institucional" apresentada pelos EUA. Os EUA também são convidados para encontros do Grupo de Lima e apoiam os esforços brasileiros na Operação Acolhida. Entre o ano fiscal de 2017 e meados de 2020, os EUA forneceram US$ 46 milhões (dos quais quase US$ 42 milhões são destinados para assistência humanitária) para apoiar os esforços do Brasil com o objetivo de fornecer serviços para migrantes e refugiados venezuelanos vulneráveis. No governo Lula, as convergências entre ambos no dossiê venezuelano tendem a reduzir-se. Com relação a Cuba, o Brasil sob Bolsonaro deixou de apoiar a condenação do embargo norte-americano adotada anualmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Durante o governo Trump e os governos Temer e Bolsonaro, houve a valorização da OEA como instância privilegiada de tratamento de questões hemisféricas. Ambos os países participam das Conferências Ministeriais de Segurança Hemisférica e do Mecanismo de Segurança Regional (sucessor do "3+1"). Outra região que merece atenção especial de ambos é o Oriente Médio. Na visita do presidente Bolsonaro aos EUA em março de 2020, os mandatários reiteraram seu compromisso com a paz e a prosperidade no Oriente Médio, e o Presidente Bolsonaro elogiou a visão dos EUA para a coexistência pacífica entre o Estado de Israel e um Estado palestino. Sobre o "Plano de paz e prosperidade do Presidente Trump para solucionar o conflito israelense-palestino", o governo

brasileiro o saudou, avaliando ser uma visão promissora para, após mais de sete décadas de esforços infrutíferos, retomar o caminho rumo à tão desejada solução do conflito israelense-palestino. O governo brasileiro exorta tanto israelenses quanto palestinos a considerar o plano com toda a seriedade e a iniciar negociações partindo das bases ali expostas. O plano se afigura compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação externa do Brasil, notadamente a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e a autodeterminação dos povos. Desse modo, o Brasil estará pronto a contribuir com o processo de construção da paz, das maneiras que se afigurarem mais adequadas. Em 2020, o governo brasileiro saudou a decisão tomada por Israel e por Emirados Árabes Unidos (EAU), Bahrein, Marrocos e Sudão de normalizar inteiramente suas relações, conforme anunciado por esses países em conjunto com os EUA. O Brasil também participou da Conferência de Varsóvia, em fevereiro de 2019, para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio, coorganizada pelos EUA, e coordena o Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do "Processo de Varsóvia". Em votações no Sistema ONU, tem adotado postura mais próxima da norte-americana quando diz respeito à Questão Israelo-Palestina, cubana e venezuelana. Em janeiro de 2020, por nota, quando das ações conduzidas pelos EUA no Iraque, o governo brasileiro manifesta seu apoio à luta contra o flagelo do terrorismo e reitera que essa luta requer a cooperação de toda a comunidade internacional sem que se busque qualquer justificativa ou relativização para o terrorismo.

Segurança e Defesa

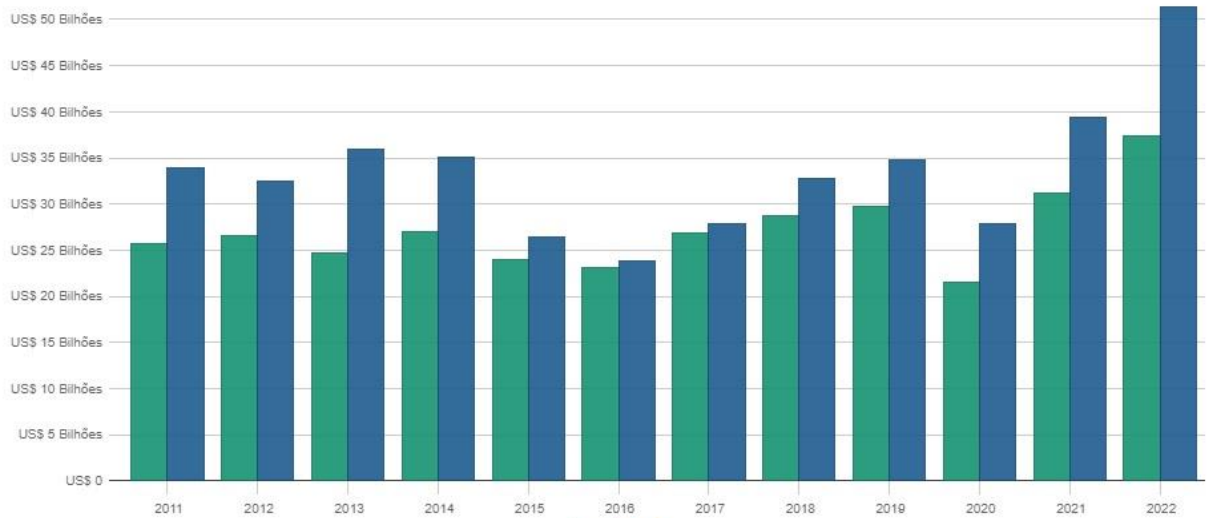
Instâncias Bilaterais: A cooperação em defesa dos dois países é antiga, remontando aos acordos de 1942 e 1952, além do memorando de 1984, que a retoma, após breve interrupção. O documento bilateral mais recente nesse âmbito é o de Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2010), complementado pelo Acordo sobre Proteção de Informações Militares Sigilosas (2010). O Diálogo de Cooperação em Defesa (2012) foi um marco inédito em décadas para a cooperação de alto nível, entre os ministros de defesa. Posteriormente, foi lançado o Foro Permanente de Segurança (2018), que busca articulação bilateral em narcotráfico, tráfico de armas, delitos cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, terrorismo e cooperação institucional. Em fevereiro de 2019, anunciou-se que general brasileiro passaria a integrar um escalão subordinado do Comando Militar do Sul (SOUTHCOM). Também em 2019, o Brasil sediou o exercício marítimo multinacional UNITAS, incluindo sua fase anfíbia (realizado no Atlântico e no Pacífico sob coordenação do SOUTHCOM); as Forças Armadas brasileiras estabeleceram parceria com a Guarda Nacional de Nova York; e houve participação de militares brasileiras em missão humanitária do navio norte-americano *USNS Comfort*. Ainda, o Brasil foi designado pelo governo dos EUA como aliado preferencial extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 2019), o que elevou as possibilidades de intercâmbio e assistência militar, compra de material de defesa, treinamentos conjuntos e participação em projetos. A possibilidade do ingresso do Brasil como parceiro global na OTAN já foi defendida pelos EUA. Em março de 2020, o presidente Bolsonaro visitou o SOUTHCOM, que supervisiona as Forças Armadas dos EUA na América Latina e Caribe. Na ocasião, firmou-se o Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, na sigla em inglês). O objetivo do RDT&E é abrir caminho para que os dois governos desenvolvam futuros projetos conjuntos alinhados com o mútuo interesse das partes, abrangendo a possibilidade de aperfeiçoar ou prover novas capacidades militares. O RDT&E poderá ampliar o acesso da Base Industrial de Defesa ao mercado americano, bem como a formalização de outros pactos no setor de Defesa, reduzindo processos burocráticos no comércio de produtos do segmento entre Brasil e

EUA. O Brasil sediou o UNITAS (2022), exercício marítimo anual dos EUA, e este país participa do GUINEX.

Temas Regionais: Historicamente, Brasil e EUA cooperam nas mais diversas instâncias de segurança e defesa na OEA. Brasil, EUA, Argentina e Paraguai criaram o Mecanismo de Segurança Regional (2019), instância de cooperação no combate a ilícitos transnacionais, sucedendo o Grupo 3+1 (2002). Brasil e EUA também participaram das três edições das Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo.

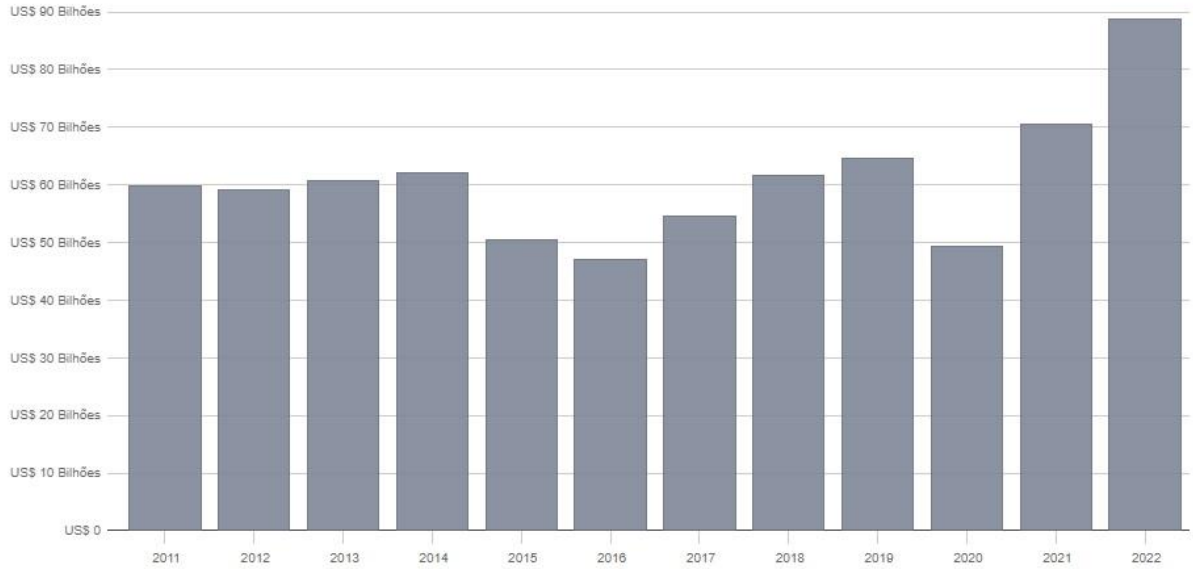
Comércio

Marcos: Os EUA são o segundo maior parceiro comercial do Brasil e o maior mercado para as exportações brasileiras provenientes da indústria de transformação. As relações comerciais ocorrem em diversos âmbitos. O Fórum de Altos Executivos (2007) congrega doze CEOs brasileiros e doze CEOs norte-americanos para tratar de temas relacionados à integração produtiva, facilitação de comércio e investimentos, tendo sido reativado em 2019. O Diálogo Comercial (2006) é o espaço para avançar em temas técnicos de promoção comercial e de ambiente de negócios com o Departamento de Comércio norte-americano. A Comissão Brasil-EUA de Relações Econômicas e Comerciais (2011), com participação do Itamaraty, do Ministério da Economia e do representante de Comércio dos EUA (USTR, na sigla em inglês), identifica oportunidades concretas de cooperação econômica e de liberalização comercial entre os dois países, além de outros temas de cooperação bilateral. No âmbito do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC, na sigla em inglês, 2011), que deu origem à referida comissão, celebra-se, ademais, o Protocolo sobre Regras Comerciais e Transparência (2020), para facilitação do comércio e boas práticas regulatórias, sem abranger medidas tarifárias, que entrou em vigor em 2022. Em setembro de 2022, foi assinado o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Operadores Econômicos Autorizados (ARM, na sigla em inglês), que permitirá a empresas brasileiras e norte-americanas identificadas como de baixo risco usufruir de maior celeridade no desembaraço aduaneiro em ambos os países. Além disso, é possível citar o Diálogo Econômico e Financeiro (2007) e o Acordo-Quadro de Comércio e Investimentos (TIFA, na sigla em inglês) (2011). O Brasil, ainda, é beneficiário do sistema geral de preferências dos EUA para países em desenvolvimento, com isenções tarifárias unilaterais para alguns produtos.



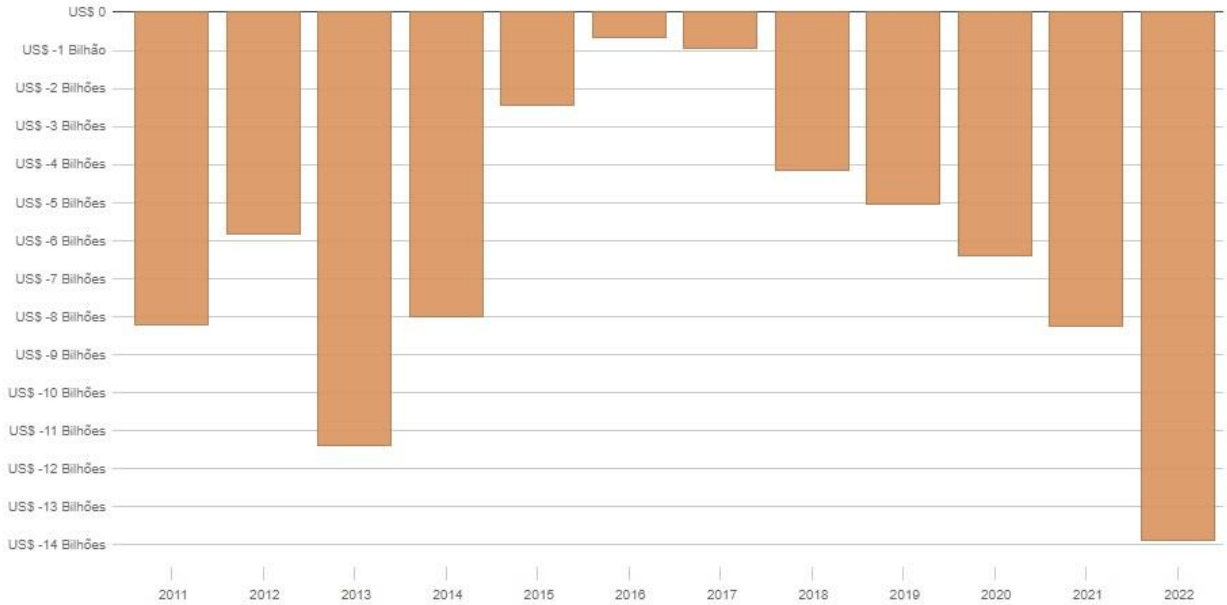
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



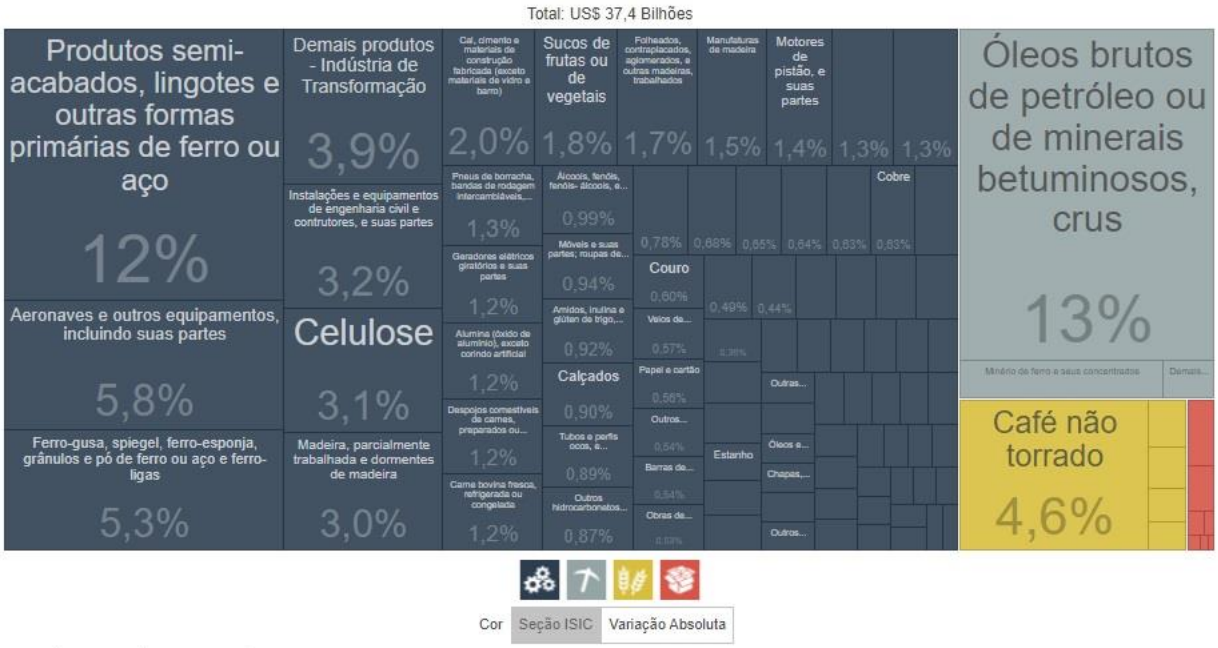
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

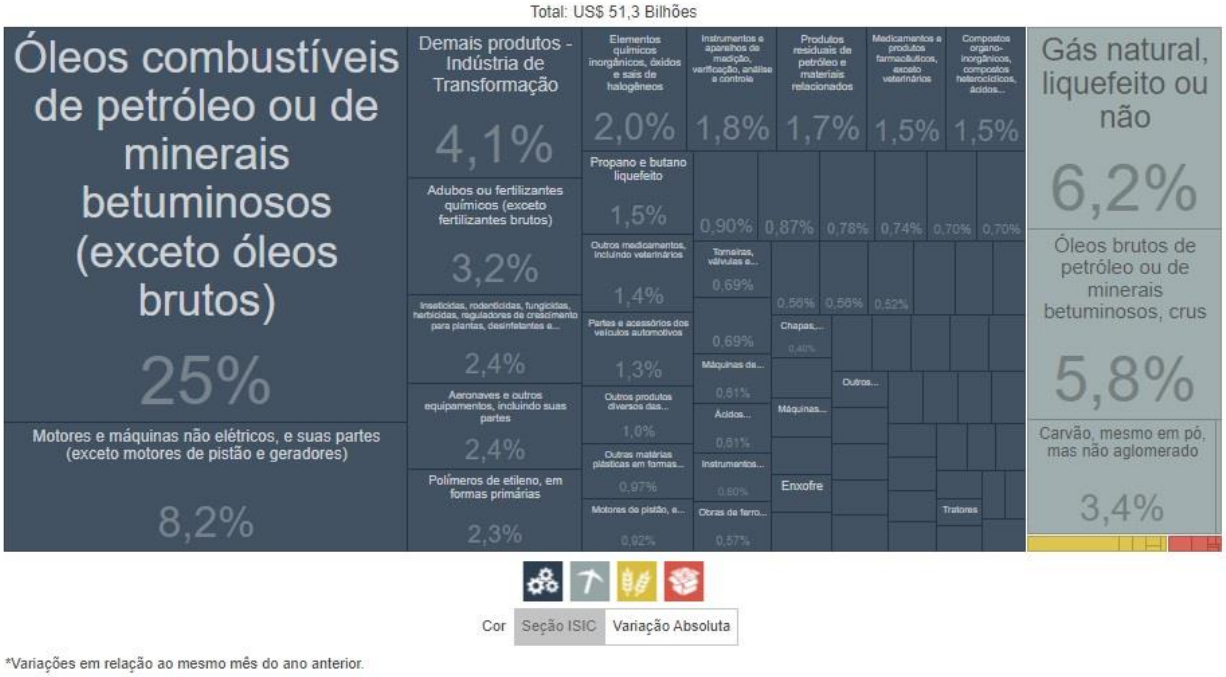
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.





Desafios: A principal controvérsia comercial, após a resolução da questão do algodão, diz respeito às medidas protecionistas sobre o aço e o alumínio brasileiros impostas pela administração Trump, por motivos de "segurança nacional". Em 2022, foram removidas as restrições sobre o aço. Para os EUA, os maiores entraves na relação comercial bilateral são a proteção brasileira contra a importação de trigo, etanol e carne suína.

Investimentos

Investimentos dos EUA no Brasil: O papel dos EUA como investidor no Brasil é antigo, ocupando o primeiro lugar em estoque de investimentos diretos no país no critério de "país do controlador final", com mais de US$ 120 bilhões investidos, quase o dobro do segundo lugar. Além disso, é o país que, de longe, mantém o maior número de empresas no Brasil, mais de 17 mil,

sob o mesmo critério de análise. Os investimentos são bastante diversificados, com destaque para o setor financeiro e de telecomunicações, entre outros. A Câmara Americana de Comércio em São Paulo (Amcham, na sigla em inglês) é a maior câmara de comércio do mundo. Todos os 18 unicórnios ou *startups* brasileiros, avaliados em mais de US$ 1 bilhão, receberam investimentos dos EUA. Trump também lançou o projeto América Cresce (2019), para combater a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China; Biden, contudo, diminuiu a relevância do projeto de seu antecessor.

Investimentos do Brasil nos EUA: Embora menor que no sentido contrário, meramente ultrapassando os US$ 10 bilhões em estoque, os investimentos brasileiros nos EUA são significativos e relevantes para ganho de escala e incrementação tecnológica pelas empresas nacionais. Os setores de destaque são de óleo e gás, aeronáutico, pecuário, bélico, de construção, de motores elétricos, entre outros.

Cooperação

Cooperação Técnica: Na relação do Brasil com os EUA, a principal modalidade de cooperação técnica é a trilateral, envolvendo, principalmente, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Na América Central, especificamente no Haiti e em Honduras, a USAID e a ABC executaram projetos de redução da pobreza e da má nutrição. Na África, houve iniciativas de combate à lagarta-do-cartucho, com o objetivo de garantir a segurança alimentar nos países em que a cooperação ocorreu. Houve, ainda, ações trilaterais de cooperação para o combate à malária e ao HIV/AIDS. Brasil e EUA treinam conjuntamente unidades malauianas destacadas para a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês). Há, por fim, a modalidade de cooperação na qual o Brasil é receptor, destacando-se o papel de órgãos do Departamento de Estado e da Secretaria de Defesa norte-americanos no treinamento de contrapartes brasileiras no combate a crimes ambientais. Além disso, a USAID atua no Brasil na recepção de migrantes venezuelanos, na conservação de florestas e da biodiversidade e pelo programa Mais Unidos, pelo qual é facilitada a atuação do setor privado norte-americano no treinamento de jovens brasileiros em língua inglesa. Por fim, pode-se citar a utilização do programa GLOBE, da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), para integrar escolas brasileiras a bases de dados capazes de identificar mosquitos transmissores de doenças.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Os EUA abrigam a maior comunidade brasileira no exterior, contando com mais de 1,9 milhão de residentes. De acordo com dados anteriores à pandemia, há, ainda, grande fluxo de turistas, sendo os EUA, em média, o segundo país em visitantes ao Brasil, atrás da Argentina, o que foi facilitado pela isenção unilateral de vistos (2019). Ainda, os EUA são o principal destino de turistas brasileiros, com mais de dois milhões de visitas anuais. Ademais, os países celebraram o Acordo de Céus Abertos (2011), para aumentar a quantidade de voos, e Acordo de Previdência Social (2015), para facilitar o acesso às aposentadorias. O Brasil passou a participar do programa *Global Entry* (2022), que oferece trâmite imigratório simplificado e rápido para viajantes pré-aprovados. O Brasil mantém dez consulados-gerais nos EUA, tendo aberto, ainda, um vice-consulado em Orlando (2022). Os EUA mantêm quatro consulados-gerais no Brasil, em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, além de escritório em Belo Horizonte.

Meio Ambiente: EUA e BASIC cooperaram para o Acordo de Copenhague (2009), na COP15, e para a conclusão do Acordo de Paris (2015), na COP21. Recentemente, os EUA aderiram à Plataforma para o Biofuturo (2016), de iniciativa brasileira, e o Brasil aderiu ao Compromisso Global sobre o Metano (2021), cuja iniciativa coube, majoritariamente, aos EUA. No Brasil, o meio ambiente é uma prioridade da USAID, concretizada na Parceria EUA-Brasil para a Conservação da Biodiversidade da Amazônia (PCAB, na sigla em inglês, 2014) e na Plataforma de Parcerias para a Amazônia (PPA, 2017), além de fundo de investimento em ações com impacto sobre a biodiversidade na Amazônia (2019)[263]. Em lançou-se o Diálogo Quadro sobre Meio Ambiente (2020), de cooperação bilateral, e discutiu-se, bilateralmente entre os presidente de ambos os países, a Iniciativa Um Trilhão de Árvores, um esforço, originalmente, proposto pelo Fórum Econômico Mundial, que visa ao replantio, ao combate à degradação e à melhor proteção de um trilhão de árvores em todo o mundo até 2050, por meio de ações coletivas de todos os setores da sociedade. O Brasil engajou-se na Cúpula dos Líderes sobre o Clima (2021), organizada e presidida pelos EUA. Os EUA também anunciaram apoio à programação brasileira para combater crimes ambientais e foram um dos grandes parceiros do Brasil no combate aos incêndios na Amazônia e à disseminação de notícias falsas a respeito.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia (1984) deu origem à Comissão Mista de Cooperação Científica e Tecnológica (1986), que realizou cinco reuniões desde a sua instauração, sendo a última delas em 2020. De modo geral, a Comissão Mista busca fomentar a pesquisa conjunta e o desenvolvimento de novas tecnologias. Em 2020, a Comista tratou de temas que compreendem desde observação da Terra e educação em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM, na sigla em inglês) até manufatura avançada e pesquisa em física de partículas. Durante a 5ª Comista, os dois países adotaram um Plano de Trabalho em Ciência e Tecnologia, para o período de 2020 a 2023, e foram firmados acordos de cooperação na área de cooperação científica em Física de Partículas de Alta Energia entre o Fermilab (Laboratório de pesquisa científica do Departamento de Energia dos EUA) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e outro acordo na mesma área entre o Fermilab e a UNICAMP.

Energia: Cabe ressaltar o papel do Fórum de Energia Brasil-EUA (USBEF, na sigla em inglês, 2019), que desenvolveu plano de ação (2020) prevendo cooperação em óleo e gás, eficiência energética e energia nuclear, nesta incluídos o prolongamento da vida útil de Angra 1 e a conclusão de Angra 3. Destaca-se, ainda, o interesse mútuo na bioenergia, especialmente em relação ao etanol, objeto de acordo de parceria (2007).

Aeroespacial: Há o Acordo-Quadro sobre a Cooperação dos Usos Pacíficos do Espaço Exterior (2018) e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (2019), para proteção de tecnologias em lançamentos de foguetes a partir de Alcântara, inclusive de outros países, mas que contenham sistemas ou componentes de origem norte-americana, o que permitirá a inserção brasileira no segmento de lançamentos espaciais, além de aprofundar a cooperação internacional no tema. No mesmo encontro presidencial (2019), foi anunciado o acordo entre a Agência Espacial Brasileira

[263] Os dois países decidiram estabelecer um fundo de investimento de US$ 100 milhões, liderado pelo setor privado, com período de vigência de onze anos, para a conservação da biodiversidade da Amazônia. O Fundo de Biodiversidade de Althelia (ABF, na sigla em inglês), cujo desenvolvimento foi apoiado pela USAID, foi oficialmente lançado no fim de 2019.

(AEB) e a NASA para a cooperação no projeto relativo à Observação Preventiva da Cintilação (SPORT, na sigla em inglês), por meio de lançamento um satélite desenvolvido conjuntamente no futuro próximo, que tem por fim estudar fenômenos ionosféricos que causam transtornos à rede do Sistema de Posicionamento Global (GPS, na sigla em inglês) e aos sistemas espaciais de comunicação. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) coopera com a Administração Oceânica e Atmosférica Nacional (NOAA, na sigla em inglês), órgão do governo americano, no programa COSMIC-2, de observação meteorológica. O Brasil, ainda, assinou os Acordos Ártemis (2021) com a NASA, relativos à cooperação em exploração espacial civil.

Educação e Cultura: A comissão binacional da Fulbright (1957) já possibilitou que mais de 3 mil brasileiros estudassem com bolsa no sistema de ensino superior EUA, além de ter trazido número similar de pesquisadores ao Brasil. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fulbright mantêm cooperação extensa, oferecendo, por exemplo, bolsas de doutorado nos EUA para estudantes brasileiros ou treinamento para professores de língua inglesa. Ademais, o programa Jovens Embaixadores já atingiu mais de 700 brasileiros. Além disso, o Brasil integra o programa "*100,000 Strong in the Americas*", para intercâmbios no ensino superior, contando com parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Os EUA, ainda, mantêm 42 centros *Education USA* no Brasil, auxiliando brasileiros que desejem estudar fora. Finalmente, os EUA foram maior parceiro do programa Ciência sem Fronteiras, tendo recebido em torno de 27 mil pesquisadores e estudantes. O Fundo dos Embaixadores dos EUA para a Preservação Cultural doou recursos para melhorias no Cais do Valongo. Em abril de 2021, o governo brasileiro recebeu, com satisfação, a decisão do governo dos EUA de conceder aos estudantes brasileiros matriculados em instituições de ensino americanas o *status* de "exceção de interesse nacional". A decisão, que responde às diferentes gestões realizadas em Brasília e em Washington pelo Ministério das Relações Exteriores, atende parcialmente a pleito de estudantes brasileiros que se encontravam impossibilitados de estudar nos EUA, inclusive em razão da suspensão dos serviços rotineiros de emissão de vistos pelas Repartições Consulares americanas no Brasil, à luz da pandemia de COVID-19.

Saúde: O Instituto Butantan e a *National Institutes of Health* (NIH) cooperaram para a pesquisa e produção da vacina contra a dengue, que serviu de modelo para a vacina contra o vírus zika. Os EUA mantêm escritórios dos Centros de Controle e Prevenção de Doenças (CDC, na sigla em inglês) no Brasil, tendo o último deles sido inaugurado em 2020. No contexto da pandemia de coronavírus, os EUA doaram mais de 5 milhões de doses da vacina da Janssen e da AstraZeneca/Oxford ao Brasil (2021), além de respiradores pulmonares e medicamentos. O total da assistência ultrapassa US$ 50 milhões. A vacina teuto-americana da Pfizer foi a mais utilizada no Brasil. O Brasil e os EUA colaboram estreitamente na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

3.3. Demais países americanos

3.3.1. Situações nacionais e política externa

I. Situação política da América do Sul a partir de 2019

a) Situação geral

O ano de 2019 foi marcado por diversas convulsões por todo o continente. Como traços mais ou menos comuns, apontam-se insatisfação popular com denúncias de corrupção e de projetos de amplas reformas socioeconômicas e a estagnação do crescimento econômico sul-americano. Internacionalmente, os episódios estão associados a uma série de mudanças econômicas sistêmicas, como o fim do *boom* das *commodities* e a recuperação das economias centrais. Internamente, esse cenário é caracterizado pelo aumento do custo de vida, do desemprego e da desigualdade social e do aumento da violência e dos problemas de segurança pública.

Em 2020 e 2021, os problemas socioeconômicos e a insatisfação popular se agravaram devido ao impacto das medidas de distanciamento social adotadas no contexto da pandemia de COVID-19. As políticas de vacinação e produção local de vacinas não foram suficientes para proteger a maioria da população, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês); pessoas que vivem na pobreza e comunidades étnicas da América Latina são as mais vulneráveis ao coronavírus. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) afirmou que a pandemia evidenciou e exacerbou as grandes brechas estruturais da região e alertou que a retomada do crescimento econômico a partir de 2021 não conseguiria superar os impactos sociais da crise, já que os problemas estruturais da região se agravaram.

No plano político, esses problemas estão diretamente relacionados ao ressurgimento de uma "onda rosa" nos governos da região, marcando a insatisfação com os resultados dos governos neoliberais, embora a polarização política permaneça. Inaugurada em 2019 com a eleição de Alberto Fernández à presidência argentina, a virada à esquerda continuou em 2020 com Luis Arce, na Bolívia; em 2021, com Pedro Castillo, no Peru, Xiomara Castro, em Honduras e Gabriel Boric, no Chile; e em 2022 com Gustavo Petro, na Colômbia e Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil.

Na sequência, serão apresentados os panoramas gerais dos países sul-americanos, à exceção de Argentina (ver seção na parte inicial deste tomo), Brasil, Colômbia (ver subseção seguinte neste tomo) e Venezuela (ver subseção seguinte neste tomo).

b) Bolívia

O processo eleitoral presidencial de 2019 na Bolívia esteve envolto, desde o momento em que foi confirmada a candidatura de Evo Morales, em crise político-institucional, que, com diferentes graus de intensidade ao longo do período, perdurou até a nova eleição, em 2020. A Constituição boliviana de 2009, aprovada em consulta popular, previu, em seu Artigo 168, que o presidente e o vice-presidente pudessem concorrer à reeleição apenas uma vez. Considerando que seu primeiro mandato se iniciou sob o signo da Carta Magna anterior (que não permitia reeleição consecutiva), Morales teve outros dois mandatos consecutivos sob o signo do texto de 2009. Não poderia, portanto, concorrer a um novo. Em fevereiro de 2016, foram rejeitadas, em consulta popular, alterações constitucionais que removeriam as restrições sobre o número de mandatos

presidenciais. Morales recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça e ao Tribunal Constitucional Plurinacional. Em novembro de 2017, o presidente conseguiu a liberação do Tribunal Constitucional para disputar a reeleição indefinidamente. A Corte determinou em novembro de 2017 que a prevalência do limite constitucional de dois mandatos presidenciais sobre os direitos políticos de candidatar-se indefinidamente seria uma violação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). O pleito eleitoral de 2019 opôs, principalmente, Morales e o ex-presidente Carlos Mesa, apoiado pela coalizão centrista Comunidad Ciudadana. Ainda que o presidente tenha declarado sua reeleição no final de outubro (tendo, segundo o Órgão Eleitoral Plurinacional, vencido por 47,1% a 36,5%), irregularidades no processo de transmissão e contagem de votos pelo órgão, em momento em que a apuração (em um sistema que conta com dois tipos de apuração em paralelo) indicava que haveria segundo turno (nenhum candidato tinha mais de 40% dos votos e mais de 10% de diferença para o segundo colocado), foram apontadas por observadores internacionais, em especial missão eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em razão dos protestos populares e sob forte pressão de setores oposicionistas e das forças armadas e policiais, apesar de ter anunciado previamente a repetição da eleição e a renovação dos membros do Supremo Tribunal Eleitoral, Morales apresentou sua renúncia e deixou o país, primeiro para o México, depois para a Argentina. Ainda na primeira semana após o pleito, a OEA e a União Europeia (UE) pediram que fosse realizado um segundo turno. Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, EUA, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela lançaram nota conjunta sobre a situação do país. Nicolás Maduro condenou a ação que removeu Morales. A Rússia também condenou a agitação na Bolívia que culminou na mudança de governo, considerando que os atos se assemelham a um "golpe de Estado".

Após a renúncia de Morales, a segunda vice-presidente do Senado, Jeanine Áñez Chávez, assumiu a presidência. O país afastou-se do regime Maduro e passou a integrar o Grupo de Lima. Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve incidentes diplomáticos entre a Bolívia, o México e a Espanha, em razão de supostas ações espanholas para buscar facilitar a fuga de funcionários de Morales asilados na embaixada mexicana em La Paz.

Em 2020 o país organizou eleições gerais, para presidente, vice-presidente, senadores e deputados. Em dezembro de 2019, Áñez avisou que não seria candidata; o pleito ocorreria em março de 2020, mas foi adiado pela disparada do número de casos de COVID-19, o que levou o país a decretar quarentena total; as eleições ocorreriam, finalmente, em 18 de outubro. Para o pleito presidencial, os três principais candidatos foram Luis Arce, do partido Movimento ao Socialismo (MAS, na sigla em espanhol), partido de Evo, além de Carlos Mesa, representante da principal coalizão oposicionista, e do independente Luis Fernando Camacho. Arce venceu com 55,1% dos votos válidos, contra 28,8% de Mesa e 14% de Camacho. Arce superou a soma dos demais candidatos em mais de 10%, e a lisura do processo eleitoral e a validade do resultado do pleito foram reconhecidas pelos principais candidatos e pelas missões de observadores internacionais, a exemplo da presidente Jeanine Áñez, de Mesa e do secretário-geral da OEA. Nas eleições parlamentares, o MAS também obteve maioria, com 75 dos 130 assentos da Câmara e 21 dos 35 no Senado. Arce foi empossado em novembro, apesar de protestos da oposição. Evo Morales retornou à Bolívia no mesmo mês.

No atual quadro político boliviano, há, no marco do retorno da esquerda ao poder em 2020, a tentativa de superação de clivagens dentro do próprio partido governista, o MAS. As divergências vividas no partido já chegaram a causar expulsões, com relatos de atritos entre as diversas alas do MAS, incluindo a do líder do partido, o ex-presidente Evo Morales. Desde sua

ascensão ao poder, Arce tem buscado distensão e governabilidade por meio de mediação de conflitos intrapartidários e entre o MAS e outros movimentos sociais de relevo no país, a exemplo dos produtores de coca. Para buscar unificar as bases partidárias, Arce usou retórica hostil e ações persecutórias contra ex-autoridades do governo provisório, sobretudo a ex-presidente Jeanine Áñez. Ela foi presa preventivamente em março de 2021 e, desde então, está detida, tendo sido condenada, em junho de 2022, em primeira instância, a dez anos de reclusão, sob acusação relativa à prática de um alegado "golpe de Estado" quando da transição política em outubro e novembro de 2019. Em dezembro de 2022, governador da província de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, foi preso, acusado de envolvimento no alegado "golpe de Estado". A despeito de acusações de violações a direitos de opositores, a imagem de Arce junto à população se mantém positiva, em quadro de gestão econômica estável.

Quanto a inflexões e mudanças com relação ao governo anterior, o novo governo de esquerda implementou algumas medidas. De início, foi promulgada lei que instituiu o imposto a grandes fortunas, além de instituído limite a saída física de divisas da Bolívia e da devolução de US$ 327 milhões de dólares em créditos recebidos do Fundo Monetário Internacional (FMI) no ano anterior pelo governo Áñez, mas que não chegaram a ser usados. Quanto à política externa, a Bolívia anunciou que retomaria suas participações na Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e, em novembro de 2020, o país reestabeleceu relações com o regime de Nicolás Maduro, em detrimento de Juan Guaidó, que contara com o apoio do governo Áñez.

Em 1º de dezembro de 2022, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) decidiu a favor do Chile a respeito do *status* internacional do rio Silala. Em 2016, o então presidente boliviano Evo Morales acusou o Chile de desviar irregularmente o curso das águas do Silala; em resposta, o Chile solicitou à CIJ uma sentença declaratória de que o rio Silala é um curso de água internacional, cujo uso é regido, portanto, pelo Direito Internacional consuetudinário. Além disso, solicitou uma declaração reconhecendo que o uso atual da água é equitativo e razoável. A Bolívia, por outro lado, rejeitou a caracterização legal chilena do Silala, argumentando que se tratava de uma nascente totalmente localizada em território boliviano e artificialmente direcionada para o Chile. Ao longo dos anos, a Bolívia mudou de posição, passando a aceitar o *status* internacional do rio Silala e o uso compartilhado e equitativo de suas águas entre os dois países. Essa mudança de posição da Bolívia durante os seis anos de litígio fez com que a CIJ declarasse os principais aspectos da demanda "sem objeto" e decidisse em favor do uso compartilhado e equitativo, sem indenizações do Chile à Bolívia.

c) Chile

As crises político-institucionais no Chile decorrem de fatos ocorridos em 2019, com protestos ainda no governo de Sebastián Piñera, mas com implicações até o presente (2022). Os protestos iniciados em 2019 ficaram conhecidos como "*estallido social*", causados pelo aumento nas tarifas de transporte, além de crises relacionadas ao aumento do custo de vida, privatizações e desigualdade social. Os protestos buscaram reverter os aumentos no transporte público, reformar os sistemas de educação, saúde e previdência social, além de reivindicar a renúncia de Piñera e a redação de uma nova constituição. Em termos de política externa, culminaram com a transferência ou o cancelamento de grandes eventos que aconteceriam no Chile, como a COP25, a cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e, inclusive, a final da Copa Libertadores

da América. O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) condenou a violência empregada pelo Exército e pelas forças policiais na repressão aos protestos.

Em 2020, a segunda onda de protestos, no marco da gestão governamental da pandemia, levaria a mudanças no gabinete de Piñera e à convocação de plebiscito nacional para nova constituição, que resultaria favorável a um novo documento, a ser elaborado pelos membros de uma Constituinte. A eleição para a Constituinte foi realizada em maio de 2021, tendo sido postergada anteriormente em razão da pandemia.

Também em 2021, foram organizadas eleições para presidente, deputados e senadores. Em contexto de baixa popularidade do então presidente Sebastián Piñera, da direita, organizaram-se sete candidaturas para sua sucessão, das quais duas chegaram ao segundo turno: José Antonio Kast, do Partido Republicano, de direita mais radical, recebeu 27,9% dos votos, contra 25,8% de Gabriel Boric, o ex-líder estudantil dos protestos de 2019, da aliança "Aprovo Dignidade", de esquerda. Kast deixou para trás outros nomes considerados de maior projeção na direita e centro-direita chilenos, como Franco Parisi e Sebastián Sichel, ao passo que, pela centro-esquerda, Yasna Provoste também obteve mais de 10%. No segundo turno, Boric acabou vencedor, com 55,7% dos votos, contra 44,2% de Kast. O pleito contou com 55% de comparecimento, maior participação na história democrática chilena, onde o voto é facultativo.

Boric, o presidente mais jovem da história chilena, com 36 anos, teve 4,6 milhões de votos, com melhor desempenho em centros populosos, como Santiago e Valparaíso, e conseguiu boa parte dos eleitores de Parisi, apesar das diferenças ideológicas. Kast, que havia adotado retórica bastante agressiva durante a campanha, reconheceu a vitória de Boric prontamente e, ainda na noite da divulgação do resultado, encontrou-se com o vencedor em seu comitê de campanha. Boric integra coalizão de grupos progressistas, focados em temas como meio ambiente, feminismo e justiça social, com relativamente pouca experiência.

Quanto às consequências da mudança de governo para política interna e externa, cumpre lembrar que Boric assumiu tendo como desafio enfrentar as causas dos protestos de 2019 e as consequências da pandemia. Sem maioria no Congresso, Boric precisa administrar um país que passa por processo constitucional com potencial de grandes mudanças e forças políticas fragmentadas. Quanto à política externa, ganha destaque a decisão do Chile, em abril de 2022, de retirar-se do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), ao passo que o país não tem participado das iniciativas do Grupo de Lima. Desde a posse de Boric, vários integrantes do alto escalão do governo têm sofrido com desgastes, no marco da queda de popularidade do presidente chileno.

No contexto da realização do plebiscito constitucional em setembro de 2022 (que resultou na rejeição da nova carta pela população), pastas como a do Interior e Segurança Pública enfrentam o estado de emergência no sul do país, a questão mapuche, a crise migratória no norte do Chile e dificuldades decorrentes de fortes nevascas nos Andes chilenos. Problemas de coesão da base seguem sendo evidenciados, que impedem o devido progresso legislativo de iniciativas do governo.

d) Equador

O governo do Equador precisou recorrer a ajuda financeira do FMI e a implementar reformas impopulares em 2019, para poder tentar impulsionar a recuperação econômica do país. Protestos violentos, com forte participação de movimentos indígenas e com apoio do ex-presidente Rafael Correa, irromperam após o então presidente Lenín Moreno anunciar o fim de um subsídio

aos combustíveis para cumprir parte de um pacote de metas com o FMI. O fim do benefício, que existia há 40 anos, provocou aumento de até 123% nos preços. Em resposta, o governo decretou "estado de exceção" e mudou temporariamente sua sede da capital Quito para Guayaquil. A crise deixou mortos, além de centenas de feridos e presos, e provocou desabastecimento em algumas regiões por conta dos bloqueios de estradas. Moreno revogou a medida que cortava o subsídio e anunciou que faria ajustes no plano negociado com o FMI. Equipe do ACNUDH foi ao Equador investigar alegações de violações de direitos humanos durante a repressão aos protestos.

Em julho de 2020, o Conselho Eleitoral do Equador suspendeu o Partido Força de Compromisso Social (FCS), que apoia Rafael Correa. O ex-presidente alega ser alvo de perseguição política pelo governo de Lenín Moreno.

O primeiro turno da eleição presidencial no Equador em 2021 ocorreu em 7 de fevereiro, e o segundo turno ocorreu em 11 de abril. Com 52,36% dos votos, os equatorianos elegeram Guillermo Lasso como o presidente do país, cujo mandato irá até maio de 2025. As eleições legislativas ocorreram em simultâneo, sendo eleitos os integrantes do Parlamento Andino e da Assembleia Nacional. Lasso, candidato liberal que já havia perdido duas eleições presidenciais anteriores, venceu Andrés Arauz, apoiado pelo ex-presidente Correa. No primeiro turno, Lasso venceu disputa apertada com o líder indígena Yaku Pérez, que demandou recontagem dos votos. A coalizão de Arauz, chamada União pela Esperança (UNES), obteve 48 cadeiras no Parlamento, seguido pela aliança Pachakutik-Minka por la Vida, que apoiou Pérez, com 27 cadeiras, pelo Partido Social Cristão (19), pela Esquerda Democrática (18) e finalmente pelo movimento Criando Oportunidades (CREO), de Lasso, com 12.

Empossado em sua terceira candidatura consecutiva, após ter sido segundo colocado nas eleições de 2013 e 2017, Lasso assumiu um país que passava por grave crise econômica, sanitária e de segurança, com seu antecessor, Lenín Moreno, tendo taxas de aprovação baixíssimas. Note-se que, embora Lenín tenha sido eleito na esteira de Correa, rompeu com este em seu governo, passando a adotar postura mais pragmática na política interna e externa. Assim, Lasso não representou ruptura política, como no caso de seus vizinhos Peru e Colômbia, com sua eleição. Na política externa, também se manteve a linha de Lenín, com ênfase em processos como a aproximação com a Aliança do Pacífico.

O quadro de instabilidade constante pelo qual passa o Equador se amplificou no mandato de Lasso. Há desafios de governabilidade em um cenário parlamentar de grande fragmentação – a base de Lasso não chega a 20% dos 137 parlamentares da Assembleia Nacional, a despeito de a popularidade do presidente ter chegado a índices bastante altos no marco do plano de vacinação exitoso contra a COVID-19. Entre as crises enfrentadas, é possível destacar algumas situações específicas, com impactos na governabilidade equatoriana. O primeiro caso veio em setembro de 2021, com o massacre na Penitenciária de Guayaquil, com 119 mortos, em grave crise carcerária e de segurança pública[264]. Quase ao mesmo tempo, vieram à tona denúncias de que Lasso se valera de paraísos fiscais, conforme dados revelados pela investigação *Pandora Papers*. Os dois episódios causaram grande declínio no apoio ao presidente equatoriano.

Em junho de 2022, eclodiu movimentação nacional contra o governo de Lasso, reivindicando redução no preço dos combustíveis e o controle de preços de alimentos, entre outras medidas de urgência. Nos 18 dias da mobilização, com grande adesão de povos indígenas, rodovias e cidades foram bloqueadas, órgãos públicos e poços de petróleo foram ocupados, e enfrentamentos levaram a mortes, desaparecimentos e centenas de feridos. Para reduzir a pressão

[264] Em março de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) afirmou que, no Equador, devido à ausência de controle efetivo por parte do Estado das prisões, estas são controladas pelos próprios delinquentes.

sobre as finanças públicas, em setembro de 2022, o Equador fechou acordo com o *Export-Import Bank of China* e o *China Development Bank* para reestruturar dívida de US$ 4,4 bilhões, conseguindo extensão de três anos no prazo para ressarcimento e redução das taxas de juros.

Ao longo de 2022, Lasso recorreu quatro vezes ao estado de exceção no país, em abril, junho, outubro e novembro, decretado nas províncias mais afetadas por homicídios e atentados. Em outubro de 2022, Lasso propôs um referendo para aprovação de oito emendas à Constituição, das quais a Suprema Corte aprovou apenas seis. Entre os temas aprovados, destacam-se extradição de nacionais por delitos relacionados ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, redução do número de congressistas, exigência de número mínimo de filiados para movimentos políticos e autonomia da Receita Federal. A data prevista para a realização do referendo é 5 de fevereiro de 2023. Em dezembro de 2022, Lasso solicitou ao Congresso que fizesse mudanças na constituição nacional para permitir que o exército trabalhe em conjunto com a polícia no enfrentamento ao crime organizado e ao narcotráfico. Lasso tem sido criticado pelo recurso ao estado de exceção e ao aumento da militarização no enfrentamento de problemas socioeconômicos e questões estruturais como agravamento do narcotráfico, corrupção, cooptação de militares, policiais e funcionários públicos pelo crime organizado.

e) Guiana

Na Guiana, a crise de 2019 derivou da não convocação de eleições gerais no prazo estabelecido constitucionalmente, após a base governista de David Granger ter perdido em votação de moção de desconfiança, a qual esteve vinculada à questão de exploração de recursos minerais. As eleições nacionais extemporâneas foram finalmente realizadas em março de 2020 e ganharam importância por serem as primeiras após a descoberta de grandes reservas de petróleo na costa guianesa. Nove partidos disputaram o pleito pela presidência e pelas 65 cadeiras da Assembleia Nacional, em pleito que se revelaria polêmico e conflituoso.

De início, o pleito transcorreu normalmente, mas a situação se deteriorou quando da apuração dos votos, com a liderança do Partido Progressista do Povo (PPP), partido de oposição, de Mohammed Irfaan Ali. Houve confrontos entre observadores da Comunidade do Caribe (CARICOM) e a chanceler guianesa, em contexto de suspeitas de manipulação na tabulação de votos em uma região eleitoral na qual a Aliança para a União Nacional (APNU), partido de Granger, é mais presente. A contagem foi paralisada e, após ameaças de sanções de EUA e UE ao governo guianês, foi decidida por recontagem, que teve início em maio e durou cerca de um mês. Na recontagem, os resultados seriam divulgados apenas em agosto, com vitória da oposição, que obteve 33 assentos contra 31 dos governistas. Em agosto de 2020, Irfaan Ali foi empossado presidente, sendo reconhecido pela comunidade internacional. Apesar de ser de um partido nominalmente socialista, as políticas aplicadas pelo país não tiveram inflexões, com ênfase à integração regional, sobretudo pela CARICOM e, mais recentemente, por iniciativas bilaterais, sobretudo, com o Brasil.

f) Paraguai

O Paraguai passou por crise político-institucional entre o final de julho e o início de agosto de 2019. Foi protocolado pedido de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, em razão de alegada pressão do presidente sobre a Ande, empresa estatal energética paraguaia, para endossar a ata diplomática que supostamente contrariava os interesses de Assunção na compra de

energia da hidrelétrica binacional de Itaipu. O processo não foi à frente, em razão da falta de apoio majoritário no legislativo paraguaio, tendo em conta que a ala vinculada ao ex-presidente Horacio Cartes, no partido governista Colorado, acabou por não apoiar a ação. A ata diplomática foi renegociada posteriormente. Itaipu é ponto bastante sensível para a política interna – e, consequentemente, externa – paraguaia. Segundo a ata bilateral, busca-se estabelecer um contrato de venda de energia de Itaipu no período de 2019 a 2022, e reequilibrar a defasagem histórica entre a energia contratada pela Ande e o valor pago.

Em março de 2021, a Câmara dos Deputados do Paraguai rejeitou por maioria (42 a 36) nova tentativa de abrir um novo processo de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, acusado pela oposição de ser "corrupto e inoperante" na gestão da pandemia de COVID-19. Eram necessários 53 votos a favor para o processo seguir para o Senado. Com o resultado, os deputados não puderam apresentar novo pedido de *impeachment* por um período de um ano. O vice-presidente também foi alvo do processo. Os deputados citaram como fundamento do *impeachment* do vice-presidente a participação ativa em atos de traição à pátria materializada com a assinatura do ato secreto de Itaipu; violação grave dos deveres constitucionais e atribuições estabelecidas para o vice-presidente; mentiras deliberadas e reiteradas aos cidadãos, ao Congresso Nacional e às forças da sociedade, além do uso indevido de recursos públicos para o proselitismo político.

Também em março de 2021, Benítez foi alvo de manifestações populares, que tiveram como motivo o agravamento da crise sanitária no país. As mobilizações deixaram centenas de feridos após saques por todo o país, causando a queda do ministro da saúde paraguaio; apesar da ameaça de a oposição pedir a renúncia de Abdo, o presidente conseguiu a maioria no Legislativo para arquivamento da proposta. Contudo, o governo segue vulnerável. Cumpre lembrar que o impacto da pandemia na economia paraguaia foi relativamente baixo, com o produto interno bruto (PIB) retraindo-se apenas 0,8% em 2020, e crescendo 4,2% no ano seguinte.

As crises paraguaias mais recentes dizem respeito às disputas tradicionais entre grupos políticos, tendo como horizonte as eleições presidenciais que serão organizadas em abril de 2023. Uma das questões centrais para o pleito diz respeito à criminalidade e ao contrabando de cigarros, tendo o ex-presidente Horacio Cartes como personagem central; há uma clivagem entre partidários de Cartes e de Abdo pelo controle do dominante Partido Colorado. Recentemente, os EUA denunciaram o vice-presidente Hugo Velázquez como indivíduo corrupto, o que causou sua renúncia à pré-candidatura presidencial; Cartes também foi incluído na mesma lista. Na mesma semana, porém, Velázquez retirou sua renúncia, alegando aguardar maiores esclarecimentos sobre as acusações dos EUA.

g) Peru

O Peru, país com cerca de 33,4 milhões de habitantes e PIB de cerca de US$ 223,2 bilhões (2021), vem passando por sucessivas crises institucionais nos últimos anos, sobretudo na dimensão política, em parte pelo impacto da Operação Lava-Jato, apesar da relativa estabilidade econômica do país. O escândalo de corrupção atingiu quatro ex-presidentes (Toledo, García, Humala e Kuczynski), incluindo o episódio trágico do suicídio de Alan García, quando a polícia tentava prendê-lo; o ex-Presidente Pedro Pablo Kuczynski (PKK), acusado em delações da empreiteira Odebrecht de ter recebido propina enquanto Ministro da Economia de Alejandro Toledo. Keiko Fujimori, ainda sob investigação em 2022, cumpriu penas de prisão preventiva em 2018-2019 e 2020-2022. Todos negam irregularidades.

Reflexo da desmoralização política aguda no país foi a crise em torno do Tribunal Constitucional em 2019. Martín Vizcarra, presidente após a renúncia de PPK em meio ao *impeachment*, questionou o processo renovação do tribunal sob alegação de falta de transparência e separação dos Poderes, incluindo a escolha de um primo do Presidente do Congresso, de modo que dissolveu a legislatura e convocou novas eleições (apesar de ser uma medida constitucional, ela não ocorria há 27 anos), enquanto os congressistas votaram pela sua suspensão da presidência. Houve apoio popular ao presidente e a suas medidas excepcionais para garantir a realização das eleições legislativas. Como resultado, foi eleito um Congresso fragmentado, com dez partidos e nenhum com maioria, cujo maior derrotado foi o fujimorismo. A gestão de Vizcarra ainda foi marcada por sucessivas reformas ministeriais, forte impacto econômico e social da pandemia, dois processos de *impeachment* por "incapacidade moral" e a consequente sucessão de presidentes interinos até a eleição de Pedro Castillo.

Pedro Castillo, de esquerda, obteve uma vitória apertada sobre Keiko Fujimori, de direita, no segundo turno das eleições presidenciais de junho de 2021 com 50,12% contra 49,88%, uma diferença de pouco mais de 44 mil votos, após um primeiro turno bastante fragmentado (definido por apenas 19% contra 13%). Keiko chegou colocar em dúvida o pleito com pedidos de anulação do resultado, mas reconheceu a derrota após cerca de um mês – observadores internacionais, como OEA, EUA, EU, Canadá e Reino Unido consideraram o pleito como legítimo. Em nível de governo, houve incerteza quanto ao futuro da relação bilateral após sua eleição, haja vista a discrepância de posições com relação ao governo de Jair Bolsonaro (embora possam divergir em termos em políticos e econômicos, aproximam-se, em alguma medida, na pauta dos costumes). Na prática, no entanto, a relação bilateral foi conduzida sob o signo do pragmatismo, demonstrado pela intenção recíproca de avançar a cooperação em temas de interesse comum. De todo modo, a gestão de Pedro Castillo mostrou-se bastante conturbada: foi obrigado a reformar seu ministério pouco depois do início do governo; em menos de um ano de governo, já foi objeto de duas moções de *impeachment*, com menos de oito meses de intervalo uma da outra, por "incapacidade moral"; e foi expulso do seu próprio partido (Perú Libre), por não atender às políticas do partido, que agora passa para a oposição, o que tornou a posição do presidente muito mais instável, haja vista a importância do partido no bloqueio do avanço de pedidos de *impeachment*. Em outubro de 2022, Castillo pediu ajuda à OEA para superar a crise política, invocando os Artigos 17 e 18 da Carta Democrática Interamericana. A OEA enviou Grupo de Alto Nível em missão ao país em novembro de 2022.

No dia 7 de dezembro de 2022, Pedro Castillo, foi detido e destituído pelo Congresso após anunciar a dissolução da Casa e o estabelecimento de um "governo de exceção". Após o anúncio, o Congresso aprovou, com 101 votos favoráveis, o *impeachment* de Castillo, declarando a vacância da Presidência. O argumento do Parlamento, que é unicameral, foi a "permanente incapacidade moral" de Castillo para exercer a Presidência. As medidas anunciadas pelo então presidente, que também incluem a convocação de uma assembleia constituinte e o toque de recolher, não chegaram a ser formalmente decretadas e não têm efeito jurídico. Foi a terceira vez que o Congresso votou o *impeachment* de Castillo, mas desta vez a votação superou os 87 votos necessários, que não tinham sido alcançados nas sessões anteriores.

A vice-presidente Dina Boluarte assumiu a presidência no dia 7 de dezembro. Em reação, mobilizações nacionais em protesto foram convocadas por organizações sindicais, estudantis e indígenas, em meio a declarações de insurgência popular contra a assunção de Boluarte à presidência. Embora haja várias tendências entre os manifestantes, destacam-se as reivindicações de renúncia de Boluarte, dissolução do Congresso, convocação de Assembleia Constituinte e

realização de novas eleições legislativas e presidenciais; há, também, manifestações de apoio a Castillo. Os protestos, acompanhadas de greves e bloqueios de rodovias, levaram a decretos de toque de recolher em quinze províncias, decreto de estado de emergência nacional e enfrentamentos entre a população e a polícia, com 22 mortos e cerca de 600 feridos, entre policiais e manifestantes, até dezembro de 2022[265].

Em um cenário bem diferente daquele visto no Brasil, as acusações de corrupção surgidas da Operação Lava-Jato no Peru desde 2017 não parecem ter afetado de forma contundente a economia do país, que é uma das que mais crescem na América Latina. Em 2018, a economia peruana cresceu 4%; em 2019, 2,2%; em 2020, -11%, de modo que a pandemia interrompeu 21 anos consecutivos de crescimento e estabilidade. Em 2021, a economia do Peru cresceu 13%, enquanto a América Latina e Caribe cresceu, em média, 6,6% e o Brasil, 4,6%. O FMI estima crescimento de 3% para 2022, muito acima da previsão para o Brasil de 0,8%, enquanto a CEPAL estima crescimento de 2,5% e de 0,4% para os dois países, respectivamente. Segundo analistas, uma das razões para a trajetória de crescimento é o fato de que Toledo, García, Humala e Kuczynski terem mantido os principais pilares econômicos do país: abertura do mercado, ambiente de previsibilidade para investimentos estrangeiros, livre comércio, inflação e gastos públicos baixos. Contudo, houve impacto da Lava-Jato na economia, sobretudo no setor de infraestrutura, no qual obras públicas possuem peso relativamente baixo no PIB (~3%, por isso do limitado impacto), de modo que o crescimento do país poderia ter sido ainda maior.

Outra chave para a estabilidade estaria no comércio exterior. O Peru diversificou sua lista de exportações nos últimos anos. Além do seu histórico setor da mineração, passou a exportar ouro, incrementado por empresas chinesas instaladas em seu território, e produtos do ramo agroindustrial – o Peru é hoje um dos maiores exportadores mundiais de abacate, aspargos e uvas. Quase metade das exportações destinam-se para mercados asiáticos, com a China absorvendo cerca de 30% das exportações peruanas. Essa possível dependência é relativizada por analistas que constatam que o Peru também passou a exportar, nos últimos vinte anos, para outros mercados, como o europeu, e ao contrário da Venezuela, que depende do petróleo, e do México, que se apoia nos EUA para suas exportações, a economia peruana diversificou sua produção e seus mercados de exportação. Outro setor que cresceu bastante foi o do turismo.

Apesar do crescimento estável, o Peru enfrenta problemas profundos, que vão além da falta de infraestrutura, como altos índices de pobreza (58,7% em 2004; 20,7% em 2016; 21,7% em 2018) e de informalidade (80% em 2004; 65% em 2018), mesmo num ambiente propício para investimentos e taxas baixas de inflação e de juros. No contexto anterior à pandemia e atual crise mundial de preços e suprimentos, a economia local contava com inflação baixa (cerca de 2% anual) e o câmbio histórico recente de pouca variação.

h) Suriname

No Suriname, em 2019, o presidente do país, Dési Bouterse, foi condenado por crime cometido nos anos 1980, mas apresentou-se para um quinto mandato nas eleições gerais realizadas em maio de 2020, que culminou com vitória da oposição. Em julho, foi eleito pela Assembleia Nacional um novo presidente para o país: Chan Santokhi. O período entre 2020 e 2022 foi marcado por manifestações populares contrárias ao governo de Santokhi. As manifestações tiveram como objeto, em parte, acusações de nepotismo e favorecimentos ilegais no marco da administração do governo surinamês, o que levou Santokhi a anunciar mudanças nas políticas de nomeação para

[265] Mais informações constarão na próxima edição do REPI.

conselhos de estatais e outros cargos públicos, incluindo o afastamento do irmão do vice-presidente do conselho de várias estatais e, também, da esposa do presidente.

O país passa por crise econômica, com a taxa de câmbio ganhando grande volatilidade em 2022 no contexto do aumento dos preços de petróleo. Junto à volatilidade, veio a alta do índice inflacionário, atualmente atrás apenas de Argentina e Venezuela, em um país que depende totalmente de importações para víveres e bens essenciais. Os protestos, nesse contexto, e diante de um governo com base de sustentação frágil, fortalecem as forças de oposição, que seguem obstaculizando a agenda governamental.

i) Uruguai

O Uruguai passou por eleições presidenciais no final de 2019 que culminaram com a alteração no grupo no poder. Após três mandatos consecutivos da Frente Ampla (Vázquez, Mujica e novamente Vázquez), o então senador (e filho de ex-presidente, que governou o país no início dos anos 1990) de centro-direita Luis Lacalle Pou venceu, em segundo turno, com 50,8% dos votos, o candidato governista Daniel Martínez. As eleições foram marcadas pela busca de autonomia dos dois candidatos diante de eventuais apoios de lideranças políticas brasileiras e argentinas. A derrota da esquerda no Uruguai pode ser atribuída a desgastes em termos políticos, como a posição dúbia em relação ao regime Maduro, sociais, como o aumento da violência no país, e econômicos, como a alta do desemprego e a estagnação da economia.

Em termos de política doméstica, o novo governo não tem revisto as reformas sociais progressistas aprovadas nas últimas duas décadas (como a autorização do casamento homossexual, a liberalização da maconha e a legalização do aborto). Lacalle Pou elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade. Em termos econômicos e de política externa, tem adotado linha mais liberal que seu antecessor, defende o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e propôs redução imediata da tarifa externa comum (TEC) e critérios de flexibilização para as negociações externas. Lacalle Pou também prometeu alterar a posição do país em relação ao regime Maduro, mas não ingressou oficialmente no Grupo de Lima.

Em março de 2022, o apoio à revogação da Lei de Urgente Consideração (LUC) em referendo popular não alcançou a maioria absoluta necessária por margem de 1%. Essa derrota reforçou o programa de reformas liberais do governo, como a reforma da previdência e mudanças no sistema educacional. Carro-chefe da agenda de extrema direita da campanha de Lacalle Pou para a presidência, a LUC foi aprovada em 2020 com 476 artigos que alteram a Constituição uruguaia em aspectos relacionados à segurança, financiamento do Estado, políticas públicas e até o direito à greve. Em julho de 2022, as reformas se aprofundam com revogação da lei de serviços de comunicação audiovisual, que retira da empresa pública de telecomunicações o monopólio da rede de dados de fibra ótica e o restabelecimento de dois decretos do regime militar uruguaio que permitiam o fechamento arbitrário de veículos de imprensa.

II. Colômbia

a) Governo Santos (2010-2018)

Juan Manuel Santos (Partido Social da Unidade Nacional) venceu as eleições de 2010 com 69% dos votos. A campanha de Santos foi baseada na continuidade do governo anterior (Uribe, do Centro Democrático) em questões securitárias e de abertura de mercado.

O maior marco de seu governo foi a elaboração de um pacto de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), principal grupo guerrilheiro no país no contexto de um longo conflito armado interno (dura mais de 60 anos), responsável pelo maior número de deslocamentos internos no mundo até hoje. As negociações se estenderam de 2012 a 2016 e foram apoiadas pelos garantidores Noruega, Cuba, Venezuela e Chile[266]. O processo de paz foi negociado em 50 rodadas e tratou de cinco temas: desenvolvimento rural e reforma agrícola; participação política das FARC; fim do conflito, com desmobilização, desarmamento e reintegração; política de drogas; e justiça às vítimas. Em fevereiro de 2015, apesar dos posicionamentos dúbios do governo estadunidense, Obama apoiou abertamente as negociações de paz. Em outubro de 2016, o acordo de paz foi levado à votação em um plebiscito nacional, sendo rejeitado pela sociedade colombiana. Em novembro de 2016, a administração Santos e as FARC modificaram o acordo, que foi então levado diretamente ao Congresso – sem plebiscito –, sendo ratificado em pouco tempo. Em dezembro de 2016, Santos recebeu o prêmio Nobel de Paz, o que evidenciou o apoio internacional ao pacto.

O acordo de paz previa o fim das fumigações sobre os plantios de coca, bastante criticadas por seus aspectos sociais e ambientais. Destacou também a necessidade de cooperação com as comunidades, visando à substituição dos plantios, ao mesmo tempo em que buscava evitar uma abordagem fundamentada pelo uso da força, concebida como pouco eficiente. Contudo, de acordo com dados do governo dos EUA e das Nações Unidas (ONU), a quantidade e a área plantada de folha de coca aumentaram logo após a implementação do processo de paz, o que veio a suscitar pressões, em Washington, pela retomada de estratégias mais agressivas de combate aos cultivos da folha de coca. Além do interesse geopolítico dos EUA no país, o país norte-americano é o maior consumidor de cocaína, o que enceta discussões acerca da chamada guerra mundial às drogas, bem como das responsabilidades de países produtores e consumidores.

O acordo de paz de 2016 com as FARC reconheceu esse grupo como partido político, sendo o desarmamento um dos compromissos desse pacto. Porém, dissidentes das FARC mantiveram-se na luta armada, assim como o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Em 2014, durante as negociações de paz, ocorreram eleições presidenciais, nas quais Santos e Óscar Iván Zuluaga (uribista do Centro Democrático) disputaram a presidência. Santos foi reeleito com 50,94% dos votos (contra 45% de Zuluaga), e Uribe elegeu-se como senador. Isso alterou a composição dos apoiadores de Santos no Congresso, dificultando a formação de uma maioria. A oposição (Centro Democrático) ganhou assentos no Senado e na Câmara de Representantes.

Outros resultados obtidos na administração Santos foram: o acordo de livre comércio com os EUA (2012), que é o maior parceiro comercial da Colômbia; o plano de ação de direitos trabalhistas (2011), decorrente das exigências estadunidenses para o acordo comercial; a edição da Lei de Vítimas e Restituição de Terras (2011), que visa reparar e devolver terras às vítimas dos

[266] As negociações iniciaram-se na Noruega e terminaram em Cuba.

conflitos; reforma eleitoral (2015)[267]; e o programa Paz Colômbia, de iniciativa conjunta com o governo Obama (2016), que substituiu o Plano Colômbia (1999)[268] de Bill Clinton e Andrés Pastrana (1999-2015). A ineficiência da guerra às drogas foi debatida na VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, no ano de 2012.

b) Governo Duque (2018-2022)

Em 2018, a disputa presidencial deu-se entre Iván Duque (54%), candidato de direita (Centro Democrático) apoiado por Uribe, e Gustavo Petro (42%), candidato de esquerda (Colômbia Humana). Já no primeiro ano de governo, Duque perdeu o apoio da maioria no Congresso. Os objetivos da política externa deste governo eram aumentar a legalidade, o empreendedorismo e a justiça por meio da paz, do combate às drogas e do combate à corrupção. Na prática, defendia uma linha mais radical que a de Santos para a consecução da paz, mais próxima daquela defendida pelo ex-presidente Uribe.

Questões humanitárias tomaram espaço neste governo, em grande parte por causa do alto fluxo migratório em 2018, quando o país recebeu cerca de um milhão de venezuelanos, pressionando as finanças do país. Duque acusou Maduro de estabelecer uma ditadura na Venezuela, com rompimento das relações diplomáticas em 2019. O fluxo de migrantes e de refugiados continuou em 2020, apesar de ter havido casos de migração reversa por causa da pandemia. De acordo com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Colômbia é o segundo país que mais recebe refugiados (1,8 milhão), sendo a maior parte deslocados venezuelanos. Em 2021, criou-se um programa inovador de acolhimento a essas pessoas que entraram no país até janeiro de 2021, fornecendo *status* de proteção temporária por dez anos. Além dessa crise humanitária, a Colômbia sofre com alto número de pessoas deslocadas internamente: segundo o Registro Nacional de Vítimas da Colômbia, o número total de pessoas reconhecidas como vítimas de deslocamento é de mais de 8,2 milhões[269], resultado de mais de 50 anos de conflito interno. Dessas pessoas, aproximadamente 6,8 milhões têm direito às reparações previstas no Acordo de Paz de 2016.

---

[267] A reforma eleitoral proibiu a eleição à presidência de pessoa que tiver exercido o cargo de "vice-presidente, ministro, magistrado, procurador-geral, defensor do povo, controlador-geral, promotor-geral, registrador nacional, comandantes de força pública, governador ou prefeito" um ano antes das eleições presidenciais, o que obriga todos esses funcionários a renunciar para poder candidatar-se ao cargo. A reforma também estabeleceu que o candidato à presidência e vice-presidência que obtiver a segunda maior votação ganha automaticamente um assento no Senado. A reforma entrou em vigor nas eleições presidenciais de 2018. A emenda constitucional mantém o mandato dos governantes em quatro anos sem a possibilidade de voltar a concorrer, e retoma a velha tradição colombiana de alternância no poder.

[268] O Plano Colômbia foi uma iniciativa estadunidense de ajuda militar e diplomática à Colômbia para combater os cartéis de drogas e os grupos insurgentes de esquerda. Há críticas ao plano de que ele teria tomando dimensões fortemente repressivas, com violações de direitos humanos. Já o novo programa, Paz Colômbia, de 2016, visa fornecer ajuda ao país após a implementação do Acordo de Paz.

[269] Isso inclui o número de deslocados internos que estão sujeitos a atenção ou reparação (Lei 1.448), no montante de 6,8 milhões de pessoas. As vítimas de deslocamento que já faleceram, ou deslocados internos que foram vítimas de homicídio ou desaparecimento forçado, e outras vítimas que, por diversas razões, não podem acessar efetivamente essas medidas, são identificados como não passíveis de atenção ou reparação. O número é constantemente atualizado, considerando que, por definição legal, as vítimas têm até dois anos para declaração e ser incluído no sistema de registro. (*UNHCR Global Trends 2021*)

O acordo de paz estabeleceu a criação de uma justiça de transição (*Jurisdicción Especial para la Paz*, JEP) para punir crimes cometidos durante os conflitos; porém, há críticas sobre ter havido sucateamento da JEP no governo Duque.

O período Trump na Casa Branca, que, em grande parte, coincide com o de Duque, notabiliza-se pela prioridade à repressão aos narcóticos (com ampla utilização do termo "narcoterrorismo"), em detrimento da cooperação para a construção da paz. A retórica de Trump foi ofensiva em relação a Bogotá. O ex-presidente chegou a propor a retirada da Colômbia da lista de parceiros comprometidos com os esforços de combate à produção de narcóticos, uma medida que normalmente é tomada contra inimigos geopolíticos de Washington, o que está longe de ser o caso da Colômbia.

Duque aderiu à estratégia de Trump de máxima pressão sobre o governo de Caracas. Entretanto, a ruptura de relações diplomáticas e o aumento das desconfianças em termos securitários na fronteira culminaram no esvaziamento da cooperação contra o narcotráfico entre os dois países, bem como contra outros aspectos da violência dentro do conflito colombiano. Além da ação guerrilheira tradicional, focos de grupos paramilitares avançam na região entre os dois países, como é o caso do grupo "*los Rastrojos*", também envolvido em polêmicas com figuras políticas, como no caso em que forneceu apoio logístico, em 2019, ao autoproclamado presidente venezuelano Juan Guaidó, quando este precisou sair do país para coordenar uma tentativa malograda de criar um corredor de ajuda humanitária através do estado Táchira. O maior grupo paramilitar do país é o chamado Clã do Golfo, largamente envolvido com o tráfico de drogas.

A partir de 2019, manifestações de massa, com presença predominante de jovens de bairros pobres das grandes cidades colombianas, aumentaram o clima de oposição ao governo de Ivan Duque. Em que pese a estabilidade apresentada pelos dados econômicos apontados pelo governo, a precarização das condições de vida das classes populares viria a encerrar o período de seu grupo político à frente da Casa de Nariño. Com a pandemia, o país adotou medidas de isolamento por cinco meses, com as ações do governo e a agenda parlamentar voltadas ao enfrentamento da crise sanitária. Ao longo do ano, os impactos econômicos e sociais, a despeito das tentativas do governo em implementar programas emergenciais, foram grandes, com o aumento da taxa da pobreza, que chegou a 42,5% da população no fim de 2020. Entre agosto e outubro de 2020, o ex-presidente Álvaro Uribe cumpriu pena de prisão domiciliar, acusado de fraude processual e suborno. A crise social, agravada pela pandemia, levaria a novo ciclo de protestos em abril de 2021, após proposta de reforma tributária que aumentava a incidência de impostos sobre a classe média colombiana, o que desencadeou insurgências contra a desigualdade econômica e social, a corrupção e o crime, a morosa implementação do Acordo de Paz, a brutalidade policial (tendo a CIDH denunciado o uso excessivo da força do aparato estatal contra os protestantes), entre outras.

As questões de direitos humanos continuam tendo dramática relevância na Colômbia. São milhares de execuções extrajudiciais, entre outros crimes, atribuídas a paramilitares e mesmo por forças de segurança. Dezenas de ex-membros das FARC foram assassinados, desde a entrada em vigor do Acordo de Paz de 2016. Contam-se às centenas os números de líderes sociais assassinados, e há o receio de que a radicalização da imposição da força ou a intransigência do Estado produzam o recrudescimento do conflito. Em pouco mais de cinquenta anos de conflito, morreram cerca de 260 mil pessoas. Entretanto, a taxa de homicídios é atualmente a mais baixa desde 1975.

Com a crise, a popularidade de Duque caiu de forma substancial, com sua reprovação chegando a quase 70% em maio de 2022. A opinião pública colombiana passou a defender

mudanças, o que teria reflexos nos resultados eleitorais desse ano, muito favoráveis aos setores políticos da esquerda nacional.

O segundo turno colombiano no pleito presidencial de 2022 colocou frente a frente dois candidatos que reforçaram o sinal de desejo de mudança por parte da população. Hernández iniciou o período como favorito, mas Petro recuperou-se e, em votação relativamente próxima, saiu como vencedor, com 50,4% dos votos, contra 47,3% de Hernández, que reconheceu a derrota de forma imediata.

c) Governo Petro (2022-presente)

Em 19 de junho de 2022, a Colômbia elegeu seu primeiro presidente de esquerda da história, Gustavo Petro (Colômbia Humana), e sua primeira vice-presidente negra, Francia Márquez[270] (Pacto Histórico pela Colômbia). Político de carreira e associado ao braço político do grupo guerrilheiro do M-19, Petro venceu as eleições presidenciais (50,5%) em uma disputa acirrada contra Rodolfo Hernández (47,3%), empresário "*anti-establishment*", em contexto de polarização da sociedade colombiana. Márquez, por sua vez, é uma ativista ambiental e defensora de minorias étnicas e rurais. Análises políticas indicam que a coalizão do Pacto Histórico enfrentará dificuldades em estabelecer uma maioria no Congresso nos próximos anos[271]. O Legislativo e o Judiciário também podem frear políticas "*anti-establishment*" da administração Petro.

Os principais objetivos deste governo são: apoio a instituições relacionadas aos processos de paz e de reconciliação; inclusão social; melhor distribuição de terras; combate à pobreza; segurança alimentar; educação superior gratuita; atualização de acordos de livre comércio; taxação de grandes fortunas; direitos reprodutivos; legalização de drogas; tratativas de paz com as guerrilhas; normalização das relações com a Venezuela; criação de fundo internacional para proteger a Amazônia colombiana[272]; transição energética; estabelecimento de um "Grande Acordo Nacional" para evitar respostas negativas do mercado[273]; e "Política do Amor" para a humanização das cidades.

Em 7 de agosto de 2022, ocorreu a posse dos eleitos. Petro assumiu com uma base parlamentar fortalecida em relação à legislatura anterior, após a evolução da coalizão de esquerda nas eleições legislativas; ainda assim, a esquerda continuou minoritária, apesar de ter a maior bancada no Senado e a segunda maior na Câmara.

Quatro dias antes da posse, em 3 de agosto, o Bloco do Sudeste – frente mais poderosa dos dissidentes das FARC, que conta com dois mil membros – propôs a Petro um cessar-fogo bilateral para encontrar uma solução política ao conflito. O ELN e o Clã do Golfo também manifestaram interesse. Petro disse querer acordar uma "paz total" com todos os grupos armados da Colômbia.

---

[270] Eles ganharam amplamente na capital, Bogotá, onde Petro já foi prefeito (2012-2015), e nas cidades litorâneas.

[271] O Partido Verde e o Partido Liberal são fundamentais para o estabelecimento da maioria congressual.

[272] Afirmações de Petro à comunidade internacional: "trocar a dívida externa por gastos internos para salvar e recuperar nossas florestas"; "reduzam a dívida externa e gastaremos o excedente salvando vidas humanas".

[273] Devido a seu histórico de guerrilheiro e suas posições políticas, há desconfiança do mercado em relação a Petro, especialmente quanto à separação de Poderes, a eventuais desapropriações e a medidas protecionistas. Para contornar esse problema, em 2021 Petro afirmou que a Colômbia precisava de "democracia e paz", e não de socialismo.

Em relação aos direitos humanos, já no início do governo, em 24 de agosto de 2022, Petro anunciou a saída da Colômbia da Declaração do Consenso de Genebra[274], sob a justificativa de que os direitos de meninas e mulheres devem ser respeitados. Em fevereiro de 2022, a Corte Constitucional colombiana já tinha declarado a constitucionalidade da interrupção voluntária da gravidez até a 24ª semana de gestação; porém, em maio de 2022, no final de seu governo, Duque aderiu ao Consenso de Genebra, indo contra o entendimento da Corte.

Nos primeiros cem dias de mandato, completos em novembro de 2022, Petro contabilizou êxitos significativos no seu tripé de reformas prioritárias: mudança social, normalização de relações com a Venezuela e "paz total". Conseguiu convencer a oposição no Congresso da necessidade de sua reforma tributária, com a qual pretende arrecadar cerca de US$ 4 bilhões, em tempo expresso. A aprovação legislativa deste projeto é fundamental para financiar os programas sociais prometidos.

A "normalização gradual" das relações com a Venezuela, após anos de diferenças irreconciliáveis, tem sido um dos principais focos da ativa diplomacia colombiana. Em agosto de 2022, as relações com a Venezuela, rompidas em 2019, foram reestabelecidas, ainda que, no mesmo mês, Petro tenha manifestado apoio às pessoas que buscam asilo político e refúgio em seu país, tendo negado a extradição de 23 pessoas à Venezuela. No final de 2022, os respectivos embaixadores assumiram seus cargos e foi reaberta a extensa e porosa fronteira de mais de 2.200 km. O trânsito de cargas pelas pontes binacionais foi lentamente restabelecido, e há uma incipiente reconexão aérea entre Bogotá e Caracas. Petro e Maduro já realizaram seu esperado primeiro encontro na capital venezuelana, no dia 1º de novembro de 2022. Na agenda de trabalho, foram discutidos temas como o comércio na fronteira e o retorno da Venezuela ao sistema de direito humanos interamericano e à Comunidade Andina de Nações (CAN).

Na vertente negociadora de seu projeto de "paz total", Petro também busca entendimento tanto com o ELN quanto com os dissidentes das FARC e outros grupos do crime organizado. Petro conseguiu reavivar o diálogo com os guerrilheiros do ELN preparando o terreno para negociar acordos concretos. No marco de sua estratégia de segurança, Petro pediu a Maduro que atuasse como "fiador" nas negociações de paz com os guerrilheiros do ELN; nas negociações anteriores com as FARC, a voz do governo venezuelano teve peso decisivo. Segundo uma pesquisa recente, o projeto de "paz total", com o qual o presidente pretende desmantelar os grupos armados, é a proposta governamental mais popular (51,2%). Em novembro, a Colômbia decidiu enviar 400 soldados para combater o narcotráfico na fronteira com Peru, Brasil e Equador, face ao aumento de homicídios e deslocações internas de população nos últimos meses. Também em novembro, o governo colombiano e o ELN concordaram em convidar Brasil, Chile e México como países fiadores de seu processo de diálogo de paz, juntando- se aos também fiadores Cuba, Noruega e Venezuela. As partes também disseram que vão convidar Alemanha, Suécia, Suíça e Espanha para acompanhar o processo e que farão esforços diplomáticos com o governo dos EUA para nomear um enviado especial para a mesa. Em dezembro de 2022, foi acordado que o México sediará a segunda rodada de negociações entre o governo colombiano e o ELN. O primeiro ciclo foi encerrado no mesmo mês, em Caracas, após 21 dias de negociações. Também foi anunciado cessar-fogo entre o governo e cinco dos principais grupos armados do país, incluindo ELN e

[274] Iniciativa conservadora, com forte atuação antiaborto, lançada em outubro de 2020 e copatrocinada, entre outros, por Brasil, Egito, EUA (que, com a posse de Biden, se retirou da declaração em janeiro de 2021), Hungria, Indonésia e Uganda.

dissidentes das FARC, cujos detalhes serão regidos por decreto. Dias depois, entretanto, não tendo o ELN renunciado à continuidade da luta armada, o cessar-fogo com esse grupo foi suspenso[275].

Em termos de política externa, os governos anteriores da Colômbia haviam buscado aprofundar suas relações com a Ásia, o que resultou no fortalecimento das relações bilaterais com a Coreia do Sul, o Japão e a China. Com relação a esta última, trata-se atualmente da segunda maior parceira comercial da Colômbia, atrás apenas dos EUA. No ano 2000, a China ocupava a modesta 37ª posição. O país é a quarta maior economia da América Latina, além de ser o maior recebedor de financiamento estadunidense na região. Além disso, os governos da Colômbia também vêm indicando como fatores que expandem a produção de coca no país o poder de compra do dólar, e a ação de traficantes brasileiros e mexicanos, que buscam expandir suas ações na Colômbia.

A política externa colombiana sob Petro, tendo como referência seu programa de governo, atrela a atuação do país a objetivos como a redução da pobreza e o combate à mudança do clima, com ênfase na cooperação com vizinhos para a preservação amazônica e potencial para aproximação com o Brasil e os vizinhos sul-americanos em temas ambientais.

Em outubro de 2022, o secretário de Estado dos EUA Antony Blinken realizou visita oficial à Colômbia, onde se reuniu com Petro para discutir temas como política antidrogas e migrações. Petro defendeu uma perspectiva mais flexível quanto ao problema das drogas, com maior ênfase na reforma agrária, para oferecer alternativas econômicas aos agricultores, do que na criminalização da produção. Blinken parabenizou Petro pelo seu compromisso com a plena implementação do Acordo de Paz de 2016 e pela acolhida humanitária de mais de 2,4 milhões de venezuelanos, afirmando que a concessão de *status* de proteção temporária por dez anos a esses migrantes é um modelo de política migratória para o mundo.

[275] Informações adicionais estarão na próxima edição do REPI.

III. Venezuela

a) Origem da crise na Venezuela

A origem da crise remete à declaração de uma "guerra econômica" por Hugo Chávez em 2010, diante do desgaste de uma política baseada em subsídios e expansões fiscais com base no petróleo, desgaste que viria a crescer a ponto de tornar a situação insustentável já em 2013, ano em que Nicolás Maduro foi eleito sucessor de Chávez, falecido em março. Chávez vencera as eleições de 2012, após polêmica causada por emenda constitucional que aboliu o limite de mandatos, permitindo ao presidente concorrer novamente à reeleição. Contudo, com o falecimento de Chávez, foi convocado novo pleito em abril de 2013, entre Maduro e Henrique Capriles, que havia sido derrotado em 2012. Maduro, que já estava atuando como presidente interino por ser o vice de Chávez, venceu por pequena margem, em eleições questionadas por seu adversário e marcadas por protestos de opositores nas ruas, duramente reprimidos pelas forças bolivarianas. Medidas econômicas, como a que forçou lojas a vender produtos por preços inferiores, logo antes das eleições municipais de novembro, levaram à eclosão de uma série de protestos nas ruas entre fevereiro e maio de 2014, novamente reprimidos pelas forças de Maduro, incluindo a prisão de Leopoldo López, um dos líderes da oposição, que só viria a ser libertado à força da prisão domiciliar em 2019 por forças leais a Guaidó.

O crescente descontentamento viria a impactar o resultado das eleições legislativas de 2015, nas quais a oposição obteve maioria na Assembleia Nacional. Para conter o crescimento oposicionista, os parlamentares da legislatura que se encerraria, composta em sua grande maioria de chavistas, indicou treze juízes e 21 suplentes para o Supremo Tribunal de Justiça, corte máxima venezuelana, o que foi feito sem respeitar normas constitucionais vigentes – as indicações seriam anuladas pela Assembleia Nacional em junho de 2016.

Em maio de 2016, teve início o processo para convocatória de um referendo revocatório para decidir sobre a permanência de Maduro no poder, após petição de líderes da oposição. Porém, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) buscou protelar o referendo, esquivando-se de anunciar se o número mínimo de assinaturas (1% do eleitorado) havia sido atingido. Em agosto, o CNE anunciou que o número de assinaturas era suficiente, mas não estabeleceu uma data para a segunda fase, que demandava 20% do eleitorado subscrevendo a proposta, até que, em setembro, fixou regras, exigindo que as assinaturas teriam de ser coletadas em três dias, além de adicionar a exigência de 20% do eleitorado em cada estado, e forneceu menos urnas eletrônicas à oposição do que o demandado. Em outubro, o CNE decidiu cancelar o referendo, sob alegação de fraude eleitoral, o que ensejou críticas acerca de um "golpe à democracia".

Em março de 2017, a crise política recrudesceria com a decisão do Supremo Tribunal de atribuir ao Executivo as prerrogativas da Assembleia Nacional de legislar e "tomar as medidas civis, militares, econômicas, penais, administrativas, políticas, jurídicas e sociais tidas como necessárias para evitar um estado de comoção", sob alegação de "omissão legislativa" da Assembleia. A decisão foi interpretada por vários países e organizações como a União Europeia (UE), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) como um autogolpe; em maio, Maduro convocaria uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em violação à Constituição, que atribuía aos cidadãos essa prerrogativa. Com a oposição tendo boicotado as eleições, o bloco chavista obteve praticamente todos os assentos da Assembleia. Em junho, a Assembleia Nacional reagiu criando um Comitê de Indicações Judiciais, para eleger novos juízes para o Supremo, mas o governo bolivariano afirmou que não reconheceria estes magistrados,

mas sim aqueles indicados em dezembro de 2015. A Assembleia Nacional seguiu adiante e, em julho, elegeu 33 magistrados, que formaram o Supremo Tribunal no exílio. Em agosto, com a posse de seus membros, a ANC se declarou o braço do governo com poder supremo na Venezuela, proibindo a Assembleia Nacional de atos que interferissem na ANC; além disso, a nova assembleia aprovava medidas em apoio e solidariedade a Maduro. Logo a ANC retiraria todas as atribuições legislativas da Assembleia Nacional, que afirma que não reconheceria a ANC.

b) Contexto político da crise na Venezuela a partir de 2018

Em janeiro de 2018, a ANC ordenou que as eleições presidenciais fossem antecipadas de dezembro para abril, o que recebeu críticas de organizações não governamentais locais, preocupadas com irregularidades do calendário eleitoral, como o fato de a ANC não ser competente para convocar as eleições, o impedimento à participação de partidos de oposição e a falta de tempo para procedimentos eleitorais ordinários. Ignorando apelos de grupos locais e de organizações internacionais, o governo levou a cabo as eleições em maio, com Maduro vencendo com cerca de 68% dos votos. Porém, a legitimidade do processo eleitoral não foi reconhecida por, entre outros, Grupo de Lima, UE, OEA e países como Austrália e Estados Unidos (EUA).

Maduro toma posse em janeiro de 2019, dando início a uma nova crise, dessa vez relativa à presidência venezuelana: a Assembleia Nacional declarou Maduro "usurpador da presidência" e, semanas depois, anunciou que o recém-indicado presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, assumiu o papel de presidente encarregado da Venezuela, com base na Constituição venezuelana e com apoio da Suprema Corte no exílio. Guaidó chegara a ser detido por agentes da inteligência de Maduro dias antes do anúncio. Desde então, "duas Venezuelas" passaram a existir em paralelo, com instâncias legislativas e judiciárias próprias: a de Maduro, apoiada por Rússia, China e Turquia, com o Legislativo concentrado na ANC e na "nova" Assembleia Nacional, e o Judiciário, na Suprema Corte no país; e a de Guaidó, que obteve apoio de mais de cinquenta países, incluído o Brasil, com o Legislativo centrado na Assembleia Nacional "Opositora", e o Judiciário, na Suprema Corte no exílio.

A participação das Forças Armadas também merece destaque, sobretudo após o início da crise presidencial: até então, o governo de Maduro havia concedido aos militares o controle de indústrias como a de alimentação, o que contribuiu para o agravamento da crise nacional. Com o anúncio de Guaidó, teve início movimento de defecção de militares que estavam sob ordens de Maduro, a exemplo de um adido militar em Washington, que instou as Forças Armadas Nacionais Bolivarianas a reconhecer Guaidó. O presidente encarregado teria dado início a conversações com integrantes da cúpula militar, com a intenção de forçar a saída de Maduro. Ao longo do ano, milhares de combatentes militares venezuelanos desertaram e deixaram o país, tendo como destino sobretudo a Colômbia. Além disso, um processo que já se desenvolvia desde o início da crise ganhou corpo: as prisões sucessivas de políticos opositores, chegando a nomes como o vice-presidente da Assembleia Nacional, além de ataques contra grupos de oposição.

Sobre a oposição, a *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD), formada antes mesmo da crise por partidos contrários a Chávez, viria a fragmentar-se a partir de 2015, com a saída de pequenos partidos, mas sofreria duro golpe em 2018, com o anúncio de saída da *Acción Democrática* (AD), segundo maior partido da oposição. Fragmentada e novamente em desacordo com o processo eleitoral relativo à Assembleia Nacional em dezembro de 2020, a MUD decidiu boicotar o pleito, o que facilitou o caminho para que o grupo favorável a Maduro obtivesse maioria absoluta das cadeiras. Porém, novamente não houve reconhecimento de grande parte da

comunidade internacional. No fim de 2020, a ANC acabou dissolvida (sem que tivesse cumprido a atribuição de redigir nova Constituição) e, em janeiro de 2021, a nova Assembleia Nacional (V Legislatura, com 277 parlamentares) foi empossada, mesmo tendo sua legitimidade questionada tanto pela oposição venezuelana como pelos EUA e pela UE.

Entre os questionadores, destacam-se os deputados eleitos em 2015, que aprovaram a extensão dos próprios mandatos, por doze meses, até ao final de 2022, designando-se como Assembleia Nacional Opositora (IV Legislatura, com 167 parlamentares); vários desses deputados se encontram no exílio. Esse grupo também mantém a linha de ignorar as eleições presidenciais de 2018 e as legislativas de 2020, por considerar os dois processos eleitorais fraudulentos e para evitar que Maduro sequestre definitivamente o Legislativo. Guaidó foi reeleito presidente da Assembleia Nacional Opositora e, em seu discurso de recondução, anunciou que não estaria mais vinculado a nenhum partido, para permitir maior autonomia para suas ações enquanto presidente. A Assembleia Nacional Opositora também aprovou a reforma do estatuto de transição, com ampliação das funções da Assembleia Nacional. Essa reforma não teve, contudo, o apoio da AD, decisão considerada um novo sinal de divisão na oposição venezuelana; a AD se absteve na votação, alegando que os apoiadores da reforma do estatuto se encontram, majoritariamente, no exílio, logo, sem condições de promover mudanças efetivas na situação da Venezuela.

Em maio de 2022, Juan Guaidó pediu a Nicolás Maduro eleições em troca de fim progressivo de sanções internacionais. A OEA e os EUA se pronunciaram a favor da iniciativa de Guaidó; de fato, em outubro de 2022, o governo Biden demonstrou estar disposto à redução gradual de sanções, mediante condições como a realização de eleições justas e transparentes em 2024. Em outubro de 2022, o diálogo entre Maduro e Guaidó foi retomado, após a participação de delegações do governo e da oposição venezuelanos. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Foro para a Paz, em Paris, foi o encontro dos negociadores do regime de Maduro e da oposição venezuelanos para a retomada das negociações. Paralelamente, ao longo de 2022, o apoio da oposição venezuelana a Guaidó continuou a se fraturar. Os três maiores partidos que compõem a MUD – AD, *Un Nuevo Tiempo* (UNT) e *Primero Justicia* (PJ) – declararam, em outubro de 2022, que não continuariam a apoiar Guaidó após a expiração da sua extensão de mandato em janeiro de 2023.

Diante do fato de que Guaidó passou a perder apoio interno e internacional e não conseguiu concretizar mudanças significativas no país, mesmo após o reconhecimento internacional como líder legítimo da Venezuela e o acesso a alguns dos fundos congelados do país, o governo venezuelano e a oposição assinaram no México, em novembro de 2022, o Segundo Acordo Parcial de Proteção ao Povo Venezuelano, cujo principal objetivo é a recuperação dos recursos estatais do país caribenho bloqueados no sistema financeiro internacional, incluindo cerca de US$ 3 bilhões congelados pelas sanções dos EUA. O acordo, assinado após a retomada do diálogo bilateral suspenso pelo Executivo venezuelano em outubro de 2021, também permitiu o alívio imediato dessas sanções, cuja principal consequência foi a autorização do governo de Washington à gigante Chevron para retomar parcialmente suas atividades de extração de petróleo na Venezuela. A empresa voltou a funcionar na Venezuela em dezembro de 2022.

Em dezembro de 2022, três (PJ, AD e UNT) dos quatro (o Vontade Popular, de Guaidó, não apoiou a medida) principais partidos de oposição na Venezuela, no âmbito da Assembleia Nacional eleita em 2015, decidiram por extinguir o governo interino, o que, na prática, elimina a figura de presidente encarregado (Guaidó). Comenta-se haver atualmente disputa interna na oposição, entre Guaidó e o ex-candidato a presidente Henrique Caprilles, para a nomeação como candidato às presidenciais de 2024.

c) Contexto econômico da crise na Venezuela

A condução política do regime de Hugo Chávez tinha como base o petróleo, com uma política de gastos excessivos e controle de preços por meio de subsídios. Já em 2012 a Venezuela passava a apresentar indicadores macroeconômicos deteriorados, levando a economia do país a um quadro assemelhado a uma economia de guerra, em colapso desde 2014, com quedas sucessivas do produto interno bruto (PIB) e aumento progressivo da pobreza, da inflação e da falta de produtos e serviços. O fato por trás desse colapso é a queda no preço do petróleo em 2014, causada pela desaceleração do crescimento da China e pelo aumento da produção – o impacto sobre a economia venezuelana, já fragilizada, foi brutal, o que foi agravado pelo desmantelamento da PDVSA, gigante estatal petrolífera, que já havia levado ao declínio da produção e à queda nos investimentos em estrutura de extração. Soma-se a isso o declínio no desenvolvimento econômico de outros setores, pela dependência excessiva no petróleo, na chamada "doença holandesa", a desindustrialização da economia venezuelana. Isso não levou ao aumento da extração, porém, o que se refletiu nos indicadores macroeconômicos.

O derretimento da economia venezuelana se verifica pelas quedas sucessivas do PIB desde 2014, quando houve contração de 3,9%, seguida de novas retrações em 2015, 2016 e 2017 de 6,2%, 17% e 15,7%, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). A queda se acentuou ainda mais nos anos seguintes: 19,6% em 2018, 35% em 2019 e 30% em 2020. Para mensurar a dimensão dessa série de quedas: em 2015, a Venezuela estava entre as 35 maiores economias do mundo; em cinco anos, já estava próxima do 90º lugar. A inflação, que já estava alta durante a presidência de Chávez, disparou a partir de 2014, quando já era a mais alta do mundo, com 69% anuais; em 2015, subiu para 181%, em 2016 atingiu 800%, em 2017 superou 4.000% e, em 2008, 1.700.000%. Em 2019, após o regime de Maduro abrir mão de medidas de controle econômico, os números recuaram, ainda que a recuperação tenha sido interrompida pela pandemia do COVID-19. Consequência direta da hiperinflação foi a sequência de maxidesvalorizações do bolívar: a cotação oficial em relação ao dólar foi desvalorizada cinco vezes entre 2010 e 2015; porém, as taxas não oficiais se dissociaram das oficiais: na prática, o bolívar ficou tão desvalorizado que, em 2018, o Banco Central anunciou uma desvalorização de 99,6%, o que não resolveu: em 2013, a cotação oficial estava em 6,3 bolívares por dólar; em agosto de 2018, um dólar chegou a equivaler a mais de 4 milhões de bolívares *fuertes*. No final de 2017, Maduro anunciou uma criptomoeda estatal, o "Petro"; porém, além de a Assembleia Nacional ter declarado a criptomoeda uma emissão ilegal de dívida pública, o governo dos EUA proibiu qualquer tipo de transação envolvendo a criptomoeda em março de 2018; as trocas do "Petro" chegaram ao fim em agosto.

O desemprego cresceu com a hiperinflação, saltando de 18,1% em 2016, o que já era um dos maiores índices do mundo, a cerca de 40% no fim de 2019; além disso, 60% da população economicamente ativa venezuelana estava no setor informal, baixando ainda mais os salários e induzindo a emigração dos segmentos mais jovens. Além disso, produtos e serviços passaram a faltar com mais frequência após a implantação de controle de preços; porém, a falta não se limitou a bens regulados, como leite e carne de frango, chegando também a produtos de necessidade básica, como medicamentos e papel higiênico. Tornou-se comum ver venezuelanos procurando por comida no lixo e comprando alimentos estragados por falta de opção.

Em dezembro de 2022, após a retomada de algumas operações da petrolífera Chevron na Venezuela em razão da autorização de Biden para o alívio parcial das sanções impostas pelos EUA,

a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) estimou que a Venezuela contabilizará crescimento do PIB de 12% em 2022 e 5% em 2023.

d) Contexto social da crise na Venezuela

A crise econômica impactou fortemente questões sociais na Venezuela, a exemplo do aumento progressivo da pobreza: em 2019, o número de pessoas em situação de pobreza no país mais que dobrou, chegando a 94% da população, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU); um quarto dos venezuelanos à época passava por necessidade de alguma forma de assistência humanitária. Se, com a receita do petróleo, o governo de Chávez reduziu a desnutrição ao longo da década de 2000, a tendência se reverteu de forma incisiva na década seguinte: em 2016, a maioria dos venezuelanos se alimentava menos e gastava a maior parte de seus salários com alimentação. Cerca de 30% das crianças no país sofriam com nutrição deficiente, e a questão da fome causa outros problemas, como o enfraquecimento imunológico e, pela falta de água, também problemas com higiene. No fim de 2016, mais de três quartos dos venezuelanos haviam perdido peso por conta da alimentação insuficiente; em 2017, cerca de dois terços, com mais de três quintos afirmando que iam dormir sentindo fome. A situação se agravaria, com crianças morrendo de fome e outras mortes após tentativas de alimentar-se com comida estragada ou envenenada.

Violações de direitos humanos são notórias e reiteradas ao longo da quase uma década do regime Maduro. Durante os protestos de 2014, o governo foi criticado por organizações de direitos humanos pela violenta repressão, valendo-se desde balas de borracha e gás lacrimogêneo até armas de fogo e tortura de manifestantes detidos. Além disso, a presença de grupos militantes pró-governo, os *colectivos*, cujas agressões constantes a opositores eram toleradas por Maduro, e a censura aos meios de comunicação também são exemplos de violações. Outra questão envolve as prisões com motivação política, a exemplo da de Leopoldo López em 2014. Nos protestos de 2017, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) apontou o uso indiscriminado e sistemático de força em excesso contra manifestantes, além de mais prisões arbitrárias. Os casos de tortura levaram à possibilidade de que o regime de Maduro fosse processado por crimes contra a humanidade; em 2020, investigadores da ONU reportaram ordens de Maduro para que opositores fossem mortos e torturados.

A criminalidade na Venezuela já era alta quando da morte de Chávez – o país era considerado um dos mais inseguros do mundo, o que se agravou com Maduro, que deu sequência a políticas chavistas que desestruturaram o país social e economicamente. A título de exemplo, desde 2015, aumentaram exponencialmente os crimes relacionados à falta de produtos no país e à fome. Para agravar o cenário, quase nenhum dos crimes reportados no país chega a uma decisão na Justiça. A taxa de homicídios por habitante do país chegou ao auge em 2018, com 81,4 por 100 mil habitantes, uma das maiores do mundo. Crimes como sequestros, tráfico de seres humanos e furtos também se tornaram endêmicos na Venezuela, em relação direta com os problemas econômicos.

Quanto à corrupção, segundo dados de 2021, o regime venezuelano figura na 177ª posição entre os 180 países analisados pelo índice *Corruption Perception Index*, da organização Transparência Internacional, ficando atrás do Iêmen e à frente apenas de Somália, Síria e Sudão do Sul. Essa colocação representa uma queda de uma posição em relação a 2020 e uma queda de seis pontos na maior nota obtida pelo país desde o ano base de 2012 (20/100 em 2013, o que significa que se trata de um país com níveis muito altos de corrupção).

Outro tema relacionado à criminalidade é a própria atuação de elementos do regime de Maduro no tráfico ilícito de drogas, dentro do conceito de "Narcoestado". A Venezuela tornou-se rota para que drogas produzidas na Colômbia chegassem aos EUA e, sobretudo no governo Maduro, passou a abrigar cartéis de drogas. Dois casos ilustram a atuação de elementos ligados ao governo em atividades de narcotráfico: em 2015, dois sobrinhos da primeira-dama venezuelana foram presos no Haiti, transportando 800 kg de cocaína para Nova York, valendo-se de passaportes diplomáticos, mas sem ter imunidade por ocasião da viagem; também em 2015, o Departamento de Justiça dos EUA ligou o presidente da Assembleia Nacional à época, Diosdado Cabello, ao Cartel de los Soles, organização venezuelana envolvida em tráfico de drogas e que também conta com outros integrantes da cúpula das Forças Armadas.

Como resultado dessas dinâmicas, a Venezuela tornou-se ponto de partida de uma emigração massiva, a "diáspora bolivariana", que se deu por início com acadêmicos e integrantes de classes mais abastadas, que deixaram o país durante a presidência de Chávez, com destino a países como EUA e Espanha. Com o agravamento da situação na década de 2010, o êxodo também passou a contar com venezuelanos de classe média e baixa. O fato de um grande número de emigrantes ter educação formal e enquadrar-se como trabalhadores qualificados, isso levou a uma "fuga de cérebros" do país. À medida que venezuelanos que se opunham ao regime de Maduro deixavam o país, criou-se um paradoxo: o apoio local ao governo aumentou, pois seus partidários permaneceram. Em meados de 2019, mais de quatro milhões de venezuelanos haviam deixado o país, número que hoje é de cerca de seis milhões. Para mais informações a respeito, ver a seção sobre refúgio, no tomo 5.

e) Correlação entre forças regionais no contexto da crise na Venezuela

Entre as forças regionais que se posicionaram contra o regime bolivariano, ganha destaque a iniciativa do Grupo de Lima, estabelecido em agosto de 2017 pela Declaração de Lima, assinada por doze países do continente (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru). Com o passar do tempo, o Grupo de Lima chegou a contar com quinze países: Guiana, Santa Lúcia, Bolívia (de Áñez) e Haiti juntaram-se ao agrupamento de chanceleres, enquanto a Argentina anunciou sua saída em março de 2021. Além dos membros do Grupo de Lima, é possível mencionar Barbados, Granada, Jamaica e Uruguai como países que já deram suporte ao grupo. Equador e El Salvador subscreveram declarações do Grupo de Lima em 2021, embora não tenha havido anúncio oficial de sua adesão. Além disso, a própria Venezuela (representada pela presidência de Guaidó) integra as deliberações do Grupo.

Os aliados regionais de Maduro, por sua vez, foram nos últimos anos em número menor, em alguma medida coincidindo com os países que hoje integram a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), salvo Antígua e Barbuda e Granada. Na América do Sul, o Suriname, que se beneficiou do Petrocaribe, recebendo petróleo venezuelano a preços favoráveis e sendo destino de cooperação econômica, não chegou a afastar-se decisivamente em nenhum momento. Na América Central e Caribe, apoiam o regime de Maduro a Nicarágua, um dos aliados de longa data da Venezuela, que reconheceu também a ANC formada em 2017, além de Cuba, embora no caso cubano, as relações tenham perdido força com a deterioração econômica venezuelana e a busca de novos parceiros por Havana; ainda assim, Cuba reconhece Maduro como presidente e rechaça Guaidó, além de manter um contingente de milhares de tropas na Venezuela, o que foi alvo de ameaças do governo de Trump. Restam algumas pequenas ilhas do Caribe, que eram

destinatárias de cooperação e que recebiam petróleo a preços mais baixos, que mantiveram ao lado do regime de Maduro: Dominica, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas. Entretanto, dois dos países que receberam recursos do Petrocaribe – Bahamas e República Dominicana – reconheceram Guaidó como presidente encarregado.

A Argentina, até 2015, dava apoio a Maduro, mudando sua posição com a eleição de Mauricio Macri: a Argentina, durante sua presidência *pro tempore* (PPT) do MERCOSUL no primeiro semestre de 2017, anunciou a intenção de invocar a cláusula democrática do bloco. O país foi um dos signatários originais do Grupo de Lima, e também reconheceu a presidência de Guaidó; porém, com a ascensão de Alberto Fernández, os argentinos não mais reconheceram o embaixador designado de Guaidó, por conta do enfraquecimento político do presidente encarregado; porém, Fernández adotou postura mais cautelosa, não retomando o reconhecimento expresso de Maduro em um primeiro momento. A chancelaria argentina se posicionou a favor do restabelecimento de relações normais e condenou a proibição da entrada da Guaidó na Assembleia Nacional, no fim de 2020. Em março de 2021, a Argentina justificou sua saída do Grupo de Lima por não concordar com o isolamento de Maduro. Em abril de 2022, durante visita oficial do presidente equatoriano Guillermo Lasso à Argentina, Fernández declarou que queria "recuperar o vínculo diplomático pleno" com a Venezuela, argumentando que o isolamento do país agrava a situação do povo venezuelano. A Argentina nomeou embaixadora em Caracas em maio. Em novembro de 2022, graças a esforços conjuntos de representantes de Biden e Macron e à iniciativa pessoal de Fernández e Gustavo Petro, as negociações entre os representantes de Maduro e a oposição venezuelana em prol de eleições justas e transparentes em 2024 foram retomadas na quinta edição do Foro para a Paz, em Paris. No evento, Fernández e Petro dialogaram diretamente com Maduro; Macron declarou "seguir a mesma linha", no sentido de apoiar as negociações entre o regime de Maduro e a oposição, porém retirando o apoio a Guaidó enquanto figura central da agenda política da Venezuela.

A Bolívia também teve mudanças em sua trajetória no que diz respeito à crise venezuelana e às relações com o regime de Maduro. Até 2019, sob a presidência de Evo Morales, as relações bolivianas com Chávez e Maduro foram estreitas por razões ideológicas, sendo os dois países lideranças da ALBA. Em novembro de 2019, com a renúncia de Evo, assumiu interinamente a presidência Jeanine Áñez, que retirou a Bolívia da ALBA, rompeu relações com Maduro e passou a reconhecer Guaidó em seu lugar, aderindo ao Grupo de Lima. Um ano depois, assumiu a presidência Luis Arce, partidário de Evo Morales, após vencer as eleições de 2020, o que levou a nova alteração, com a Bolívia retirando o reconhecimento de Guaidó e retomando relações com Maduro; contudo, embora não esteja assinando as declarações, a Bolívia não anunciou oficialmente sua saída do Grupo de Lima.

O Equador, por sua vez, era um dos aliados mais próximos de Maduro até 2017, durante o governo de Rafael Correa. Contudo, a posição equatoriana mudou com a eleição de Lenín Moreno, candidato apoiado por Correa, que se aproximou dos EUA e, em agosto de 2018, retirou-se da ALBA. Em 2019, o Equador reconheceu a presidência de Guaidó e afastou-se ainda mais de Maduro. Cumpre lembrar, todavia, que o Equador não é oficialmente parte do Grupo de Lima, embora tenha acompanhado as deliberações do agrupamento como observador. Em 2022, em visita oficial à Argentina, o presidente Guillermo Lasso, eleito em 2021, declarou posição favorável ao desejo de Fernández de reestabelecer vínculo diplomático pleno com a Venezuela e reconheceu que a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) seria o foro ideal para esse fim; contudo, declarou que o Equador ainda não está pronto para tomar essa decisão.

Quanto ao México, as relações tiveram tentativa de aproximação por parte do governo Felipe Calderón, apesar de diferenças quanto a ideologias, quando Maduro assumiu em 2013; mas em 2015, o venezuelano acusou o mexicano de conspirar para matá-lo. O México subscreveu a Declaração de Lima, sendo membro fundador do Grupo de Lima, em 2017, e, em abril de 2018, o Senado mexicano aprovou ponto de acordo que estabelece a rejeição às eleições presidenciais venezuelanas que seriam convocadas e impôs sanções econômicas e de viagens a funcionários do regime de Maduro. A última declaração do Grupo de Lima subscrita pelo México data de 15 de setembro de 2018. Em dezembro, Andrés López Obrador foi empossado presidente e, apesar de convergências à esquerda – Maduro esteve presente em sua posse –, declarou neutralidade diante da crise de janeiro de 2019, evitando o reconhecimento de Guaidó, reiterando a postura de não intervenção do México em outros países. Ao lado do Uruguai, o México organizou uma conferência internacional em Montevidéu, em janeiro de 2019, na qual foi estabelecido o Grupo de Contato Internacional, que incluiu também outros países sul-americanos e europeus (ver mais detalhes em subseção seguinte).

O Uruguai manteve apoio ao regime Maduro, com ligeiras oscilações conforme o governo no poder, evitando conflitos bilaterais até 2020, quando ascendeu ao poder Luis Lacalle Pou, que não convidou Maduro para sua posse e, uma vez empossado, expressou apoio a Juan Guaidó. Em janeiro de 2020, o Uruguai reconheceu Guaidó como presidente da Assembleia Nacional, mas não como presidente encarregado.

O Brasil também teve inflexões em sua relação com a Venezuela, que impactaram em suas posições e iniciativas. Até 2016, havia relação cordial, até o processo que levou ao afastamento de Dilma Rousseff, quando o regime de Maduro decretou "congelamento" de relações e chamou seu embaixador para consultas. Desde então, o Brasil adotou postura de oposição ao regime bolivariano, tendo atuado em foros como a OEA e o MERCOSUL para que se restabelecesse a democracia na Venezuela. Em 2017, o Brasil assinou a Declaração de Lima, tendo sido membro fundador do Grupo de Lima; também em 2017, os dois países trocaram declarações de "persona non grata" aos embaixadores do outro país. O Brasil não reconheceu a eleição presidencial de 2018 e, em janeiro de 2019, reconheceu Guaidó como presidente encarregado. Em junho, a embaixadora de Guaidó apresentou suas credenciais ao presidente Bolsonaro; em abril de 2020, o Brasil fechou a embaixada em Caracas, removeu seus servidores e ordenou que os funcionários do regime de Maduro deixassem a embaixada venezuelana em Brasília; a medida foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) poucos dias depois. Segundo o Supremo, os diplomatas venezuelanos poderão permanecer no Brasil até o fim da calamidade pública originada da pandemia. Essa política está em curso de reversão no início do mandato do presidente Lula. Para mais detalhes sobre as relações bilaterais, ver a seção XII do tópico 3.3.2.

Finalmente, cabe lembrar do Haiti, um dos países caribenhos que, por meio do Petrocaribe, adquiria petróleo venezuelano em condições favoráveis e, assim, passou a alinhar-se com a Venezuela em foros multilaterais, sendo observadora da ALBA desde 2012 e aprofundando a cooperação com Caracas. Com a crise sob o governo de Maduro, o fluxo de petróleo cessou, levando a problemas de abastecimento e na economia haitiana. Em 2019, o governo de Jovenel Moïse rompeu com Maduro e reconheceu Guaidó como presidente, além de solicitar adesão ao Grupo de Lima em janeiro de 2020.

f) Forças extrarregionais sobre a crise na Venezuela

Os EUA mantinham preocupação com o regime venezuelano desde o governo Chávez, pela ação do narcotráfico e pela falta de cooperação para enfrentamento do terrorismo. As primeiras sanções dos EUA remontam a 2008, o que se aprofundou na década seguinte: em 2014, o governo Obama aprovou uma lei que impôs sanções específicas a indivíduos responsabilizados por violações de direitos humanos nas manifestações oposicionistas daquele ano; essa lei foi prorrogada em 2016 e expirou no último dia de 2019. Em 2015, os EUA impuseram restrições de visto a integrantes e ex-integrantes do governo venezuelano ligados a abuso de direitos humanos e corrupção, além de congelar ativos e impedir a entrada de membros do regime de Maduro. Durante o governo Trump, os EUA endureceram as sanções, e o presidente norte-americano chegou a aventar a possibilidade de ações militares, como um bloqueio naval, diante da dificuldade de remover Maduro mediante sanções. Ainda assim, Trump aumentou as medidas contra o regime bolivariano, congelando todos os ativos em nome do governo venezuelano nos EUA e proibindo transações entre o país e cidadãos e companhias norte-americanas; também houve medidas contra a PDVSA, petrolífera estatal venezuelana, e contra moedas digitais venezuelanas – nomeadamente a criptomoeda "Petro". Em 2019, os EUA proibiram o envio de gasolina refinada para a Venezuela, o que gerou bastante impacto, pela deterioração da indústria de refino venezuelana, agora incapaz de produzir gasolina em quantidade suficiente, o que gerou falta de combustível crônica no país. Em março de 2020, com apoio do Brasil, os EUA propuseram a Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, composta de uma série de medidas, que incluíam a renúncia simultânea de Maduro e Guaidó, a libertação de presos políticos, restauração das imunidades parlamentares, a reestruturação do CNE e o restabelecimento de uma Corte Suprema de Justiça. Em março de 2021, já no governo Biden, os EUA concederam *status* de proteção temporária a migrantes venezuelanos vivendo no país, cumprindo promessa de campanha: dar abrigo àqueles que fugiram do colapso econômico e do caos econômico sob Maduro.

Em 2022, o governo Biden começou a dar sinais de distensão no apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado e figura política central da mudança de regime na Venezuela. Em junho de 2022, Biden não convidou Guaidó para a Cúpula das Américas; tampouco foram convidados Maduro ou os presidentes de Cuba e da Nicarágua, considerados mandatários de regimes não democráticos. Em outubro de 2022, o governo dos EUA fechou um acordo com o México para aceitar a entrada de até 24 mil imigrantes venezuelanos que cheguem por via aérea, em uma rota legal semelhante à aplicada aos ucranianos. Na COP27, no Egito, John Kerry foi visto em breve conversa com Maduro. Após a assinatura, em novembro de 2022, por representantes de Maduro e da oposição, inclusive o próprio Guaidó, de acordo na Cidade do México para a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana, Biden aliviou algumas sanções ao setor do petróleo no país, em um esforço para impulsionar a continuidade das negociações. No mesmo mês, Biden autorizou a petrolífera Chevron a voltar a atuar na Venezuela, com algumas restrições: os recursos auferidos deverão ser destinados a pagar os bilhões de dólares de dívida acumulada que a Venezuela deve à Chevron. Além disso, é proibido o pagamento de royalties ou impostos ao regime, ou quaisquer dividendos à PDVSA. O contrato entre a PDVSA e a Chevron para retomada das atividades foi assinado em dezembro de 2022 e a retomada das atividades teve efeitos imediatos sobre as estimativas de crescimento do PIB da Venezuela, segundo a CEPAL. Esta medida reflete o reconhecimento de que Guaidó não teve êxito em promover a transição da Venezuela para a democracia e o aumento de importância estratégica das reservas petrolíferas venezuelanas no

contexto da Guerra da Ucrânia, além das preocupações com a crise humanitária que assola a Venezuela. Para mais detalhes sobre as relações entre os EUA e a Venezuela, ver seção VIII do tópico 3.2.1.

Outro país contrário ao regime de Maduro e que impôs sanções e embargos foi o Canadá. O primeiro-ministro Justin Trudeau chamou Maduro "ditador ilegítimo" e afirmou que seu governo tem sido responsável por opressão e por uma crise humanitária pela qual a América do Sul não passava há décadas.

A UE manifestou-se após a repressão aos protestos de 2014, pedindo solução via diálogo; no ano seguinte, após a prisão de manifestantes, o bloco passou a debater a possibilidade de sanções. Em 2017, a UE proibiu companhias do bloco de comercializar materiais que pudessem ser utilizados para repressão, incluindo armas de fogo, em resposta às violações de direitos humanos e do enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito sob o regime de Maduro. Quando das eleições presidenciais de 2018, mais de metade dos países membros do bloco, incluindo Reino Unido, Espanha, Alemanha e França, afirmaram seu suporte a Guaidó – a posição só não foi oficializada como do bloco devido ao veto da Itália, que optou por limitar seu apoio à Assembleia Nacional. Em fevereiro de 2021, a UE retirou seu reconhecimento ao governo de Guaidó, adotando a mesma posição italiana; o Reino Unido, que deixou o bloco, mantém seu apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado.

Por sua vez, o bloco de países que mantiveram seu apoio ao regime de Maduro é encabeçado por Rússia, China, Irã e Turquia. A Rússia é o aliado mais vocal do regime de Maduro, tendo cooperado não apenas no campo econômico, mas também no militar, em parceria que remonta à época de Hugo Chávez. O governo de Vladimir Putin enviou dois bombardeiros capazes de carregar armas nucleares para a Venezuela, e tem sido o maior aliado de Maduro no âmbito das Nações Unidas. Há investimentos da Rosneft, estatal petrolífera russa, em iniciativas conjuntas com a PDVSA para modernizar campos de extração, além de empréstimos para a companhia estatal venezuelana. Além disso, no início de 2019, cerca de cem militares russos foram enviados ao país, segundo o Kremlin, com a justificativa de reparação de equipamentos e promoção de cooperação técnica.

A China, embora reconheça o governo de Maduro, passou por ajustes em sua posição desde as eleições contestadas de 2018. No início, Pequim defendeu a soberania e a independência venezuelana, opondo-se a intervenções externas em assuntos domésticos. Porém, cálculos políticos, como o temor de prejudicar relações comerciais com outros países sul-americanos que reconheceram Guaidó e a insatisfação com a incapacidade da Venezuela de cumprir as parcelas de um empréstimo de US$ 67 bilhões feito pela China, levaram o país a uma condução mais pragmática. Mesmo sem reconhecer Guaidó como presidente, representantes do governo chinês se reuniram com diplomatas do presidente encarregado, ao mesmo tempo em que Pequim reafirmou sua oposição às sanções impostas sobre o regime de Maduro e defendeu a retomada do diálogo entre as duas partes.

O Irã afirmou que dá apoio a Maduro e se opõe a qualquer tipo de interferência externa em assuntos domésticos. A Turquia, por sua vez, deu apoio inicial a Maduro, com o presidente Erdogan tendo sinalizado que o país investiria na economia venezuelana e aprofundaria a cooperação em todos os campos. Porém, em agosto de 2019, o maior banco turco parou de oferecer serviços ao Banco Central da Venezuela.

g) Agrupamentos e outras tentativas de mediação da crise na Venezuela

O Grupo de Lima busca abordar a crise venezuelana e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia no país por meio de uma solução pacífica e negociada, que não inclua a permanência de Maduro no poder. Desde então, o Grupo, que usa declarações e comunicados conjuntos para expor suas posições, condenou a ruptura da ordem democrática em 2017, no contexto da criação da ANC, apoiou a Assembleia Nacional eleita, além de repudiar a violência e as violações de direitos humanos. O Grupo de Lima se posicionou contrário à Venezuela integrar o Conselho de Direitos Humanos (CDH), e apoiou a aplicação das cláusulas democráticas da OEA e do MERCOSUL para suspensão venezuelana. Também condenou irregularidades em eleições, pediu revisão do sistema eleitoral e exigiu libertação de presos políticos, além de instar ONU e o secretário-geral (SGNU) a acompanharem a crise. Em 2018, não reconheceu as eleições presidenciais venezuelanas, endossou o não convite à Venezuela para a Cúpula das Américas e rebaixou relações diplomáticas com Caracas. Em 2019, o Grupo de Lima reconhece Guaidó como presidente e pede apoio às Forças Armadas venezuelanas, e pede investigação de crimes contra a humanidade para o CDH e o Tribunal Penal Internacional (TPI). Em 2020, expressou apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, rejeitou eleições para a Assembleia Nacional e reiteraram apoio a Guaidó. Finalmente, em 2021 não reconheceu a Assembleia Nacional eleita em dezembro e instou a comunidade internacional a fazer o mesmo, reiterando o pedido por uma solução pacífica e constitucional.

A partir da chegada ao poder de presidentes com tendências de esquerda na América Latina, o Grupo de Lima começou a dar sinais de enfraquecimento diante dos questionamentos quanto à eficácia da política de isolamento do regime de Maduro e do apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado. Críticas quanto ao sequestro da agenda regional pelos governos de direita, que articularam alianças em função da oposição à Venezuela, se intensificaram. Após a eleição de López Obrador para a presidência, em 2018, o México parou de subscrever as declarações do grupo, embora não tenha se retirado do grupo, postura também assumida pela Bolívia de Arce. Em março de 2021, Fernández anunciou a retirada formal da Argentina e, em agosto do mesmo ano, Santa Lucía se retirou do grupo; no mesmo mês, Pedro Castillo, presidente eleito do Peru, fez o mesmo, ironicamente privando o grupo de seu toponímico. Em 2022, as eleições dos presidentes Gabriel Boric, no Chile, Gustavo Petro, na Colômbia e Lula, no Brasil, terminaram de esvaziar o apoio ao grupo na região. Em paralelo, no plano extrarregional, a retirada pela UE ao reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, em janeiro de 2021, e o crescente desengajamento de Biden quanto ao apoio a Guaidó, ao longo de 2022, privam o grupo de Lima de importantes apoios. A última declaração emitida pelo grupo data de janeiro de 2021, após a posse da Assembleia Nacional eleita em 2020. A XIX Reunião Ministerial do Grupo de Lima (2020) foi a última do grupo.

Outra iniciativa com origem no continente americano é o Grupo de Contato Internacional sobre a Venezuela, criado em fevereiro de 2019 em conferência patrocinada pelos governos de México e Uruguai, buscando uma forma de mediar negociações entre Maduro e Guaidó, com a participação de países latino-americanos tendentes a neutralidade e de alguns europeus. Mexicanos e uruguaios negaram-se a respaldar a posição de outros membros do MERCOSUL e do Grupo de Lima, que reconheciam a presidência de Guaidó, e pediam um novo processo de negociações que respeitassem o Estado de Direito e os direitos humanos. Entre os europeus que aceitaram participar, estão França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e Suécia. O Grupo de Contato emitiu uma declaração na qual pediu novas eleições na Venezuela e

ajuda humanitária – como curiosidade, o México não assinou a declaração, citando uma proibição constitucional de interferir na política interna de outros Estados. Apesar de não haver tido o reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, o Grupo de Contato reconheceu Guaidó como presidente do Parlamento, após a eleição da Comissão Delegada da Assembleia Nacional, em 2020.

Em outubro de 2016, o Vaticano tentou mediar diálogo entre governo e oposição, com apoio de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Paraguai e Uruguai. Porém, a medida naufragou antes de iniciar: apesar da boa recepção de Maduro à iniciativa do papa Francisco, líderes da oposição, alegando terem tomado conhecimento do diálogo pela imprensa, descartou a possibilidade.

Em setembro de 2017, a República Dominicana tentou mediar negociações entre o governo de Maduro e a oposição; contudo, após tensões relativas a esclarecimentos de uma possível execução extrajudicial de um político dissidente por forças de segurança de Maduro, a oposição não compareceu à rodada marcada para janeiro de 2018, e a iniciativa redundou malsucedida.

Em 2019, após a fracassada tentativa de motim entre militares, representantes de Maduro e de Guaidó iniciaram novo processo de negociação, dessa vez mediado pela Noruega. Após dois encontros em Oslo, não houve acordo: Guaidó não abriu mão do retorno das prerrogativas usurpadas da Assembleia Nacional pela ANC, enquanto Maduro se limitou a antecipar eleições legislativas.

Em agosto de 2020, foi publicada a Declaração Conjunta de Apoio à Transição Democrática na Venezuela, iniciativa que uniu o Grupo de Lima, o Grupo de Contato, a UE, os EUA, além de outros países, que pediu que houvesse engajamento urgente no apoio a um processo que estabelecesse um governo de transição inclusivo, levando o país a eleições presidenciais livres e justas no curto prazo. A Declaração também apontou que as eleições legislativas de 2020 poderiam agravar a polarização política na Venezuela.

Em março de 2020, foi proposta uma Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, de autoria dos EUA, com apoio do Brasil, que propunha um governo de transição sem Maduro nem Guaidó. Caso houvesse concordância e Maduro aceitasse convocar eleições, nas quais não faria parte por um período de pelo menos seis meses, os EUA poriam fim a todas as sanções contra o regime. Essas eleições deveriam ocorrer ainda em 2020, e todas as forças militares estrangeiras teriam de deixar o país. A proposta também incluía a libertação de presos políticos e o estabelecimento de um Conselho de Estado, com membros escolhidos pelas duas partes. A UE também se mostrou disposta a levantar as sanções caso a ideia fosse aceita. A proposta foi aceita por Guaidó, mas o chanceler de Maduro rechaçou a iniciativa, afirmando que somente eleições parlamentares ocorreriam em 2020.

Em 2021, as negociações entre o governo Maduro e a oposição, com mediação norueguesa, foram relançadas, com mais três rodadas, sendo novamente interrompidas em outubro de 2021 devido à extradição do Cabo Verde aos EUA de Albert Saab, aliado de Maduro acusado de lavagem de dinheiro.

Em 2022, as negociações foram retomadas em outubro, após a participação de delegações do governo e da oposição venezuelanos no Foro de Oslo em junho de 2022. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Foro para a Paz, em Paris, foi o encontro dos negociadores do governo e da oposição venezuelanos, realizado graças ao empenho pessoal dos presidentes Macron e Fernández. No mesmo mês, representantes de Maduro e sua oposição, inclusive o próprio Guaidó, assinaram um acordo na Cidade do México para a criação de um fundo

administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana.

h) Tratamento da crise da Venezuela em organizações de âmbito sub-regional e hemisférico

No MERCOSUL, a questão da crise passou a ser abordada em 2014, com o bloco expressando preocupação com o uso de ações violentas como instrumento político e pedindo por diálogo. Em 2016, com a mudança nas presidências de Argentina e Brasil, ao mesmo tempo em que a Venezuela passava por crise institucional envolvendo a relação entre o Executivo e o Legislativo, a suspensão venezuelana entrou na pauta das reuniões entre os membros. Em agosto, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram que a PPT do bloco, que seria da Venezuela no segundo semestre de 2016, foi assumida pelos quatro. Em dezembro, a Venezuela foi suspensa do bloco por não ter internalizado o acervo normativo do MERCOSUL, condição firmada na assinatura do protocolo de adesão, em 2012. Em 2017, após o episódio no qual as prerrogativas da Assembleia Nacional acabaram usurpadas pela ANC, os chanceleres dos quatro países membros assinaram declaração na qual afirmava que houve uma ruptura da ordem democrática na Venezuela, e que após tentar fazer consultas com o regime de Maduro, buscando separação dos poderes, cronograma eleitoral e respeito aos direitos humanos, em agosto foi acionado o Protocolo de Ushuaia, que levou a nova suspensão da Venezuela. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre MERCOSUL, no tomo 4.

Quanto à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), houve reunião de emergência em 2013, para tratar das eleições presidenciais, que mencionou atos de violência após o pleito, mas que não questionou o resultado. Em 2014, os chanceleres de Brasil, Colômbia e Equador organizaram reunião da Comissão Reduzida de Chanceleres da UNASUL para tentar mediar um diálogo entre governo e oposição; em 2015, a comissão visitou Caracas, pouco antes de relatarem a situação para o Conselho de Chanceleres da UNASUL, reafirmando apoio à realização de eleições parlamentares e a disposição de enviar missão para acompanhar o processo eleitoral. Porém, a crise econômica venezuelana, aliada à falta de consenso entre os países em quase todos os temas, a exemplo da escolha do secretário-geral da organização (SG-UNASUL), cargo vago desde a saída do colombiano Ernesto Samper, no início de 2017, levaria à paralisia da organização. Para mais detalhes a respeito da UNASUL, ver o tomo 4.

Fruto direto do ocaso da UNASUL, o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) foi criado em janeiro de 2019, após proposta de Colômbia e Chile, para substituir a entidade que se esfarelou. O objetivo da nova iniciativa é um claro recado a Maduro e seus aliados: a adesão ao PROSUL dependerá da vigência plena do Estado de Direito e do respeito às liberdades e aos direitos humanos. A Venezuela não foi convidada para a primeira cúpula, por não ser considerada uma democracia. Para mais detalhes a respeito do PROSUL, ver o tomo 4.

Outro bloco que teve sua derrocada ocorrendo em paralelo com a crise venezuelana foi a CELAC, organismo composto de todos os países latino-americanos e caribenhos, excluídos EUA e Canadá. Contudo, especialmente durante a PPT do México (2020-2022), López Obrador empenhou-se em revitalizar a CELAC, esforço continuado por Fernández durante a PPT da Argentina, iniciada em 2022. O fato de a Venezuela estar representada no bloco por membros do governo de Maduro fez com que o Brasil considerasse que a CELAC não tem condições para atuação no contexto da crise vivida por Caracas. Em janeiro de 2020, o Brasil oficializou a decisão de suspender sua participação nas atuações do fórum, que atuaria no sentido de dar protagonismo

a regimes totalitários. Na cúpula da CELAC de 2020 (PPT do México), o ministro da Comunicação e Informação da Venezuela, Jorge Rodríguez, defendeu a unidade e a cooperação internacional entre os países do continente, a fim de fortalecer a região, confirmando a vontade de apoiar a gestão do México à frente da CELAC como um mecanismo indispensável e legítimo, unitário e diverso, de concertação política e integração regional. Na cúpula de 2021, também no México, Maduro esteve presente como representante da Venezuela. O evento foi marcado por atritos: os presidentes do Paraguai, Mario Benítez, e do Uruguai, Lacalle Pou, questionaram a legitimidade democrática de seus pares Maduro e Miguel Díaz-Canel, presidente de Cuba. Na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores da CELAC-UE, o ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores, Carlos Faría, representou o regime de Maduro. Para mais detalhes a respeito da CELAC, ver o tomo 4.

Na OEA, houve, já em 2016, pedido feito pelo G15 (Argentina, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) para que houvesse diálogo político e um referendo revocatório, que acabou não sendo feito na Venezuela. Em abril de 2017, após críticas do secretário-geral da organização (SG-OEA) sobre a situação política na Venezuela e a aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI), o governo de Maduro anunciou sua saída da organização, que dependeria de um prazo de dois anos, além da liquidação da dívida do país com o órgão, cerca de US$ 12 milhões. Em 2018, foi aprovada resolução para dar início ao processo de suspensão da Venezuela da OEA. Em janeiro de 2019, a OEA aprovou resolução pela qual considera ilegítimo o novo mandato de Maduro; semanas depois, no dia em que Guaidó foi anunciado presidente encarregado, o SG-OEA reconheceu Guaidó, mas não houve, no dia seguinte, a maioria necessária para que uma resolução da OEA no mesmo sentido fosse aprovada. Em abril de 2019, a poucos dias de expirar o prazo da saída requerida pelo governo de Maduro, o governo Guaidó, por meio de representante nomeado pela Assembleia Nacional, solicitou a revogação do pedido de saída; assim, a Venezuela voltou a ter delegado na OEA, mas também no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), apesar do regime de Maduro afirmar que o país não pertence mais à organização.

Na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2022, como sinal do enfraquecimento político de Juan Guaidó, só quatro países votaram a favor de manter as credenciais dos representantes do opositor venezuelano nas reuniões do bloco. O Brasil se absteve. O resultado final, porém, não mudou a situação: para que essa proposta de remoção seja votada, é preciso que 23 dos 34 membros ativos da OEA apoiem o pedido de votação. Na ocasião, o SG-OEA Almagro salientou que, embora o prazo para que a Venezuela formalizasse sua saída da OEA, notificada pelo governo de Nicolás Maduro dois anos antes, tenha expirado em 27 de abril de 2019, o processo não foi concluído. Almagro argumenta que a Venezuela não pode deixar formalmente a entidade porque o país deve contribuições atrasadas à OEA. Para mais detalhes a respeito da OEA, ver o tomo 4.

Violações de direitos humanos foram abordadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que afirmou, em carta de maio de 2017, deplorar as medidas repressivas das forças de Maduro contra os protestos no país, com preocupação especial com o aumento de mortes, pessoas feridas e detenções em massa. Em janeiro de 2020, o regime de Maduro não permitiu a entrada de delegação da CIDH, que visitaria o país no mês seguinte para fiscalizar a situação; a alternativa foi viajar até Cúcuta, na Colômbia, cidade próxima à fronteira de maior fluxo com a Venezuela.

Também houve menção à crise na Cúpula das Américas de 2018, em Lima: declaração presidencial apoiou a Assembleia Nacional, além de pedir assistência humanitária, restabelecimento da democracia e recuperação econômica no pós-crise. A Venezuela não foi convidada para o encontro entre presidentes. Essa situação se repetiu na IX Cúpula das Américas, em junho de 2022. Em sinal de protesto contra a exclusão não apenas de Maduro, mas também dos presidentes de Cuba e da Nicarágua, seis chefes de Estado não compareceram à Cúpula em Los Angeles. Alberto Fernández, presente ao evento, criticou enfaticamente essa exclusão.

A crise venezuelana levou à convocação de reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em setembro de 2019, na qual foi aprovada resolução que reconhece o regime de Maduro como ameaça para a segurança e a estabilidade do hemisfério. A resolução estabelece um mecanismo operacional coletivo para que pessoas e entidades do regime de Maduro ligadas ao narcotráfico e ao terrorismo, além daqueles responsáveis por graves violações de direitos humanos, corrupção e lavagem de dinheiro, sejam investigados e levados à justiça. A resolução, assim, vê as atividades do regime de Maduro como uma grave ameaça à segurança regional, além do sofrimento infligido ao seu próprio povo. Em dezembro, o Órgão de Consulta se reuniu pela segunda vez, e decidiu impor sanções a Maduro e outros 28 altos funcionários de seu regime: os Estados Partes do TIAR farão investigações e aplicarão medidas administrativas e judiciais às 29 pessoas citadas, que também passam a ser impedidas de entrar ou transitar pelo território de qualquer um dos Estados Partes do TIAR.

i) Tratamento da crise na Venezuela em organizações de âmbito extrarregional e universal

Em janeiro de 2019, após a recondução de Maduro, delegados de seu regime seguiram representando a Venezuela junto à ONU; no mês seguinte, um grupo de delegados, incluindo venezuelanos e membros de nações aliadas a Maduro, acusou os EUA de usar sanções econômicas como armas políticas.

A crise venezuelana foi abordada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU): em janeiro de 2019, foi convocada reunião extraordinária do CSNU para discussão do impasse presidencial, mas não foi possível chegar a um consenso. Em fevereiro, dois projetos de resolução foram colocados para votação pelo CSNU: um proposto pelos EUA, que pedia novas eleições na Venezuela, a entrada de ajuda humanitária e o reconhecimento de Guaidó como presidente interino; o outro de autoria da Rússia, que pedia diálogo entre o regime de Maduro e a oposição, indo ao encontro da ideia do Grupo de Contato idealizado por México e Uruguai. Porém, Rússia e China vetaram o projeto dos EUA, enquanto o projeto da Rússia obteve apenas quatro votos favoráveis, sequer chegando à maioria exigida.

O assunto da crise venezuelana foi suscitado em diversas instâncias relativas a direitos humanos dentro da ONU, como o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura: em novembro de 2014, a Venezuela foi objeto de avaliação do comitê, por conta de violações ocorridas entre 2002 e 2014, incluindo um estupro de uma juíza, o baixo número de condenações de autoridades públicas acusadas de violações (foram mais de cinco mil casos, com apenas doze acusados considerados culpados), e o fato de a Comissão Nacional Venezuelana para a Prevenção da Tortura não ser independente do governo, assim como o próprio sistema judicial do país. No mesmo mês, o Comitê considerou alarmantes os relatos de abusos cometidos por autoridades do regime durante os protestos daquele ano: torturas teriam incluído espancamentos, queimaduras e choques elétricos como formas de obter confissões; o órgão da ONU pediu investigações efetivas pelo governo

venezuelano, pois apenas cinco em 185 inquéritos levaram a processos; além disso, instou o regime a libertar presos políticos.

Temas conexos à crise venezuelana foram objeto de várias deliberações e relatórios do CDH: em março de 2015, o relator da ONU para tortura e outros tratamentos degradantes afirmou que o regime de Maduro não respondeu a múltiplos pedidos de informação, o que o levou a concluir que direitos de detentos foram violados pelo governo, e que o regime não cumpriu sua obrigação de investigar, processar e punir todos os atos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em 2018, o CDH aprovou a primeira resolução sobre situação humanitária e de direitos humanos na Venezuela, patrocinada por onze países das Américas; embora o Brasil não tenha subscrito o projeto de resolução, foi um dos votos favoráveis no Conselho. Em 2019, o CDH aprovou nova resolução sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela, desta vez apresentada pelo Brasil, ao lado de parceiros do Grupo de Lima; a resolução expressa preocupação com violações contra direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no contexto da crise causada pelo regime de Maduro. A resolução cria a Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, independente e com mandato amplo e robusto, para investigar execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ocorridos na Venezuela desde 2014, com o objetivo de garantir a responsabilização dos violadores e justiça para as vítimas. Em setembro de 2020, a Missão Internacional publicou relatório de suas atividades: foram investigados 223 casos e revisados outros 2.891; a missão afirma haver reunido evidências suficientes para acreditar que o regime de Maduro violou tratados e convenções de direitos humanos, além de ter cometido crimes tipificados no ordenamento penal doméstico e no direito internacional, alguns dos quais constituem crimes contra a humanidade. O relatório responsabiliza o Estado venezuelano e seus agentes, e conclui que Maduro e seus ministros da Defesa e do Interior e Justiça "ordenaram ou contribuíram para a prática dos crimes documentados", apontando seu envolvimento e o de outros representantes do regime em crimes que devem ser investigados por tribunal competente e, na falta de disposição ou capacidade da justiça nacional, pelo TPI.

Outra instância da ONU que tratou do caso venezuelano é o ACNUDH: em 2017, expressou preocupações diante dos relatos de violência e pediu ao governo que garantisse os direitos à liberdade de reunião pacífica e de opinião, e criticou a cassação dos direitos políticos, por quinze anos, do líder oposicionista Henrique Capriles. Em agosto, o ACNUDH publicou uma declaração afirmando haver uso generalizado e sistemático de força excessiva e prisões arbitrárias contra manifestantes na Venezuela, além de sinais de outras violações de direitos humanos, como tortura e tratamento cruel contra indivíduos detidos por relação com os protestos, vários mortos por grupos ligados a autoridades públicas e milícias governistas. Em 2019, a alta comissária Michelle Bachelet anunciou que enviaria uma delegação para a Venezuela antes de uma possível visita dela mesma; logo surgiram denúncias de que autoridades de Maduro estavam conduzindo uma operação em larga escala para maquiar a situação. Contudo, os membros da delegação não se convenceram das aparências de instalações, por indícios como o odor de tinta fresca; em uma visita sem acompanhamento de membros do governo, a delegação constatou a condição precária de instalações hospitalares. Bachelet, em pronunciamento preliminar pouco antes do fim da visita da delegação, expressou preocupação com a gravidade da situação dos direitos humanos, possível fator de desestabilização regional, e afirmando que a crise tinha origem anterior à imposição de sanções econômicas, embora afirmasse preocupação de que as sanções agravassem o quadro. Outros temas abordados pela alta comissária foram o recrudescimento das restrições à liberdade de expressão e imprensa, o impacto da crise sobre o sistema de saúde venezuelano e o uso

excessivo da força por integrantes do regime contra protestos. Bachelet visita a Venezuela em junho de 2019, encontrando-se separadamente com Maduro e Guaidó, além de outros atores ligados ao tema: após anunciar que uma delegação encabeçada por agentes da ONU permaneceria na Venezuela, reiterou a preocupação com o efeito de sanções sobre a crise, e pediu pela libertação de presos políticos no país. O relatório final de Bachelet mencionou execuções extrajudiciais, tortura, desaparecimentos forçados e outras violações de direitos atribuídas a forças de segurança de Maduro; outro ponto destacado foi uma lei proposta por governistas que criminalizaria organizações de direitos humanos que recebessem financiamento externo.

Por outro lado, a ACNUDH também apontou que sanções impostas ao regime venezuelano que possam levar ao esgotamento de produtos médicos e à fome também violam direitos humanos de inocentes: em janeiro de 2019, o relator especial apontado pela ONU para tratar das sanções impostas pelos EUA à PDVSA, afirmou que o uso de coerção, seja militar ou econômica, jamais deve ser usada com o intuito de mudar o governo de um Estado soberano, reiterando que a solução deve vir mediante diálogo. Em maio de 2019, um especialista independente indicado pelo CDH expressou preocupação com novas medidas coercitivas impostas pelos EUA contra a Venezuela, novamente com o argumento de que o uso de sanções econômicas para finalidades políticas representa violação de direitos humanos e normas internacionais, podendo precipitar catástrofes humanitárias de proporções sem precedentes. Em fevereiro de 2021, a relatora especial para medidas coercitivas unilaterais e direitos humanos da ACNUDH instou os EUA e a UE a suspenderem as sanções impostas ao regime de Maduro, após constatar que as sanções agravaram situações econômicas pré-existentes e afetaram dramaticamente toda a população da Venezuela, em especial aqueles vivendo em extrema pobreza.

Entre junho de 2020 e maio de 2021, o ACNUDH registrou 97 incidentes ligados a defensores de direitos humanos na Venezuela. Segundo Bachelet, são "sinais do aumento da polarização e da diminuição do espaço cívico no país"; ela salienta que a crise enfrentada pela Venezuela tem sido agravada pela pandemia de COVID-19 e por sanções enfrentadas pelo país. Em 2021, o CDH voltou a denunciar o uso da força por parte das autoridades de segurança na Venezuela em 23 manifestações dispersadas por policiais durante o ano. Em setembro de 2022, o TPI conclamou o CDH a renovar a Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, para garantir a documentação das violações persistentes de direitos humanos no país. O relatório de 2022 da missão documenta ampla gama de graves violações e abusos dos direitos humanos no Arco Mineiro do Orinoco, incluindo desaparecimentos forçados, tráfico de pessoas, ameaças a defensores dos direitos humanos, bem como violações e abusos dos direitos à saúde, à terra e a um meio ambiente saudável de mulheres, crianças e povos indígenas, na maioria dos casos com a aquiescência ou cumplicidade das autoridades locais e seus superiores. Em outubro do mesmo ano, a Venezuela perdeu seu assento no CDH, não conseguindo reeleger-se. O país fazia parte do órgão há três anos; em seu lugar e no do Brasil, que não poderia mais reeleger-se, foram eleitos Chile e Costa Rica.

Quanto ao TPI, passou-se a suscitar investigações acerca da crise em 2017, quando uma advogada venezuelana, em audiência da OEA que analisava possíveis crimes contra a humanidade no país, testemunhou sobre 289 casos de tortura, incluindo incidentes dos protestos naquele ano e 192 casos de tortura sexual. Em fevereiro de 2018, o TPI anunciou que abriria investigações preliminares acerca dos alegados crimes contra a humanidade perpetrados por autoridades do regime de Maduro. Em maio, painel independente de especialistas internacionais formado pela SG-OEA concluiu haver fundamentos razoáveis para acreditar que crimes contra a humanidade (assassinatos, execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, tortura, ataques contra o Judiciário e

uma “crise humanitária chancelada pelo Estado”) foram cometidos na Venezuela desde pelo menos fevereiro de 2014, recomendando que o SG-OEA encaminhasse o relatório e as provas obtidas pela OEA para a Promotoria do TPI, convidasse Estados Partes do Estatuto de Roma para encaminhar a situação da Venezuela à Promotoria do TPI e pedisse a abertura de uma investigação acerca dos fatos expostos no relatório.

Em setembro de 2018, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru encaminharam a situação ao TPI e demandaram que a Promotoria desse início a uma investigação; o caso foi para uma das Câmaras de Pré-julgamento do Tribunal. No final de maio de 2011, a Argentina retirou seu copatrocínio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro. Em 3 de novembro de 2021, o procurador-chefe do TPI, Karim Khan, anunciou a abertura da investigação formal de crimes contra a humanidade na Venezuela, após conclusão de exame preliminar em uma visita de três dias ao país. Como a Venezuela é signatária do Estatuto de Roma, este anúncio foi acompanhado por um memorando de entendimento assinado por Khan e pelo presidente Maduro, no qual, sob o princípio da complementaridade, o governo se compromete a facilitar a investigação mesmo que expresse seu desacordo com esta decisão. Esta decisão histórica levou ao primeiro caso do TPI na América Latina. A abertura formal da investigação confirma os relatórios emitidos pela OEA, pela ACNUDH e pela Missão Internacional Independente de Averiguação sobre a violação sistemática dos direitos humanos por parte do Estado venezuelano. Em março de 2022, a promotoria do TPI abriu escritório em Caracas para acompanhar a investigação; os funcionários receberam vistos de entrada múltipla do governo.

O tema também foi tratado pela Organização Mundial do Comércio (OMC): em dezembro de 2018, a Venezuela registrou reclamação junto à OMC para questionar sanções impostas pelos EUA, como proibição da entrada de indivíduos em sua lista negra e restrições ao comércio, que violariam regras da OMC. Foi apenas a segunda vez em que a Venezuela acionou a OMC, e o país também citou as sanções norte-americanas sobre negociações envolvendo ouro e o tratamento discriminatório da dívida venezuelana e das transações em moedas digitais como brechas das regras internacionais. Porém, os EUA não manifestaram preocupação, pois as regras da OMC permitem exceções em casos de “interesses essenciais de segurança nacional”, o que já havia sido invocado pelos próprios EUA como justificativa no caso dos aumentos de tarifas sobre importações de aço e alumínio; ademais, a situação de paralisia em que se encontra o Órgão de Apelação (OA) da OMC faz com que quaisquer disputas no foro acabem em um limbo legal; assim, contenciosos podem ter maior chance de resolução via diplomática do que por meio dos árbitros da OMC. Recentemente, em março de 2021, os EUA responderam à demanda venezuelana, afirmando que o pedido não tinha legitimidade, o que foi refutado por Caracas, levando a OMC a suspender uma reunião sobre o contencioso. Para os EUA, o requerimento de painel não era legítimo, pois o regime de Maduro não teria direito de falar em nome do povo venezuelano, e que os norte-americanos não aceitariam ações de Maduro para valer-se da OMC para atacar sanções voltadas à restauração dos direitos humanos e da democracia na Venezuela. A ação dos EUA teve a intenção de mostrar que o governo de Joe Biden não mudaria a abordagem linha-dura contra Maduro: a posição foi apoiada por Brasil, Colômbia e Peru, enquanto a Rússia se posicionou favorável ao direito de a Venezuela solicitar o painel.

j) Discurso na AGNU em 2021

Maduro destacou o desejo de consolidar uma ordem internacional multipolar, pautada por paz, cooperação, diálogo e diversidade ideológica, cultural, política e religiosa. Rechaçou o que

chamou de "*hegemonismos imperiales*". Comentou que a Venezuela compartilha das lutas dos povos do Sul, da doutrina do Movimento Não Alinhado (MNA) e da doutrina Sul-Sul. Notou o apoio definitivo e majoritário que recebeu dos países do mundo. Denunciou a "campanha feroz" de agressão permanente e sistemática por meio de sanções econômicas, financeiras, petrolíferas e cruéis levada a cabo pelas elites dos EUA, com a cumplicidade das europeias e de outras. Essas buscaram instrumentalizar os organismos internacionais, o direito internacional para justificar o ataque criminoso contra o povo venezuelano. Comentou que a relatora especial para sanções da ONU recomendou o fim das sanções após visitar a Venezuela. Afirmou que a Venezuela provou que é possível enfrentar as agressões imperiais e avançar. Ratificou o apoio a Cuba. Comentou o êxito das "mega eleições" realizadas. Notou a volta do diálogo com grupos sociopolíticos para superação das crises venezuelanas, com o apoio de México, Noruega, Rússia e Países Baixos. Comentou a necessidade de agir contra a mudança do clima.

IV. México

a) Governo AMLO

Em julho de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), do Movimento Regeneração Nacional (MORENA), foi eleito presidente do México com 54,7% dos votos, com ampla margem sobre o segundo colocado, Ricardo Anaya (22,9%). O candidato situacionista, Antonio Meade, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), logrou meros 16,8% dos votos. Os resultados refletiram desejo dos mexicanos por mudança e uma grande insatisfação com o governo anterior de Enrique Peña Nieto. A coalizão de AMLO ("*Juntos haremos historia*") conquistou ainda 69 dos 128 assentos no Senado e 306 das 500 cadeiras na Câmara de Deputados, conferindo ao presidente amplo respaldo no Legislativo.

Em sua campanha, AMLO prometeu realizar a "*cuarta transformación*" mexicana – as três outras teriam sido a Guerra de Independência (1810-1821), a Guerra da Reforma (1858-1861) e a Revolução Mexicana (1910-1917). A "4T", como ficou conhecida, consistiria em uma ampla agenda de austeridade republicana, com combate a privilégios e à corrupção, aliada a megaprojetos de infraestrutura, como o "trem maia", o novo aeroporto da Cidade do México e a construção da refinaria de Dos Bocas. Críticas à 4T incluem a participação recorde do Exército no governo (a despeito da criação da Guarda Nacional, em 2019[276]); perseguição a políticos de oposição e jornalistas; deterioração da situação securitária do país, com recordes de violência em áreas como Zacatecas e Guanajuato, resultantes das disputas territoriais entre os cartéis, e maior ocorrência de delitos graves, como chacinas, tráfico de pessoas e desaparecimentos de mulheres; e fraca observância das leis ambientais.

Quanto à situação política interna, AMLO havia prometido devolver os militares aos seus quartéis enquanto concorria ao cargo em 2018, mas mudou de ideia devido à necessidade de combater o crime organizado. Em setembro de 2022, a Câmara dos Deputados do México aprovou a manutenção do Exército nas ruas do por mais cinco anos, aumentando os temores sobre os esforços do presidente para militarizar a segurança pública do país. É a segunda medida que aumenta o poder dos militares no mesmo mês, após a aprovação pelo Senado mexicano da passagem do controle da Guarda Nacional ao Exército. A nova moção sobre o destacamento de militares, aprovada com 335 votos a favor e 152 contra, deveria expirar em 2024, mas agora se estenderá até 2029. A medida segue surtos de violência provocada por cartéis em todo o país.

Com relação à política exterior, desde o começo de seu governo, AMLO demonstra pouco interesse pelo tema – uma de suas máximas é a de que "*la mejor política exterior es una buena política interior*". Até dezembro de 2022, AMLO realizou apenas nove viagens ao exterior, sendo uma em 2020 (encontro com o presidente norte-americano Donald Trump em Washington), duas em 2021 (ambas aos Estados Unidos – EUA) e as outras seis em 2022 (todas a países próximos, como EUA, Guatemala e Cuba). O desapreço de AMLO pela política externa tem como

[276] Após defender uma desmilitarização do país em sua campanha eleitoral, AMLO criou, em março de 2019, a Guarda Nacional, com funções similares a de uma polícia nacional. Embora fosse um órgão civil, a Guarda Nacional era treinada e composta por militares. Paulatinamente, foi crescendo a militarização do governo AMLO, com o Exército ocupando postos chave e realizando diretamente grandes projetos de infraestrutura da 4T, como o novo aeroporto da CDMX. Em setembro de 2022, o Congresso mexicano aprovou lei que transfere o comando da Guarda Nacional ao ministério da Defesa do país.

contrapartida a concessão de ampla autonomia ao chanceler Marcelo Ebrard, apontado como um dos prováveis sucessores de AMLO para a próxima eleição presidencial, em 2024[277].

Uma das principais diretrizes históricas da política externa mexicana, mas ainda mais sob AMLO, é a Doutrina Estrada[278]. A doutrina segue vigente como lei no México e, com o tempo, passou a expressar um ideal mais amplo de não intervencionismo, fundamentando, por exemplo, a decisão mexicana de não apoiar a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, e de não condenar violações de direitos humanos no continente americano, como a que ocorre atualmente na Nicarágua. Em termos gerais, a política externa do governo AMLO caracteriza-se por pragmatismo com os EUA e a Europa, a despeito de tensões em temas como energia, e por relações com a América Latina pautadas, em boa parte, pelos temas de cooperação econômica e migração.

b) Relações do México com os Estados Unidos

A despeito de tensões históricas, México e EUA têm profundos laços culturais e comerciais, o que faz com que tenha prevalecido, nas últimas décadas, certo pragmatismo na relação bilateral, mesmo diante de posições frequentemente distintas na esfera multilateral[279]. Essa configuração manteve-se no governo AMLO, que apresentou uma postura colaborativa com Donald Trump e, hoje, com Joe Biden.

Das apenas nove viagens que López Obrador fez ao exterior até momento, quatro foram aos EUA, o que demonstra a relevância dada pela política externa mexicana ao relacionamento com Washington. A mais recente delas foi em julho de 2022, quando AMLO e Biden se encontraram para discutir temas como migração, investimentos, energia e meio ambiente. A visita dissipou o mal-estar gerado pelo não comparecimento de López Obrador à Cúpula das Américas, realizada um mês antes em Los Angeles, devido à ausência de Cuba, Nicarágua e Venezuela do evento. Donald Trump não foi ao México[280], assim como também ainda não o fez Joe Biden, embora o democrata tenha visita agendada para a Cidade do México em dezembro de 2022, para a Cúpula de Líderes da América do Norte (conhecida como "*the Three Amigos*")[281]. Em setembro de 2022, o secretário de Estado Antony Blinken foi ao México[282] para participar do Diálogo Econômico de Alto Nível México-EUA (DEAN).

Há entre México e EUA uma fronteira compartilhada de 3.141 km, por onde passam tanto fluxos comerciais intensos quanto migrantes em condição irregular e tráficos de drogas, armas e pessoas. O México é o segundo maior parceiro comercial dos EUA, tanto em exportações quanto em importações, perdendo apenas para o Canadá. Em 2021, o fluxo comercial bilateral foi de cerca de US$ 661 bilhões, com déficit para os EUA de mais de US$ 108 bilhões. Os EUA são o maior

[277] Não há possibilidade de reeleição no México.

[278] A Doutrina Estrada foi elaborada em 1930 pelo chanceler Genaro Estrada Félix, que defendia que Estados não devem se pronunciar acerca do reconhecimento de um governo estrangeiro.

[279] Em 2003, por exemplo, o México, à época governado pelo presidente Vicente Fox, mostrou-se fortemente contrário à invasão norte-americana do Iraque. Bilateralmente, no entanto, a relação era marcada por intensa colaboração em temas como combate ao tráfico de drogas e migração.

[280] Ao todo, entretanto, os secretários de Estado de Trump foram ao México cinco vezes.

[281] O canal de diálogo trilateral entre EUA, Canadá e México foi criado em 2005, com encontros praticamente anuais até 2016; com o governo Trump, no entanto, não foi realizado nenhum encontro. O mecanismo foi reativado no governo Joe Biden, que sediou a cúpula em novembro de 2021, em Washington.

[282] Ao todo, Antony Blinken foi ao México em duas ocasiões: em outubro de 2021, para o Diálogo em Energia de Alto Nível; e em setembro de 2022, para o Diálogo Econômico de Alto Nível.

parceiro comercial do México, respondendo em média por 80% de todo o comércio exterior mexicano.

Com a chegada de Trump à Casa Branca, em 2017, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) passou a ser renegociado com o Canadá e o México de Ernesto Peña Nieto. Embora AMLO não tenha participado das negociações, concluídas em 2018, o MORENA apoiou uma pronta ratificação do *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), o que ocorreu em junho de 2019, tornando o México o primeiro país a ratificar o novo acordo[283]. O USMCA entrou em vigor em 1º de julho de 2020 e estabeleceu, entre outras medidas, novas regras de origem no setor automobilístico. Não é possível ainda auferir o impacto do USMCA sobre a economia mexicana, sobretudo em tempos anormais como o da pandemia, mas a indústria automobilística do país, por exemplo, não parece ter sido afetada.

Outro episódio marcante na relação econômica entre o México de AMLO e os EUA de Trump foi a ameaça do presidente norte-americano, em maio de 2019, de impor, a cada mês, tarifas de 5% sobre os bens mexicanos, até se atingir 25%, o que teria tido um efeito desastroso sobre a economia mexicana. A crise foi evitada pelo chanceler Ebrard, com o México se comprometendo em assinar novo acordo para tentar conter os fluxos migratórios em direção ao norte.

Com Biden, destaca-se o relançamento, em 2021, do supracitado DEAN, que visa a avançar em prioridades estratégicas econômicas e comerciais. O DEAN estrutura-se em 4 pilares:

1) "*building back together"*, com foco em melhorar o ambiente de negócios regional, implantar tecnologias avançadas, fortalecer as cadeias de fornecimento e promover comércio e viagens;
2) "promover desenvolvimento econômico e social sustentável no sul do México e na América Central";
3) "assegurar as ferramentas para a prosperidade futura", a fim de fomentar compatibilidade regulatória e minimizar riscos em setores como tecnologia da informação; e
4) "investir nos nossos povos", com medidas voltadas a mulheres, jovens, comunidades indígenas e pessoas LGBTQIA+.

Novo encontro do DEAN foi realizado em setembro de 2022, na Cidade do México. Foram reforçados os quatro pilares, revisados os resultados conquistados e anunciadas novas áreas de colaboração, como cooperação no combate à mudança do clima e na Agenda 2030, cooperação em agenda digital, reforço de questões laborais e elevação da resiliência das cadeias de fornecimento em setores como o farmacêutico.

Em energia, o relacionamento não só com os EUA, mas também com outros países como Canadá, Espanha e Japão, se viu abalado pelas constantes investidas de AMLO contra empresas estrangeiras privadas. Desde sua campanha eleitoral, AMLO[284] tinha como grande bandeira aprovar uma nova reforma energética[285] que visasse a aumentar a proeminência das estatais PEMEX (petróleo e gás) e CFE (eletricidade). Em abril de 2022, no entanto, AMLO não logrou obter a maioria necessária de dois terços da Câmara dos Deputados para sua reforma que previa, entre outros pontos, limitar a participação privada no setor energético mexicano a 46% e revisar contratos já assinados. A lei havia sido duramente criticada pelos EUA, pela oposição interna

[283] Na visão do governo mexicano, definir e implantar com celeridade o novo acordo era essencial para dirimir incertezas no mercado e estimular o retorno dos investimentos externos no país.

[284] AMLO é natural do estado mexicano de Tabasco, onde a PEMEX tem atuação intensa.

[285] Em agosto de 2013, o então presidente mexicano Ernesto Peña Nieto aprovou uma profunda reforma energética no país, visando a elevar a produtividade do setor, atrair investimentos e reduzir tarifas; a principal mudança trazida pela reforma foi o fim do monopólio da PEMEX.

mexicana e por ativistas ambientais, já que traria queda de investimentos em energia limpa. Na ocasião, em sua tradicional *mañanera*[286], AMLO acusou o Congresso de "traição à pátria". A reforma energética era um dos pontos principais da 4T. Ainda tramitam, mesmo assim, consultas decorrentes de reclamações formais interpostas pelos EUA e pelo Canadá no âmbito do USMCA alegando tratamento injusto concedido às suas empresas em comparação com a CFE e a PEMEX, citando mudanças na legislação e práticas desleais como atrasos propositais na renovação ou concessão de licenças, por exemplo. Em julho de 2022, as tensões a respeito de negociações de política energética do México com os EUA e o Canadá levaram a pedido de consultas destes dois países a respeito da legalidade das políticas mexicanas quanto ao tratamento discriminatória dispensado a empresas estrangeiras, no âmbito do USMCA. A ministra da Economia do México, Tatiana Coulthier, renunciou ao cargo em outubro. Em dezembro de 2022, as consultas continuam, além do prazo previsto pelo USMCA, a encargo da nova ministra mexicana, Raquel Buenrostro, que prioriza apaziguar as negociações com os EUA e o Canadá.

Para além de comércio e investimentos, outra importante seara da relação México-EUA é migração e segurança. Estima-se que, hoje, vivam cerca de 11 milhões de mexicanos nos EUA, enquanto 1,5 milhão de americanos viveriam no México. Em sua campanha presidencial, em 2016, Trump prometeu que construiria um muro na fronteira "e faria o México pagar por ele". Em janeiro de 2017, Trump emitiu ordem executiva ordenando a construção do muro, mas indefinições quanto ao financiamento do projeto, que acabou sendo arcado totalmente pelos EUA, adiaram o início da construção para 2018. Ao todo, 732 km da fronteira tiveram seu muro já existente reforçado; em somente 79 km, foi construído um muro onde ainda não havia nenhum. Após sua posse, Joe Biden anunciou que a construção do muro seria imediatamente encerrada, mas alguns trechos continuaram recebendo financiamento do Departamento de Defesa até abril de 2021.

O muro de Trump foi emblemático de uma política mais abrangente, que visava a reduzir o máximo possível o fluxo de migrantes do México para os EUA. Em junho de 2018, Washington passou a negar pedidos de refúgio baseados em violência de gênero e de gangues. Em dezembro, o governo adotou protocolos que ficaram conhecidos como a política *Remain in Mexico*, pela qual pleiteantes de refúgio deveriam aguardar a análise de seus processos em território mexicano, ensejando até mesmo o retorno forçado daqueles que já estivessem em território norte-americano. O programa ocasionou uma explosão demográfica nas cidades mexicanas situadas na fronteira.

O *Remain in Mexico* foi encerrado pela administração Biden em fevereiro de 2021, mas reimplementado em dezembro de 2021, em uma vitória legal para os estados de Texas e Missouri. Após decisão da Suprema Corte, em junho de 2022, que afirmou que o governo federal tinha, sim, poderes para encerrar o *Remain in Mexico*, o programa foi extinto, mas juiz federal do Texas suspendeu a extinção do programa, em dezembro de 2022, embora sem ter ordenado sua reinstauração. No contexto da última visita de AMLO a Washington, em julho de 2022, México e EUA anunciaram que, sob os compromissos adotados na última Cúpula das Américas e na Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, estavam tomando medidas imediatas e coordenadas para administrar os fluxos migratórios entre os dois países, como um plano conjunto de modernização da infraestrutura fronteiriça, incluindo investimentos de US$ 3,4 bilhões provenientes do Acordo Bipartidário de Infraestrutura de Biden. No comunicado conjunto, México e EUA afirmaram ainda que o desenvolvimento deve estar no centro das políticas de migração e que os vetores econômicos e securitários das migrações devem ser reconhecidos e combatidos.

[286] *Mañaneras* são as tradicionais conferências de imprensa que o presidente AMLO realiza todas as manhãs, com transmissão ao vivo.

No tema de direitos trabalhistas, o comunicado conjunto divulgado em julho de 2022 destacou a criação de um grupo de trabalho bilateral para promover maiores proteções legais como parte de uma estratégia de maior mobilidade laboral. Foi também anunciada a criação de um grupo de trabalho para aprimorar o tratamento a crianças migrantes.

O comunicado de julho de 2022 abordou ainda a questão da segurança fronteiriça. Foi reafirmado o compromisso de combater questões como "o desafio do fentanil, o tráfico de armas e o contrabando de pessoas" e reduzir o nível de consumo de drogas, por meio do aumento da cooperação entre as forças de segurança e do estabelecimento de uma força-tarefa para interromper o fluxo de fentanil entre os países. Lamentaram-se, ainda, as "trágicas mortes de migrantes pelas mãos de traficantes em San Antonio"[287]. México e EUA cooperam em segurança por meio do *Entendimiento Bicentenário sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras*, criado em 2021 depois da rejeição de AMLO à "Iniciativa de Mérida"[288]. Desde 2019, o México é o maior fornecedor de opioides sintéticos aos EUA. O *Bicentennial Framework* fundamenta-se em três pilares: proteger as pessoas, prevenir crime transfronteiriço e perseguir redes criminosas.

Sob Biden, cresceu em relevância na relação bilateral a pauta de meio ambiente. AMLO tem sido criticado por ativistas ambientais e por parte da comunidade internacional por apoiar projetos danosos ao meio ambiente, como o trem maia e a refinaria de Dos Bocas, em seu estado natal de Tabasco. No comunicado publicado em julho de 2022, México e EUA reafirmaram o compromisso de avançar rumo a uma América do Norte verde e mais limpa, reduzindo as emissões de metano causadas pelo setor de petróleo e gás. Em apoio ao Compromisso Global do Metano[289], o México e a PEMEX, em colaboração com os EUA, anunciaram que irão desenvolver um plano para eliminar queimas e fugas em operações de gás e petróleo em mar e terra.

Em janeiro de 2023, o presidente AMLO recebeu seus homólogos Biden e Trudeau (Canadá) para a edição anual Cúpula dos Líderes da América do Norte, apelidada de Cúpula dos Três Amigos. Mais detalhes estarão na próxima edição do REPI.

c) Relações do México com a América Latina

A política externa mexicana para a América Latina é pautada por 4 eixos principais:

1) comércio;
2) migração;
3) interação econômica; e
4) prestação de cooperação para o desenvolvimento.

O desinteresse de AMLO pela política externa fundamentou críticas quanto a sua estratégia externa para o eixo latino-americano, porquanto até meados de 2020, após quase dois anos de mandato, o presidente mexicano não havia realizado nenhuma visita oficial à América Latina, sendo que sua única viagem ao exterior fora uma para reunir-se com o então presidente dos EUA, Donald Trump. As críticas decorrem, entre outros, do fato de que o México é uma das maiores economias latino-americanas e precisa, ainda, aprofundar as relações comerciais com a região,

[287] A visita de AMLO ocorreu em meio à notícia de que 53 migrantes morreram sufocados em um caminhão em San Antonio, no Texas, ao tentar migrar para os EUA.

[288] A Iniciativa de Mérida foi criada em 2007 entre o México de Felipe Calderón e os EUA de George Bush, visando a estabelecer um *framework* de cooperação entre os dois países no combate a organizações criminosas e ao tráfico fronteiriço. Desde sua campanha, AMLO criticava a Iniciativa de Mérida e a "guerra às drogas" no México.

[289] Assinado em novembro de 2021, no contexto da 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), o Compromisso Global do Metano visa a reduzir em 30% as emissões de metano globais até 2030 (em relação aos níveis de 2020).

particularmente porque as exportações mexicanas destinadas à América Latina não se comparam com as destinadas aos EUA; portanto haveria o subaproveitamento das possibilidades econômico-comerciais existentes na América Latina, bem como a perda de oportunidade de reduzir a dependência em relação aos EUA.

No que se refere à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o foro não é um dos grandes temas tratados pelo presidente em seus discursos, embora o México tenha conduzido a presidência *pro tempore* (PPT) e, em 2021, foi o anfitrião da Cúpula da CELAC. Segundo o chanceler mexicano[290], um dos grandes feitos da PPT mexicana do foro foi o acordo argentino-mexicano para o envase de vacinas da AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19, favorecendo a vacinação na região latino-americana e caribenha. Para além das temáticas sanitárias, voltadas mormente ao combate da COVID-19, como resultados e temas de destaque no período a frente da CELAC mencionam-se:

1) a criação da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE);
2) a criação de fundo para combater os impactos da mudança do clima na região;
3) críticas à OEA, devido ao predomínio dos interesses norte-americanos nesta instituição regional, em detrimento dos interesses latino-americanos e caribenhos;
4) a condenação do embargo dos EUA à Cuba;
5) chamado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para flexibilizar as condições de dívida e de financiamento, devido à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19;
6) a defesa do Acordo de Paris e de seus compromissos de redução de emissões para combater a mudanças do clima;
7) o combate ao crime organizado; e
8) a proposta venezuelana de dotar a CELAC de maior institucionalidade, por exemplo, criando uma Secretaria-Geral.

No subcontinente, o "triângulo norte" da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) é uma região prioritária na política exterior mexicana, devido aos históricos vínculos políticos, econômicos e de cooperação que abarcam as três fronteiras que o México compartilha com os vizinhos (Belize, Guatemala e EUA). Ainda, as relações e os desafios relacionados às fronteiras do sul mexicano repercutem nas relações com os EUA, em sua fronteira ao norte. Com os países ao sul, têm predominado os interesses de cunho econômicos, o que é um aspecto permanente na política externa do país há décadas. Cabe destacar o programa social *Sembrando Vida* (SV), cujo objetivo é controlar o fluxo migratório dos países do triângulo centro-americano, por meio de medidas de viés socioeconômico.

Muitas vezes, o México é considerado como um *proxy* das estratégias norte-americanas de livre comércio e de guerra às drogas, mormente porque suas políticas para a América Central não tratam das causas profundas dos problemas da região, como as desigualdades sociais, a falta de infraestrutura, a debilidade das instituições estatais e a violência endêmica. Esta tem estimulado os fluxos migratórios dos países do triângulo norte centro-americano, por exemplo, as caravanas que, ao longo de 2020, resultaram em atritos com os EUA e levaram o governo mexicano a enviar a recém-criada Guarda Nacional para a fronteira sul do país.

Em relação à América do Sul, o foco mexicano está na Aliança do Pacífico (AP). Há modesto envolvimento atual com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Seguem, abaixo, tópicos prioritários da agenda mexicana, na América Latina, país a país[291]:

---

[290] Disponível em: https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-presentara-resultados-de-la-presidencia-pro-tempore-en-la-vi-cumbre-de-celac-282779?idiom=es.

[291] Apresentam-se, somente, os países nos quais há maior destaque no relacionamento bilateral.

Região	País	Temas	Comentários adicionais
América Central	Cuba	- Visita de AMLO (2020); - Defesa do fim do embargo dos EUA; - Cooperação solidária, com ações para o desenvolvimento social; - Promoção do comércio.	- A visita retribuiu àquela feita por Miguel Díaz-Canel ao México, por ocasião do Dia da Independência. - Não se mencionam as violações cubanas de direitos humanos.
	Belize	- Cooperação política; - Cooperação comercial; - Cooperação cultural; - Turismo.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	El Salvador	- Comércio e investimentos; - Relações consulares.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	Guatemala	- Modernização da infraestrutura fronteiriça; - Projetos de cooperação no marco do Plano de Desenvolvimento Integral, incluindo o programa SV.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	Haiti	- Cooperação solidária.	
	Honduras	- Comércio; - Infraestrutura; - Relações consulares e culturais.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
América do Sul	Argentina	- Viagem do então presidente eleito Alberto Fernández ao México (2019).	- Declaração de intenções de aliança para impulsionar um eixo progressista na América Latina (2019).
	Bolívia	- AMLO concedeu asilo político a Evo Morales, no bojo do “golpe de Estado” que o depôs.	- Decisão de concessão de asilo ocasionou desinteligências diplomáticas.
	Colômbia	- Aprovação do programa de Cooperação Técnica e Científica (2021-2023); - Cooperação cultural e educacional.	- Apoio ao governo de Gustavo Petro.
	Chile	- Comércio e investimentos.	- Apoio ao governo de Gabriel Boric.
	Peru	- Comércio e investimentos.	- Apoio ao governo de Pedro Castillo.
	Venezuela	- Reconhecimento de Nicolás Maduro como presidente da Venezuela, mudando a posição que o México assumira, contra Maduro, durante o governo de Enrique Peña Nieto.	- Defesa da autodeterminação dos povos, no bojo da Doutrina Estrada, recuperada pela política externa mexicana sob AMLO.

d) Relações do México com outros países e regiões

Quando se trata de relações diplomáticas mexicanas com outras regiões, destacam-se os vínculos com a União Europeia (UE), Rússia e China. Para a UE, não parece haver uma grande estratégia mexicana sob AMLO, mas, sim, continuidade do que existia, com a manutenção do pragmatismo. Houve ênfase em temas comerciais e a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio entre México e UE (2020), o que implicou aumento significativo do fluxo comercial. Nota-se que o principal parceiro mexicano na UE é a Alemanha, com vínculos em comércio, investimentos e energia.

No diz respeito à Rússia, o México hesitou em condená-la e em apoiar a Ucrânia, o que analistas e críticos da política externa do país latino-americano atribuem à predominância do voluntarismo do presidente AMLO, devido ao fato de a tradição multilateral e técnica da política externa do México ter sido relativizada e sujeita às predileções e às ojerizas do presidente. A posição errática mexicana quanto ao dossiê russo-ucraniano evidenciou-se: na abstenção na votação de uma resolução apresentada pelos EUA para suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos; na posterior, e tardia, condenação à Rússia; na votação em favor de uma resolução no CDH em que se fez apelo urgente à Rússia para retirar suas forças militares da Ucrânia; no trabalho da missão mexicana na Organização das Nações Unidas (ONU) e do grupo de diplomatas que representa o México nas discussões no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, o país ocupa, atualmente, assento não permanente), articulando discurso e discussões com parceiros, para promover posições comuns e resoluções que contribuam para solucionar a crise.

Por fim, em relação à China, cuja influência cresce na América Latina, o México sob AMLO não apresentou uma estratégia clara. Há um interesse comercial e econômico em aproveitar o potencial da relação; contudo o Artigo 32.19 do USMCA proíbe que haja assinatura de acordos comerciais com países que não sejam economias de mercado, o que constrange eventual ímpeto chinês ou mexicano de aprofundamento de vínculos comerciais.

V. Cuba

a) Panorama interno a partir de Díaz-Canel

Em 2018, Miguel Díaz-Canel assumiu a presidência de Cuba, sucedendo Raúl Castro. Três anos depois, Díaz-Canel passou também a liderar o Partido Comunista Cubano (PCC). A ascensão de Díaz-Canel foi interpretada como uma possível mudança de rumos. De fato, seu governo tem feito transformações significativas, embora o PCC siga impondo seu regime autoritário na ilha[292].

Anteriormente, Raúl Castro (2006-2018), irmão mais novo de Fidel Castro, já havia sinalizado para a realização de mudanças, notadamente na economia, a fim de fortalecer o setor privado cubano e transformar o país em uma economia mista. Em 2008, o governo eliminou, por exemplo, restrições sobre a compra de eletrodomésticos e eletroeletrônicos como computadores e microondas. Em 2011, foi anunciado um extenso pacote de reformas, com medidas para estimular a iniciativa privada, reduzir gastos públicos, atrair investimento externo e modernizar o setor agrário do país. Para muitos, no entanto, as mudanças foram poucas e lentas, produzindo parcos resultados efetivos. Em novembro de 2016, faleceu Fidel Castro.

Em abril de 2018, após dois dias de eleições no PCC, Díaz-Canel foi eleito o novo presidente de Cuba. Menos carismático que os irmãos Castro, Díaz-Canel era tido como uma figura discreta dentro do Politburo cubano, tendo antes sido governador de Villa Clara (1994-2003), onde ficou conhecido por ter uma política mais pró-LGBTQIA+, e ministro da Educação Superior (2009-2012). De 2013 a 2018, foi vice-presidente de Cuba. Em seu primeiro discurso[293], prometeu dar continuidade à Revolução[294] e afirmou que "a política exterior cubana se manterá inalterada".

Em agosto de 2018, foi iniciado o processo de elaboração de uma nova constituição, com a realização de consultas populares, que se estenderam por quatro meses. Em dezembro de 2018, o Parlamento cubano aprovou a versão final da nova constituição, que foi referendada em fevereiro de 2019, passando a viger a partir de abril de 2019. Entre as principais mudanças trazidas pela nova constituição estão o reconhecimento da propriedade privada, a despeito da manutenção expressa do socialismo como sistema "irrevogável", e a criação do cargo de primeiro-ministro. O PCC seguiu reconhecido pela carta máxima cubana como o único partido e "força política dirigente superior da sociedade e do Estado". Esperava-se um reconhecimento do casamento homoafetivo, mas a questão ficou para um futuro "Código das Famílias".

A pandemia de COVID-19 não foi tão mortífera em Cuba, tanto em função das medidas severas adotadas pelas autoridades de saúde do país quanto pelo desenvolvimento de vacinas próprias[295]. Até o começo de outubro de 2022, morreram oficialmente pouco mais de 8.500 cubanos por conta da COVID-19, o que representa uma das menores taxas de mortalidades do hemisfério americano; 88% da população encontra-se hoje totalmente vacinada. Em contrapartida, a economia cubana foi duramente afetada: segundo o governo, o produto interno bruto (PIB) retraiu-se em 10,9% em 2020, registrando tímido crescimento de 1,3% em 2021. Para 2022, Havana estima uma alta da atividade econômica de 4% em relação ao ano anterior.

---

[292] Segundo o relatório mais recente da *Freedom House*, de 2022, Cuba é considerada um país "não livre", com pontuações baixíssimas em direitos políticos (1 de 40 pontos) e liberdades civis (11 de 60): de um total de 100 pontos, Cuba conquistou, portanto, somente 12.

[293] Discurso completo disponível em: https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-en-la-sesion-constitutiva-de-la-ix-legislatura-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/.

[294] Iniciada em 1953, a Revolução Cubana foi uma revolta armada conduzida pelo Movimento 26 de Julho, que logrou derrubar a ditadura militar de Fulgencio Batista em 31 de dezembro de 1958.

[295] Ao todo, Cuba desenvolveu cinco vacinas contra a COVID-19: Soberanas 01, 02 e *Plus*, Abdala e Mambisa.

Em 1º de janeiro de 2021, passou a valer nova mudança significativa promovida por Díaz-Canel na economia cubana: a unificação das moedas. O processo havia sido anunciado em 2013, mas constantemente adiado à espera do momento ideal para sua implementação[296]. Desde 1994, Cuba convivia com duas moedas: o CUP (*peso nacional*) e o CUC (*peso convertible*). A unificação foi feita de modo gradual, ao longo de seis meses. Hoje, circula apenas o CUP, fixado oficialmente pelo governo à taxa de 24 pesos para 1 dólar. No mercado informal, no entanto, a moeda cubana sofreu intensa desvalorização desde o anúncio da medida, chegando a atingir 124 pesos por dólar. Em abril de 2021, o governo suspendeu a venda de dólares à população, devido à falta de liquidez. Em agosto de 2022, o Banco Central Cubano anunciou que bancos e casas de câmbio poderiam comprar dólar à taxa de 120 pesos por dólar, semelhante, portanto, à do mercado informal, o que significa que, na prática, Cuba tem hoje duas taxas cambiais.

Em setembro de 2022, o "Código das Famílias" foi referendado por cerca de 67% dos cubanos. Com isso, o país passou a reconhecer questões como casamento homoafetivo e adoção de crianças por casais homoafetivos. O avanço foi celebrado pelo presidente em redes sociais e na imprensa local.

A despeito de avanços, o governo de Díaz-Canel também se tem destacado negativamente no que tange à repressão política. Em novembro de 2020, o governo prendeu diversos membros do movimento San Isidro, composto por artistas e intelectuais cubanos oposicionistas, e interrompeu o acesso a redes sociais em momentos diversos. Em julho de 2021, em meio à crise econômica e sanitária, ocorreram na ilha enormes protestos contra o governo, os maiores desde o *Maleconazo*[297], em 1994. A escassez de alimentos e medicamentos assim como a onda de contágios que marcou o verão de 2021 na ilha foram apontadas como as principais insatisfações dos manifestantes, somando-se às insatisfações de longa data com o autoritarismo do governo e com a falta de liberdades civis. Ao menos uma pessoa morreu nos confrontos com a polícia, e, segundo organizações não governamentais, cerca de 700 foram presas. No mês seguinte, o governo aprovou lei que tipifica como crime divulgar *fake news* e mensagens ofensivas ou difamatórias contra o prestígio do país.

Ao longo de 2022, os apagões de energia elétrica aumentaram por conta de falhas nas termelétricas; desde maio, a ilha vive situação de crise energética, com cortes programados no horário de pico em todo o país devido a falhas nas unidades de geração, que sofrem avarias e manutenções constantes. Os protestos se intensificaram depois que o furacão Ian, que passou pela ilha em 27 de setembro, deixou em seu rastro dois dias de apagões generalizados: foram mais de trinta protestos pelo país, desde 29 de setembro. Foram destituídos o ministro da Energia e o diretor da estatal União Elétrica de Cuba (UNE, na sigla em espanhol).

Em dezembro de 2022, entrou em vigor o novo Código Penal do país, aprovado em maio pelo Parlamento cubano O novo Código substitui o de 1997 e complementa a Constituição de 2019. O presidente do Supremo Tribunal Popular de Cuba, Rubén Remigio Ferro, ao apresentar o projeto do novo código ao plenário parlamentar, disse que este reforça o rigor das sanções

---

[296] Não passou incólume a diversos analistas a ironia de que, após diversos adiamentos, a medida foi implementada justamente em um dos períodos econômicos mais turbulentos para Cuba e o mundo.

[297] *Maleconazo* foram enormes protestos ocorridos em Havana em 5 e 6 de agosto de 1994, no contexto da dura crise pela qual Cuba passou no início dos anos 1990, após a queda da União Soviética (URSS). Houve cerca de trinta feridos e 370 pessoas foram presas. Os protestos perderam força após Fidel Castro recuar e ordenar à guarda costeira que permitisse a saída dos cubanos por mar rumo à Flórida. Estima-se que trinta mil pessoas fugiram de Cuba para os EUA nos meses seguintes em barcos e balsas. Em resposta, o governo de Bill Clinton formulou, por sua vez, política que ficou conhecida como "*wet feet, dry feet*", que consistia em acolher somente aqueles que efetivamente pisassem em solo norte-americano, encerrada apenas no governo Obama.

relacionadas com a corrupção, acrescentando que estabelece a prisão perpétua como a sanção máxima, e mantém a possibilidade de aplicar a pena de morte excepcionalmente no caso de 24 crimes. Ativistas e organizações de direitos humanos já se referem ao novo Código como "lei antiprotestos", destacando o endurecimento da repressão à liberdade de expressão, devido a medidas como penas de até dez anos de prisão para quem receber ou conceder qualquer tipo de financiamento de organizações não governamentais ou instituições internacionais que possam ser usados para "pagamento de atividades contra o Estado e a sua ordem constitucional" em Cuba. Também suscita preocupações o aumento do número de crimes punidos com pena de morte, em relação à legislação de 1997. Atividades em redes sociais e uso de mídias digitais também foram criminalizadas. Foram incluídos 37 novos crimes, como "desordem pública" em grupo ou individualmente, e sanções de até três anos para quem insultar altos funcionários públicos. Embora a inclusão de crimes contra mulheres seja um avanço, o tipo penal "feminicídio" não consta na nova lei[298]. Ao contrário do novo Código da Família, o novo Código Penal não será submetido a referendo popular.

b) Relações de Cuba com os Estados Unidos

As relações entre Estados Unidos (EUA) e Cuba são das mais tensas que existem no sistema internacional. De uma crise nuclear de graves proporções[299] a um severo bloqueio comercial e financeiro, o relacionamento é marcado, desde a Revolução Cubana, por intensas hostilidades mútuas, a despeito dos laços históricos e consulares. Sob a presidência de Barack Obama, houve significativa aproximação, parcialmente revertida por Donald Trump. Atualmente, o governo de Joe Biden busca retomar o processo de distensão.

Em 2008, notaram-se os primeiros indícios de uma relação mais amena entre EUA e Cuba: de um lado, Fidel Castro passou a presidência *de facto* a seu irmão, Raúl Castro; de outro, ainda em sua campanha presidencial, Barack Obama afirmou que "se a liderança cubana começar a permitir mudanças democráticas significativas, os EUA precisam estar preparados para começar a tomar medidas visando a normalizar as relações e a amenizar o embargo das últimas cinco décadas". Já em 2009, o presidente Obama permitiu o relaxamento de algumas restrições sobre viagens e remessas financeiras[300], impostas por seu antecessor, George W. Bush. Em 2011, novas medidas por parte da Casa Branca incluíram relaxamento na concessão de licenças para viagens educacionais, religiosas e jornalísticas a Cuba.

Em dezembro de 2014, Washington e Havana concordaram em restabelecer suas relações diplomáticas, após 18 meses de negociações secretas mediadas pelo papa Francisco. A distensão prosseguiu: em maio de 2015, os EUA retiraram Cuba da lista de Estados patrocinadores do terrorismo[301], em junho, as embaixadas foram reabertas, e ao longo dos meses seguintes, diversas

---

[298] O termo usado no Artigo 344 foi "*asesinato por discriminación de género*", mais vago, enquanto as feministas cubanas reivindicam expressamente a tipificação do crime de feminicídio desde 2019. A tipificação facilita a formulação de políticas públicas para a proteção de mulheres em situação de risco, embora observatórios de direitos das mulheres contem cerca de trinta feminicídios em 2021 que não foram reconhecidos como crimes de gênero.

[299] Em outubro de 1962, o mundo esteve à beira de uma guerra nuclear quando EUA e URSS discordaram quanto à implantação de mísseis balísticos soviéticos em Cuba, que havia sofrido, no ano anterior, tentativa de invasão de seu território pelos norte-americanos na Baía dos Porcos.

[300] Viagens familiares, por exemplo, voltaram a ser permitidas, sob uma licença especial concedida pelas autoridades norte-americanas. Restrições quanto a gastos feitos em Cuba pelos viajantes também foram eliminadas.

[301] Cuba foi incluída na lista de *state sponsors of terrorism* em 1982, durante o governo Reagan. A medida reduziu ainda mais o acesso cubano a financiamentos externos.

restrições impostas pelo governo norte-americano sobre remessas financeiras, comércio, telecomunicações e viagens foram eliminadas ou reduzidas[302]. Em março de 2016, Barack Obama foi a Havana, na primeira viagem de um presidente norte-americano à ilha em 88 anos[303].

A ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA representou um retrocesso na distensão das relações cubano-americanas. Em junho de 2017, Trump editou decreto proibindo comércio com negócios controlados ou operados pelas forças armadas cubanas. Em setembro, em meio a uma doença misteriosa que atingiu boa parte do *staff* da embaixada em Havana, a lotação no posto foi reduzida em mais da metade. Entre 2019 e janeiro de 2021, o governo Trump intensificou sua política austera em relação a Cuba. Com base em cláusula até então suspensa da chamada Lei Helms-Burton[304], o governo passou a permitir que empresas e indivíduos não apenas cubanos, mas também de outras nacionalidades, sejam instadas a pagar indenizações, nos EUA, por expropriações de propriedades de cidadãos americanos feitas após 1959. Viagens individuais com fins educacionais foram proibidas, assim como viagens de cruzeiros. Trump impôs ainda extensas restrições sobre remessas financeiras, resultando inclusive no encerramento das operações da Western Union em Cuba. Em 11 de janeiro de 2021, dias antes do fim de seu mandato, Trump reclassificou Cuba como um Estado patrocinador de terrorismo.

Como candidato à presidência dos EUA, Joe Biden já havia sinalizado em sua campanha que reverteria ao menos algumas das medidas tomadas por Trump em relação à Cuba, sob o argumento de que elas não ajudaram a melhorar a situação humanitária na ilha. De fato, assim que assume, Biden anuncia que sua política para Cuba teria como pilar central a questão dos direitos humanos. Expectativas quanto a um retorno da reaproximação entre Cuba e EUA, como havia ocorrido com o também democrata Barack Obama, foram, assim, frustradas diante da repressão do governo de Havana aos protestos de julho de 2021, a qual ensejou por parte de Washington a imposição de sanções direcionadas a autoridades cubanas. Diante de um cenário mais tranquilo, em maio de 2022, o governo Biden anunciou um pacote de medidas que visam a "aumentar o apoio ao povo cubano", que sofre uma "crise humanitária sem precedentes". Entre as medidas, estão a reautorização de voos programados e *charter* para outras cidades além de Havana, a reautorização de viagens em grupo com fins educativos (seguem proibidas viagens individuais com tal objetivo) e a recriação da licença que autoriza a realização de reuniões profissionais ou conferências na ilha. Limites antes impostos por Trump a remessas financeiras também foram suspensos. Por fim, em setembro de 2022, Biden também resgatou programa que promove a reunificação de famílias cubano-americanas ("*Cuban Family Reunification Parole*", CFRP).

Em novembro de 2022, autoridades dos EUA e de Cuba se reuniram em Havana para discutir a implementação dos Acordos de Migração EUA-Cuba. As discussões ocorrem em contexto de recrudescimento da migração cubana para os EUA: em outubro, os cubanos ultrapassaram os venezuelanos, tornando-se a segunda nacionalidade mais numerosa, depois dos mexicanos, entre os migrantes que chegam à fronteira. Representantes dos dois países expressaram satisfação com a preservação do diálogo bilateral, não obstante as divergências. O governo dos

---

[302] Licenças para viagens, antes concedidas por autoridades oficiais do Estado, por exemplo, agora podiam ser concedidas por agências de viagens e companhias aéreas; viajantes passaram a poder trazer para os EUA até US$ 400 em bens cubanos; restrições sobre viagens artísticas e jornalísticas foram significativamente reduzidas; o valor máximo permitido para remessas feitas dos EUA a indivíduos cubanos foi progressivamente elevado de maneira bastante significativa; etc.

[303] A última visita havia sido feita pelo presidente Calvin Coolidge, em 1928, para a Conferência Pan-Americana.

[304] A Lei Helms-Burton foi aprovada nos EUA em 1996, no governo do presidente Bill Clinton. Entre outras medidas, a lei trouxe uma expansão do bloqueio comercial e financeiro, que passou a restringir negócios com empresas estrangeiras que transacionassem com Cuba, e não apenas as norte-americanas (espécie de sanção secundária).

EUA anunciou que retomaria os serviços de vistos e consulares na ilha em janeiro de 2023, paralisados desde 2017 após uma série de incidentes de saúde envolvendo diplomatas dos EUA.

c) Relações de Cuba com outros países e regiões

Cuba e Venezuela mantêm relações bastante próximas desde que Hugo Chávez assumiu a presidência venezuelana, em 1999. Entre Díaz-Canel e Nicolás Maduro, não tem sido diferente: prova disso é o fato de que a primeira visita ao exterior feita por Díaz-Canel foi a Caracas, em maio de 2018, quando se encontrou com o mandatário venezuelano. Boa parte do petróleo consumido pelos cubanos provém da Venezuela, que, em contrapartida, recebe de Havana auxílios extensos na área de saúde, inclusive no que diz respeito à vacinação dos venezuelanos contra a COVID-19[305].

Outro país latino-americano com quem Cuba tem boas relações é o México de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Desde que assumiu a presidência, Díaz-Canel já realizou três visitas oficiais à Cidade do México. Em maio de 2022, AMLO, que pouco viaja ao exterior, foi a Cuba receber condecoração oficial do governo de Havana; no mês seguinte, recusou-se a comparecer à Cúpula das Américas, nos EUA, em função de Cuba, Venezuela e Nicarágua não terem sido convidadas ao evento.

Vale destacar que Cuba tem cumprido papel histórico relevante como mediador nas negociações de paz na Colômbia. Dois meses depois da eleição de Gustavo Petro, ocorrida em junho de 2022, foram retomadas as negociações, em agosto, entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN) em Havana. Analistas apontam para sinalizações de Petro para relações mais próximas com Havana. Analistas apontam para sinalizações de Petro para relações mais próximas com Havana.

As relações entre Cuba e Brasil, por sua vez, têm passado por flutuações de grande monta nos últimos anos. Os países reataram relações diplomáticas em 1986, no governo do presidente José Sarney. Durante as presidências de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve maior proximidade bilateral, com destaque à formulação, no governo da ex-presidenta brasileira, do programa Mais Médicos, no âmbito do qual vieram ao Brasil cerca de 8.500 médicos cubanos. O programa foi encerrado em novembro de 2018, pouco após a eleição presidencial daquele ano. Naquele mesmo contexto, Jair Bolsonaro, recentemente eleito, anunciou que romperia relações diplomáticas com Cuba, o que não ocorreu. A distância ideológica entre os governos de Brasília e Havana tem ditado relações frias nos últimos quatro anos. Prova desse distanciamento é que, em 2019, o Brasil mudou a sua posição histórica e votou, no seio da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), contra resolução que condena o embargo norte-americano a Cuba[306]. A resolução é tradicionalmente votada pela AGNU desde 1992 e tinha, desde então, a anuência brasileira. Os outros dois únicos países a também votarem contra foram Israel e EUA.

Cabe ainda pontuar que Cuba permanece fora da Organização dos Estados Americanos (OEA). A suspensão de Cuba foi decidida em 1962, durante a Conferência de Punta del Este, a despeito de um voto contra (Cuba) e seis abstenções (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México – os chamados *outer-six*), com base no argumento de que a adesão da ilha ao

[305] Para alguns analistas, Cuba tentou fazer uma "diplomacia das vacinas". Apesar de as vacinas cubanas não terem passado pelo processo de *peer review* consagrado no meio científico internacional, elas foram exportadas para países como Irã, Vietnã, Venezuela e Nicarágua. Cuba tem um longo histórico de exportar serviços de saúde a países em desenvolvimento visando a promover a imagem do país no cenário externo e elevar seu *soft power*.

[306] Em 2020, não houve votação sobre esse tema. Em 2021 e 2022, o Brasil absteve-se.

marxismo-leninismo era incompatível com os princípios e objetivos do sistema interamericano. Em 2009, no âmbito da 39ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em San Pedro Sula, Honduras, a suspensão de Cuba foi tornada sem efeitos, mas Havana decidiu permanecer fora da organização. Em 2016, Raúl Castro afirmou que Cuba jamais retornará à OEA, "um instrumento de dominação imperialista".

Fora do continente americano, China e Rússia têm sido grandes aliadas de Cuba no cenário internacional. Com a China, as relações remontam a 1879, quando a Dinastia Qing abriu consulado em Havana, em época que Cuba ainda era uma colônia espanhola. Isso porque houve no século XIX enorme imigração chinesa para Cuba, embora hoje a comunidade seja bastante diminuta[307]. A China tem enorme importância econômica para Cuba, sendo hoje o principal parceiro comercial da ilha e o principal destino das exportações cubanas, bastante concentradas em açúcar e níquel. São frequentes as visitas de alto nível entre as autoridades dos dois países. Cuba faz parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e com frequência assume posições de defesa de Pequim em instâncias multilaterais.

Com a Rússia, as relações próximas remontam à intensa cooperação que se dava entre Cuba e a União Soviética (URSS), com a ilha caribenha chegando a fazer parte do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON)[308]. O fim da URSS, em 1991, representou para Cuba um duro golpe, já que a ilha era altamente dependente do petróleo e dos bens de alto valor agregado soviéticos[309]. Desde a ascensão de Vladimir Putin ao poder, em 2000, as relações bilaterais voltaram a se estreitar. É intensa a cooperação nos âmbitos militar, econômico (destaque à exploração do níquel cubano por companhias russas), de auxílio a desastres naturais, da saúde e agrícola. Cuba reconhece a Crimeia como parte do território russo; em setembro de 2022, Díaz-Canel afirmou, em seu discurso proferido na 76ª AGNU, que rejeita "as tentativas de expansão da presença da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) até as fronteiras russas", assim como "a imposição de sanções unilaterais e injustas" contra a Rússia.

Desde a ascensão de Díaz-Canel, as relações cubanas com a Europa Ocidental têm sido um pouco mais próximas, a despeito de recriminações europeias quanto às violações de direitos humanos na ilha. Em novembro de 2018, Díaz-Canel passou pela França e pelo Reino Unido em seu giro eurasiático, encontrando-se com o primeiro-ministro francês Édouard Philippe e com o líder da oposição britânica, o trabalhista Jeremy Corbyn. Em março de 2019, recebeu em Havana o então príncipe Charles e a duquesa da Cornualha, na primeira visita feita à Cuba pela família real inglesa. Em novembro de 2019, o rei espanhol Felipe VI realizou visita oficial a Havana, por ocasião do 500º aniversário da fundação da cidade. Residem hoje na Espanha mais de 170 mil cubanos. A Espanha é o maior parceiro comercial de Cuba na Europa.

---

[307] Estima-se que, em meados do século XIX, houvesse mais de cem mil chineses trabalhando em Cuba, em sua grande maioria homens, que se destinavam ao cultivo da cana-de-açúcar. Após a Revolução Cubana, a maior parte dos descendentes fugiu para os EUA.

[308] O COMECON foi fundado em 1949 e visava, originalmente, à integração econômica das nações comunistas do Leste Europeu. Posteriormente, países de outras regiões se somaram ao bloco, como a Mongólia em 1962, Cuba em 1972 e o Vietnã em 1978. Extinguiu-se em 1991.

[309] Para se ter uma ideia da gravidade do chamado "período especial", o PIB cubano caiu de US$ 31,1 milhões em 1990 para US$ 19,8 milhões em 1993.

VI. Nicarágua

a) Histórico da ascensão de Daniel Ortega

Daniel Ortega chegou ao poder pela primeira vez, em 1979, após a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) derrubar a ditadura Somoza, que controlava o país desde 1936. Nesse primeiro período[310], Ortega fez um governo relativamente democrático, respeitando a liberdade de expressão, os direitos humanos e a propriedade privada, entretanto o desempenho econômico do país foi péssimo. Quando deixou o governo, em 1990, o desemprego chegava a 50% dos trabalhadores e a renda *per capita* estava 70% abaixo do nível de 1978. O presidente nicaraguense atribuía o mau desempenho econômico à guerra dos Contra, apoiados pelos Estados Unidos (EUA). Fora do poder, Ortega liderou a oposição e fortaleceu sua posição dentro do movimento sandinista, afastando seus concorrentes[311]. Em 2006, Ortega consegue ser eleito com 38% dos votos, graças à reforma da lei eleitoral[312], aprovada em 2000, a qual determinava que estaria eleito o candidato que atingisse no mínimo 35% dos votos e obtivesse pelo menos 5% a mais de votos do que o segundo colocado. Em 2011, Ortega é reeleito.

Entre 2007 e 2016, Daniel Ortega promove um governo crescentemente centralizador, tolerado doméstica e internacionalmente devido ao sucesso econômico e à relativa estabilidade política e social. O regime de Ortega é apoiado pelo regime chavista, que envia ajuda financeira e investimentos que permitem à Nicarágua implementar generosos programas sociais e sustentar o crescimento econômico do país. O empresariado é cooptado por meio de um acordo de não agressão entre o governo e o Conselho da Empresa Privada (COSEP), que se afasta da ação política em troca de mínima intervenção na economia e isenções tributárias. A política econômica, considerada pragmática, era aprovada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, apesar do crescente controle de pessoas próximas ao regime sobre as principais empresas e setores econômicos do país. Ortega e sua família acumulam enorme riqueza no período. Ao mesmo tempo, Ortega começa a politizar as forças armadas e a polícia fica subordinada diretamente ao presidente. O cardeal Miguel Obando y Bravo representa bem a relação dos sandinistas com a Igreja Católica. Obando fez ferrenha oposição à FSLN, porém aproximou-se de Ortega, quando esse passou a apoiar a Igreja e algumas de suas causas. Em 2005, o cardeal casou Daniel Ortega e Rosario Murillo, e, no ano seguinte, ainda na oposição, a FSLN apoiou a proibição do aborto, que era um direito na Nicarágua desde o século XIX.

Em 2014, já em seu terceiro mandato, Ortega reforça seu controle sobre as instituições do Estado. A reforma do Código Militar e o novo Código de Polícia aumentam a influência do presidente sobre as forças armadas, permitindo a nomeação de militares para cargos civis. A nova regulamentação também estabelece a participação dos militares na gestão da infraestrutura relacionada à segurança nacional, como portos, aeroportos e telecomunicações. No mesmo ano,

[310] Entre 1979 e 1985, Ortega governa como parte do Diretório Nacional. Entre 1985-1990, ele governa o país como presidente da Nicarágua.

[311] Em 1995, surge o Movimento Renovador Sandinista (MRS) em oposição ao sandinismo ortodoxo de Ortega. Desde janeiro de 2021, o MRS é denominado União Democrática Renovadora (UNAMOS).

[312] A reforma da lei eleitoral de 2000 foi resultado de um acordo (*El Pacto*) entre Daniel Ortega, então líder da oposição (FSLN), e o presidente Arnoldo Alemán (Partido Liberal Constitucionalista – PLC) para o controle bipartidário das principais instituições de Estado (Suprema Corte, Controladoria Geral, Supremo Conselho Eleitoral). Pessoalmente, Ortega queria, sobretudo, aumentar suas chances de voltar ao poder, já que a lei eleitoral anterior estabelecia o patamar mínimo de 45% para eleger o presidente da República, enquanto Alemán desejava obter uma vaga garantida de deputado após sua saída da presidência e permanecer no controle do governo.

Ortega consegue aprovar uma emenda constitucional permitindo reeleições ilimitadas e restringe as manifestações na imprensa a "críticas construtivas" ao governo. A Nicarágua tornava-se um Estado centralizado e policial.

b) Crise atual

Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. O estopim da crise foi o corte dos benefícios sociais em abril de 2018, que desencadeou grandes protestos populares em Manágua e em outras cidades. O governo Ortega e as forças sandinistas reprimiram as manifestações com grande violência, deixando mais de 300 mortos e mais de dois mil feridos. A violência e os ataques aos direitos humanos somaram-se às iniciativas de Ortega para sua perpetuação no poder por meio do controle de todas as instituições do Estado e têm gerado críticas da comunidade internacional, em especial do hemisfério americano, e uma crise migratória que, de acordo com algumas fontes, já expulsou mais de 250 mil nicaraguenses desde 2018[313]. O principal destino, segundo relatório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é a Costa Rica, com cerca de cem mil pessoas; entre os que buscam refúgio no país vizinho estão vários líderes universitários, que fugiram do país após receberem ameaças por parte de integrantes do regime de Ortega. Também estão entre os que deixaram o país ativistas de direitos humanos e artistas, ameaçados por grupos armados apoiados por Ortega. De acordo com o ACNUR, em estimativa bem mais conservadora, no total, 103,6 mil nicaraguenses estão refugiados ou em busca de asilo desde o início da crise.

A partir de 2016, o regime de Ortega consolida o controle sobre as instituições nicaraguenses, mas busca manter uma aparência democrática e conciliadora dos interesses dos diversos grupos sociais. Rosario Murillo, esposa de Ortega, é a principal responsável pela suavização da imagem do ex-guerrilheiro sandinista, que substitui o preto e vermelho pelo azul e rosa como símbolos sandinistas. Em 2016, Ortega impediu a entrada de observadores internacionais para as eleições gerais daquele ano, que teve abstenção estimada de 70%. O Supremo Conselho Eleitoral (SCE) era presidido por Roberto Rivas, que havia sido indicado ao órgão pelo cardeal Obando. O SCE privilegiava Ortega e os candidatos sandinistas, que foram eleitos com ampla maioria. Em 2017, Rivas passou a ser sancionado pelo governo dos EUA, ao lado de outras lideranças sandinistas.

Em abril de 2018, diante da diminuição da ajuda econômica vinda da Venezuela, o governo da Nicarágua anuncia a redução de benefícios sociais, o que agrava os protestos que já ocorriam devido ao incêndio na reserva "Indio Maiz". As manifestações de abril de 2018 envolveram, em grande parte, idosos, estudantes universitários e ativistas de vários campos, que foram duramente reprimidos por autoridades do regime de Ortega. Cerca de trinta manifestantes acabaram mortos, com relatos de censura a veículos de mídia independentes. Os protestos se intensificaram após a vice-presidente (e primeira-dama) fazer um discurso debochando dos manifestantes e os chamando "agressores", afirmando que os ataques de grupos pró-Ortega foram em legítima defesa. Canais de televisão independentes tiveram suas transmissões suspensas por algumas horas. Ortega anunciou que abriria negociações para revisão das reformas sociais, mas apenas com empresários, o que

[313] Segundo dados do *US Customs and Borders Protection*, entre janeiro e novembro de 2022 foram detidos mais de 216 mil migrantes nicaraguenses apenas na fronteira sudoeste dos EUA, mais do que o triplo em relação a 2021 (cerca de 50 mil).

levou a um aumento ainda maior dos protestos. O governo e as milícias sandinistas[314] reprimiram, com violência, as "revoltas azul e branco", que se espalharam por todo o país, pedindo a renúncia de Daniel Ortega. A violência da repressão unifica os grupos sociais, e o COSEP soma-se à pressão popular e organiza a primeira marcha nacional contra o regime. Os militares, contudo, não reprimiram os protestos, considerando que o controle das manifestações era responsabilidade da polícia. Sob pressão, Ortega faz um recuo tático e concorda em negociar com a oposição, para logo depois retirar-se do diálogo nacional e retomar a repressão, inclusive com uso de tortura e execuções sumárias, acusando os EUA de instigar os protestos. Com o falecimento do cardeal Obando y Bravo, em junho de 2018, Ortega perde seu principal interlocutor com a Igreja Católica, que se torna mais vocal contra a violência do regime e no apoio aos opositores de Ortega. Quanto ao impacto da crise no orçamento nacional, em meados de 2018, a Nicarágua cortou cerca de 1,3% de seu produto interno bruto (PIB) em investimentos para o ano. Uma emenda orçamentária editada com urgência por Ortega afetou sobretudo programas de investimento público, iniciativas em saúde e educação.

Com a erosão do seu apoio político, o regime de Ortega endurece ainda mais a repressão a opositores, intensifica as manobras para se perpetuar no poder e recusa as iniciativas de conciliação nacional. Por conta disso, a oposição ao regime de Ortega cresceu e, apesar de o presidente ter cancelado as reformas de 2018, isso não impediu a continuidade das manifestações, a despeito da crescente repressão do governo. Os protestos seguiram, pedindo o fim da violência policial, a libertação dos estudantes presos e esclarecimentos acerca das mortes pela repressão – cerca de cem mil pessoas foram às ruas em Manágua, e os protestos foram encorpados por camponeses, contrários à proposta chinesa de um canal transoceânico. No início de maio de 2018, após operação de forças militares e policiais de Ortega contra estudantes em uma universidade, movimentos estudantis fecharam canais de diálogo com o regime. Após semanas de conflito, em meados de maio teve início uma rodada de negociações nacionais, sob a supervisão de delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Como resultado, acordou-se uma trégua, suspensa após uma semana. Relatório da comissão apontou que pelo menos 76 pessoas haviam sido mortas pela repressão do regime de Ortega, com denúncias de violações de direitos humanos pelo governo da Nicarágua. Durante o mês de junho, além dos protestos, o país passou a sofrer com saques e assaltos contra comércios, sem que o regime de Ortega arrefecesse a repressão; na primeira semana de julho, o número de mortos já ultrapassara 300, com ataques agora direcionados a representantes católicos, incluído o núncio apostólico. Desde então, além de os protestos continuarem por mais alguns meses, a comunidade internacional passaria a intensificar a pressão sobre o regime de Ortega, a exemplo de pedidos por EUA, por treze países latino-americanos e pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, para que o governo nicaraguense pusesse fim às repressões. O parlamento nacional, pró-Ortega, aprovou uma nova Lei sobre Terrorismo, que poderia criminalizar protestos pacíficos, segundo relatório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Em setembro, uma greve geral contou com a participação de 90% das empresas do país, exigindo a libertação de presos políticos.

A crise entraria em 2019 sem perspectivas de resolução, com 325 mortes tendo sido registradas até a primeira semana de fevereiro. Em abril, nova onda de protestos deixou pelo menos quarenta mortos, em sua grande maioria baleados por autoridades do regime de Ortega, além de milícias pró-governamentais que teriam recebido armamentos para usar contra os manifestantes. Até o fim de maio, estimativas apontavam cerca de 550 mortos decorrentes dos protestos, com o

[314] Além da polícia, Daniel Ortega sustenta-se com apoio de uma polícia paralela, composta por gangues, policiais à paisana e pela juventude sandinista, configurando-se como uma milícia.

Conselho de Direitos Humanos (CDH) condenando indícios de execuções ilegais por parte do governo de Ortega. Outras acusações envolvem manifestantes sendo detidos e torturados por autoridades nicaraguenses e pessoas ameaçadas para não registrar queixas junto à CIDH acerca das mortes de seus familiares, maus tratos contra detentos e ameaças contra defensores de direitos humanos no país. Em reação, o presidente nicaraguense expulsou uma missão do escritório do ACNUDH e duas missões da CIDH, que, segundo Ortega, estariam atuando de maneira intervencionista e enviesada em suas avaliações a respeito da situação no país, deixando a Nicarágua sem praticamente nenhuma estrutura independente de direitos humanos em seu território, segundo a ACNUDH. No mesmo ano, a Assembleia Nacional aprovou uma lei que exige o registro de qualquer entidade que receba financiamento internacional como "agente estrangeiro", aumentando a repressão à oposição.

A pandemia de COVID-19 e dois furacões agravaram ainda mais a crise nicaraguense. Ortega não apenas se recusou a implementar medidas sanitárias restritivas, como estimulou eventos públicos. A demissão de médicos que atenderam manifestantes feridos nos protestos seria outro fator de agravamento da crise sanitária. Apesar do toque de recolher de fato, desde setembro de 2018, Ortega esforçava-se para manter aparência de normalidade.

Com a aproximação das eleições de novembro de 2021, o regime de Ortega reforçou as manobras para eliminar a oposição política. Com o discurso de combate ao imperialismo ianque e em defesa de um novo modelo de democracia revolucionária, Ortega prendeu todos os candidatos que pudessem ameaçar sua quarta reeleição consecutiva. O regime prendeu sete candidatos ao longo de 2021, incluindo Cristiana e Juán Sebastián Chamorro, filhos da ex-presidente Violeta Chamorro. Em junho de 2021, uma resolução do CDH pediu que a Nicarágua libertasse esses candidatos e outros presos políticos. O objetivo de perpetuação no poder fica ainda mais claro com o registro da candidatura de Daniel Ortega, que escolhe sua esposa Rosario Murillo para vice-presidente, a qual tem sido considerada a verdadeira autoridade por trás de Ortega, atualmente com 76 anos e saúde frágil.

Apesar das diversas sanções impostas às principais figuras do regime Ortega-Murillo, as eleições na Nicarágua ocorreram sob controle do governo. Segundo o SCE da Nicarágua, Ortega foi reeleito com 75% dos votos, com participação de 65% do eleitorado. Segundo observadores independentes, a participação eleitoral foi de 18%. O pleito foi considerado ilegítimo pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e por diversos atores regionais, como Chile, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Uruguai. Por outro lado, Bolívia, Cuba e Venezuela reconheceram o processo eleitoral. Argentina expressou preocupação com a prisão de candidatos, mas adotou postura de não ingerência no processo eleitoral. Brasil e México não emitiram notas específicas sobre a eleição de 2021.

A situação na Nicarágua permanece sem perspectiva de solução. O controle das instituições pelos partidários de Ortega e Murillo, a fragmentação da oposição e a falta de uma opção de liderança à Daniel Ortega indicam a falta de solução doméstica. Internacionalmente, as intervenções mal sucedidas na Bolívia e na Venezuela tornaram os países da região mais cautelosos, além do que, para os EUA, a situação na Venezuela e no Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador) são questões mais prementes. A aproximação de Ortega com a Rússia e a China tendem a tornar a situação mais complexa, apesar de a influência dos EUA e da OEA sobre a região ainda ser bastante relevante.

c) Tratamento da crise em organizações internacionais

As primeiras tentativas de diálogo nacional remontam a maio de 2018, mas o tratamento da crise em instâncias internacionais começou após novas repressões no fim desse mês. Ao longo de 2018, a Nicarágua foi objeto de atenção na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OEA, cujos órgãos de direitos humanos denunciam as violações de direitos humanos na repressão aos protestos. O secretário-geral (SG-OEA) Luis Almagro condenou os atos de violência e pediu por paz. A repressão a adversários políticos foi objeto de diversas resoluções[315] no âmbito da OEA, que exortaram a Nicarágua a retornar aos padrões democráticos, a libertar os presos políticos e encerrar a violência. O ACNUDH, a CIDH e a República Dominicana condenaram a perseguição a jornalistas e a violação à liberdade de expressão.

A CIDH instituiu um Mecanismo Especial de Acompanhamento para a Nicarágua (MESENI, na sigla em espanhol), em junho de 2018, atendendo ao convite do Estado e em cumprimento às recomendações oriundas das observações preliminares e do relatório final da visita. Em 19 de dezembro de 2018, o governo de Ortega informou a decisão de suspender a presença do MESENI no país e as visitas da CIDH ao país. A partir desta data, o mecanismo continuou monitorando a situação da Nicarágua a partir da sede da CIDH em Washington, e mediante a realização de visitas de trabalho a outros países.

Em julho de 2018, a OEA votou resolução condenando o regime de Ortega e instando o governo a organizar eleições no prazo de dois anos. Em agosto de 2018, foi criado um Grupo de Trabalho para a Nicarágua, para apoiar o diálogo nacional e contribuir para a "busca de soluções pacíficas e sustentáveis" para a crise, com o aval de vinte dos 34 países que são membros ativos da OEA. Na votação, realizada em uma sessão extraordinária do Conselho Permanente, apenas quatro integrantes votaram contra: Venezuela, Bolívia, São Vicente e Granadinas e a própria Nicarágua. Oito membros se abstiveram, e dois se ausentaram. O texto estabelece que o objetivo do grupo será "contribuir para a busca de soluções pacíficas e sustentáveis à situação que acontece na Nicarágua", e acrescenta que isso será feito "inclusive por meio de consultas com o governo da Nicarágua", uma frase que não tinha sido incluída na proposta original. O grupo conta com doze membros: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA, Guiana, México, Panamá e Peru.

Em dezembro de 2018, o governo de Ortega revogou as licenças de cinco organizações de direitos humanos, fechou os escritórios de um canal de notícias da televisão fechada e agrediu jornalistas que protestaram. O CDH criticou os ataques contra meios de comunicação e a censura imposta pelo governo de Ortega, a qual também foi criticada por associações de jornalistas de todo o continente americano. O governo de Ortega também retaliou segmentos específicos de profissionais após sua participação nos protestos. Exemplos foram a dispensa arbitrária de médicos que atendiam nas unidades públicas de saúde e professores das escolas públicas; em resposta, estudantes se recusaram a entrar nas salas de aula após a demissão de seus docentes. O conjunto de medidas tomadas pelo regime fez com que o SG-OEA, Luis Almagro, anunciasse que haveria o início da aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI) à Nicarágua.

[315] Como a Resolução 1175 (2324/21), que condena prisão de candidatos presidenciais e pede que Nicarágua promova eleições livres, e foi adotada por 26 votos a favor, três votos contra (Bolívia, Nicarágua, São Vicente e Granadinas) e cinco abstenções (Argentina, Belize, República Dominicana, Honduras e México); e a Resolução 1182 (2346/21), que pede soltura dos candidatos presidenciais e presos políticos e pede que Nicarágua implemente os princípios da CDI, adotada por 26 votos a favor, sete abstenções (Argentina, Brasil, Bolívia, Guatemala, Honduras, México, São Vicente e Granadinas) e uma ausência (Nicarágua).

Em outubro de 2021, a CIDH publicou o relatório "Concentração de Poder e Enfraquecimento do Estado de Direito na Nicarágua". O documento[316] aborda a grave crise política, social e de direitos humanos na Nicarágua em um contexto de completo enfraquecimento do Estado de Direito e de uma profunda deterioração em matéria de direitos humanos no período que antecedeu as eleições gerais do país. A comissão identificou, entre outros, assédio e repressão contra qualquer pessoa considerada como opositora ao governo, o uso arbitrário da força letal e não letal, o que resultou em violações ao direito à vida e à integridade pessoal, detenções arbitrárias, buscas, ameaças, maus-tratos, criminalização mediante processos judiciais com acusações infundadas, irregularidades nas garantias judiciais e no acesso à justiça, o fechamento de espaços democráticos, suspensão de liberdades e violações da liberdade de expressão. Tudo isso perpetrado por grupos policiais e milícias afins ao Executivo.

Na 51ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2021, foi aprovada a Resolução 2978, a "Resolução sobre a situação na Nicarágua". O documento relembra os dispositivos da CDI e as conclusões da CIDH no relatório supracitado. Na resolução, a AG-OEA declarou que as eleições ocorridas em de novembro de 2021 na Nicarágua não foram livres, justas nem transparentes, carecendo de legitimidade democrática. A AG-OEA reiterou seus chamamentos anteriores para a liberação de todos os presos políticos e o fim imediato da perseguição aos meios de comunicação. Em resposta, o representante da Nicarágua afirmou que os nicaraguenses puderam votar em "paz, transparência e tranquilidade" e que a OEA "não é nosso conselho eleitoral supremo"; rechaçou "a mentira e a agressão repetida"; e alertou para que "não se siga deteriorando a credibilidade desta organização". Ao todo, 25 países votaram a favor, sete se abstiveram e a Nicarágua votou contra. Ainda em novembro de 2021, a Nicarágua denuncia a Carta da OEA e inicia sua retirada da organização. A decisão foi oficializada em abril de 2022, com o desligamento sendo expresso por meio do país fechando o escritório regional da organização em Manágua.

Em dezembro de 2021, na Resolução 1188 (2355/21)[317], o Conselho Permanente da OEA (CP-OEA) declara que a Nicarágua viola a CDI e pede que o país aceite bons ofícios da organização, que propõe um processo que levará a reformas eleitorais, ao fim das violações de direitos humanos e ao diálogo com os partidos políticos com o objetivo de ter eleições antecipadas livres e atestadas por observadores internacionais. Em março de 2022, o embaixador da Nicarágua na OEA, Arturo McFields, denuncia a ditadura de Ortega em seu país e é demitido logo depois. Em abril, a Nicarágua toma os escritórios – presentes em seu território – da OEA, que suscitou protestos e a aprovação, pelo CP-OEA, da Resolução 1196 (2377/22)[318] denunciando a violação dos acordos sobre imunidades da OEA no país. Em agosto de 2022, a Resolução 1203 (2389/22) do CP-OEA condena o fechamento de organizações não governamentais e as arbitrariedades contra organizações religiosas e de oposição, reitera o pedido de libertação de presos políticos e de respeito aos direitos humanos, e oferece apoio para restauração das instituições democráticas. Na 52ª AG-OEA (de 5 a 7 de outubro de 2022), a Nicarágua foi novamente objeto de resolução que reitera o conteúdo das anteriores e destaca o recrudescimento da repressão do regime Ortega-

[316] https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_Nicaragua-ES.pdf.

[317] Adotada por 25 votos a favor, um contrário (Nicarágua) e oito abstenções (Argentina, Belize, Bolívia, Honduras, México, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas).

[318] Denuncia violação do Acordo sobre Privilégios e Imunidades da OEA (1949), assinado por Manágua em 1960 e do Acordo de 1989 e recorda que a Nicarágua deve cumprir suas obrigações com relação à OEA por dois anos após sua retirada.

Murillo, que já fechou dois mil organismos da sociedade civil e 54 meios de comunicação independentes.

Quanto ao MESENI, ao longo dos quatro anos de seu funcionamento, realizou visitas de trabalho a diferentes países da região, com a finalidade de monitorar o desenvolvimento da crise, através da realização de reuniões periódicas com organizações da sociedade civil, vítimas de violações de direitos humanos e familiares. Isso permitiu: documentar as graves violações; denunciá-las perante a comunidade internacional; acompanhar as pessoas nicaraguenses que sofreram violações aos seus direitos e se viram forçadas a fugir do seu país; e, finalmente, contribuir para o fortalecimento de capacidades da sociedade civil e para a construção da memória visando eventuais processos de justiça de transição.

O CDH anunciou, em 31 de março de 2022, a criação de um mecanismo que vai investigar as violações de direitos humanos do regime de Ortega desde abril de 2018. A decisão foi aprovada em sessão do conselho. Na votação, vinte países se abstiveram e outros sete se posicionaram contra: Cuba, Venezuela, Bolívia, Honduras, Rússia, China e Eritreia. A ONU publicou um relatório no qual expressava sua preocupação com a situação do país da América Central. No relatório, a organização listou, entre outros abusos, que "não houve responsabilização pelas violações de direitos humanos cometidas desde abril de 2018", a existência de pelo menos 43 presos políticos para as eleições de 2021, julgamentos expressos "sem respeito ao devido processo" e as "prisões arbitrárias ou o "assédio por agentes do Estado contra defensores de direitos humanos, jornalistas e advogados".

d) Posições de alguns países diante da crise

De início, a principal força regional que se posicionou contrária às ações do regime de Ortega foram os EUA, que têm na América Central região de influência e interesse especial, mas o país tem sido criticado por sua ação limitada contra o regime de Ortega-Murillo. O Escritório para Democracia, Direitos Humanos e Trabalho do Departamento de Estado, por meio de um diretor, declarou que a Nicarágua e o governo de Ortega são contumazes violadores de direitos humanos, com relatos de torturas e execuções extrajudiciais, além de censura. Diante da repressão na Nicarágua, os EUA aprovam o *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* (NICA) de 2018[319], que, entre outras medidas, busca restringir o acesso do país centro-americano a novos empréstimos de instituições financeiras multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), até a adoção de eleições livres, exceto no caso de crédito para assistência humanitária e para apoio à democracia. De fato, desde outubro de 2021, os EUA enviaram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua via COVAX Facility, e o país recebeu US$ 400 milhões em ajuda do BID, FMI e Banco Mundial para lidar com a pandemia. Em 2022, o Congresso dos EUA aprovou verba de US$ 15 milhões para apoiar a democracia, direitos humanos, alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua. O governo estadunidense argumenta que as sanções aplicadas à Venezuela e à Rússia têm afetado sua capacidade de ajudar a Nicarágua e potencializa as sanções contra lideranças sandinistas. Prova disso seria a alegada aproximação do regime Ortega em busca de uma solução negociada com os EUA. Em outubro de 2022, os EUA aplicaram sanções a mais de 500 indivíduos, sob a forma de restrições de viagem aos EUA, além de sanções específicas sobre o setor minerador, especialmente aurífero. O principal objetivo das sanções é responsabilizar

[319] O *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* foi aprovado em 2018 e reformado em 2021, passando a ser denominado *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA).

o governo de Ortega e Murillo por seus atos contra a democracia no país e exercer pressões em prol do respeito aos direitos humanos na Nicarágua, sob pena de prejuízo nas relações diplomáticas, comerciais e econômicas, segundo comunicado oficial do Secretário de Estado Antony Blinken.

Na América do Sul, em comunicado conjunto (2018), Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru expressaram preocupação e lamento com relação aos atos de violência, instando urgentemente o fim das hostilidades por parte de ambos os lados, em especial que as forças de segurança exerçam suas atribuições com calma, sem uso excessivo da força. O Brasil, em especial, por meio do Itamaraty, condenou o aprofundamento da repressão e o uso de força letal e excessiva, convocando, em 2018, o embaixador da Nicarágua para esclarecimentos e instando o país a respeitar liberdades e direitos individuais.

O Canadá demonstrou preocupação com relatos de mortes e ferimentos em protestos no país, pedindo por diálogo. A Costa Rica condenou censura contra meios de comunicação por parte do regime de Ortega. O Panamá, além de lamentar os atos de violência e de fazer apelo para que a paz se restabeleça, ordenou que cargas de bens não fossem transportadas para a Nicarágua enquanto o conflito político se mantivesse. Entre os países com posição mais neutra, podem-se incluir Uruguai e México, que defenderam a ideia de diálogo e reflexão, lamentando a violência e exigindo respeito pela lei e pelos direitos individuais.

Finalmente, os países vizinhos com posição favorável são, de forma relevante, dois: Cuba e Venezuela. No caso de Cuba, o governo defendeu Ortega, criticando o que considerou "tentativas que visam a desestabilizar a Nicarágua"; por sua vez, o presidente Nicolás Maduro indicou que o governo de Ortega estaria enfrentando um plano "terrorista e golpista".

Quanto às forças extrarregionais contrárias ao regime de Ortega ou em posição de neutralidade, vários países europeus que se manifestaram expressamente. A Alemanha pediu que todos os lados envolvidos renunciassem ao uso da força, criticando a repressão e a censura impostas pelo regime de Ortega e pediu que o governo esclarecesse as mortes ocorridas. A Espanha criticou a repressão pelas forças de segurança de Ortega. Os Países Baixos cancelaram pacotes de cooperação financeira com a Nicarágua devido a "violações severas de direitos humanos cometidas por autoridades do governo e grupos paramilitares". Luxemburgo suspendeu pacotes de auxílio à Nicarágua. A Santa Sé, por meio do papa Francisco, expressou preocupação com a violência no país e pedindo negociações pacíficas para as questões em aberto.

A União Europeia (UE) se posicionou contrária às ações do regime de Ortega. De início, a delegação da UE na Nicarágua, em conjunto com os chefes de missão das embaixadas de seus Estados-Membros, emitiu comunicado lamentando os atos de violência recentes, com condolências às vítimas e instando as partes ao diálogo. Em maio de 2018, o Parlamento Europeu condenou a repressão usada pelo governo da Nicarágua e pediu novas eleições presidenciais no país. Em 2022, a UE condenou a "farsa eleitoral" na Nicarágua e nos últimos dois anos impôs sanções a pelo menos 14 indivíduos ligados a Daniel Ortega.

Quanto às forças extrarregionais favoráveis ao regime de Ortega, o governo de Vladimir Putin mantém relações cordiais com a Nicarágua, a exemplo do apoio do país centro-americano às repúblicas separatistas da Geórgia (Abecásia e a Ossétia do Sul) e ao reconhecimento nicaraguense da Crimeia enquanto parte do território russo. Em junho de 2022, o regime de Ortega autorizou a entrada de tropas, aviões e navios russos no território da Nicarágua, sob a justificativa de ajuda humanitária e missões de busca e resgate. A Nicarágua já adquiriu tanques e tem interesse em jatos russos.

A Turquia, em 2021, após encontro entre seu chanceler e sua contraparte nicaraguense, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), firmou acordo em agricultura. Pouco depois, o governo turco sinalizou oposição às sanções sobre a Nicarágua, defendendo resoluções da ONU e o princípio de não interferência em assuntos domésticos de um país.

Com relação à China, não há posição explícita de Pequim acerca da crise na Nicarágua. Em dezembro de 2021, a Nicarágua rompeu suas relações com Taiwan e estabeleceu relações com a China, aderindo à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) em janeiro de 2022 – no primeiro dia de 2022, a China reabriu sua embaixada em Manágua. A relação com a China está associada ao projeto de construção do controverso canal da Nicarágua[320] através do lago homônimo. A construção do canal é um dos motivos de oposição do movimento campesino em relação ao governo Ortega, que, em 2013, criou lei permitindo o confisco de terras indígenas e comunais.

Há outros países que apoiam o regime de Ortega, e também alguns casos *sui generis* de entidades estatais com reconhecimento limitado. A Nicarágua mantém relações desde 2008 com a Abecásia e a Ossétia do Sul, territórios *de jure* da Geórgia, mas que reivindicam soberania e mantêm proximidade com a Rússia.

[320] Lançado em 2012, o projeto de canal bioceânico da Nicarágua foi concedido por cem anos ao grupo *Hong Kong Nicaragua Canal Development* (HKND), do investidor chinês Wang Jing. Em 2018, a HKND encerrou suas atividades devido a dificuldades financeiras. A resistência ao canal decorre das desapropriações necessárias à sua construção, que afetas principalmente as população mais pobre e indígena; dos riscos ambientais, uma vez que o lago Nicarágua é a principal fonte de água do país; além de críticas de que Ortega estaria entregando o país a uma potência estrangeira.

VII. Triângulo Norte da América Central

a) Definição

A expressão Triângulo Norte da América Central refere-se a três países da América Central: Guatemala, Honduras e El Salvador.

Fonte: Wikipedia

O termo é usado em referência à integração econômica[321] desses países e seus desafios em comum, incluindo pobreza generalizada, violência e corrupção. A vulnerabilidade econômica e social dos países do Triângulo Norte, envoltos em crises políticas, presença do tráfico de drogas, instabilidade econômica e violência, gera um contexto de pressão migratória para os Estados Unidos (EUA). Ainda que alguns migrantes busquem refúgio ou melhores oportunidades de trabalho em outras nações latino-americanas, a maior parte deles vai aos EUA via México. Nos últimos vinte anos, as administrações estadunidenses vêm auxiliando os países do Triângulo do Norte a administrar os fluxos migratórios irregulares, combatendo a insegurança econômica e a violência. Desde 2014, mais de dois milhões de pessoas deixaram El Salvador, Guatemala e Honduras, adentrando o território mexicano com o objetivo de alcançar os EUA. Os hondurenhos representam a maior parcela dos migrantes do Triângulo Norte interceptados pelas autoridades de fronteira dos EUA, seguidos de perto pelos guatemaltecos e depois pelos salvadorenhos.

O Triângulo Norte é uma das regiões mais pobres do hemisfério ocidental. Em 2021, os três países figuravam nas últimas posições no *ranking* de produto interno bruto (PIB) de países da América Latina e do Caribe. Em junho de 2021, dados do governo hondurenho mostraram que mais de 70% da população do país vivia abaixo da linha da pobreza.

Crises fitossanitárias, incluindo um surto de ferrugem do café, e crises ambientais, como os furacões em 2020, aumentaram a insegurança alimentar. Além disso, as mudanças do clima devem tornar o cenário ainda mais complexo. Dois exemplos ilustram bem os problemas vindouros. Até 2050, espera-se que a temperatura no triângulo norte da América Central aumente entre 1ºC e 2ºC, o que afetará a qualidade dos solos, a produtividade da lavoura e o padrão de chuvas. Ademais, até 2100, projeta-se que El Salvador perderá até 28% de sua costa por conta do aumento do nível do mar.

Muitas famílias dependem de remessas internacionais. Tomando como base dados do Banco Mundial de 2019, Honduras recebeu US$ 5,576 bilhões (23,5% do PIB), El Salvador,

[321] Os três países fazem parte do Mercado Comum Centro-Americano.

US$ 5,661 (24,1% do PIB), e Guatemala, US$ 10,656 (14,8% do PIB). Historicamente, a corrupção e dificuldades fiscais minaram a capacidade dos governos de fornecer serviços públicos, o que mostra a centralidade desses fluxos monetários.

Muitos dos problemas econômicos da região derivam da violência generalizada. Décadas de guerra civil e instabilidade política deram vazão a um complexo ecossistema criminal que assola os três países, o que inclui a presença de gangues transnacionais como a Mara Salvatruca (MS-13) e a 18th Street[322] (M-18). Alguns críticos afirmam que as intervenções norte-americanas durante a Guerra Fria contribuíram para a desestabilização da região. As mulheres também migram por conta da violência de gênero.

b) Guatemala

A Guatemala, país mais populoso da América Central, tem consolidado a sua transição democrática desde os anos 1980. O país tem uma longa história de conflitos internos, incluindo uma guerra civil de 36 anos (1960-1996) durante a qual o exército guatemalteco tomou o poder e mais de 200 mil pessoas foram mortas ou desapareceram. Uma constituição foi adotada em 1985, e um governo eleito democraticamente tomou posse em 1986.

Em 2015, Jimmy Morales concorreu à presidência com uma plataforma em favor da transparência do governo e do combate à corrupção. Durante a sua campanha, houve uma série de protestos contra o então presidente Pérez Molina. Contra os esquemas de corrupção de Molina, Morales ressaltava o fato de ser um *outsider*[323]. Ele venceu as eleições com 67% dos votos válidos.

De início, Morales apoiou a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), criada por meio de um acordo entre a Guatemala e a Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006. A CICIG era um órgão independente para apoiar a Procuradoria-Geral da Nação, a Polícia Nacional Civil e outras instituições do Estado na investigação de casos sensíveis e difíceis. O objetivo final do trabalho da CICIG era fortalecer as instituições judiciais nacionais. Em 7 de janeiro de 2019, o acordo entre a ONU e a Guatemala foi rescindido unilateralmente pelo presidente Jimmy Morales, que alegou a participação da CICIG em atos ilegais, abuso de poder e atos contrários à constituição do país. A decisão está ligada a uma série de acusações que Morales e seus familiares sofreram. Em 2017, o irmão e o filho de Morales foram presos acusados de corrupção. No mesmo ano, a CICIG anunciou que pretendia retirar as imunidades do então presidente na medida em que se investigam possíveis violações no financiamento da campanha eleitoral.

Houve eleições presidenciais em 2019. Alejandro Giammattei, médico que foi diretor do Sistema Penitenciário da Guatemala entre 2005 e 2007, venceu a disputa presidencial contra a candidata Sandra Torres, ex-primeira-dama da Guatemala, alcançando 1.907.801 votos no segundo turno (57,95%). Giammattei foi eleito com a promessa de impulsionar a economia nacional e gerar empregos, pois, segundo o político, barreiras de prosperidade econômica, e não muros físicos, vão pôr fim à crise migratória.

A Guatemala é a maior economia da América Central[324] e, nas últimas décadas, tem tido um crescimento estável. A despeito dessa performance, a desigualdade econômica e a pobreza

[322] Conhecida também como Barrio 18, Mara 18, ou La 18.
[323] Antes de se tornar político, Morales havia sido ator e comediante.
[324] US$ 86 bilhões. Dados disponíveis em: https://pt.tradingeconomics.com/guatemala/gdp.

cresceram, especialmente entre a população rural indígena[325]. Fatores como a corrupção, dificuldades de arrecadação fiscal[326], fragilidade das instituições públicas e gargalos nos setores de logística e de energia dificultam o desenvolvimento econômico do país. A dificuldade da Guatemala de fornecer serviços básicos à população e de melhorar a qualidade do ensino e da saúde resulta numa mão de obra pouco produtiva, o que também é um obstáculo ao crescimento econômico.

Conflitos fundiários, especialmente aqueles envolvendo áreas de mineração, são endêmicos. O governo vê as minas como uma fonte de renda, mas as populações indígenas normalmente se opõem a essa atividade, alegando que viola os seus direitos ancestrais à terra, retira o seu meio de vida e não os dá voz para decidir como os recursos provenientes da extração mineral deveriam ser usados[327]. O café é um dos principais produtos de exportação da Guatemala. Apesar da importância dessa cultura, a ferrugem do café, preços baixos no mercado internacional e secas têm feito com que muitos agricultores familiares (responsáveis por 80% da produção de café da América Central) abandonem o cultivo e vendam as suas terras. As rendas secundárias[328] constituem cerca de 10% do PIB nacional, e se estima que esse percentual atingirá 13,8% em 2023. O consumo privado representa 85% do PIB da Guatemala.

c) El Salvador

El Salvador tem laços econômicos e históricos com os EUA. Durante os anos 1980, o governo norte-americano gastou bilhões de dólares para apoiar a contrainsurgência em oposição ao movimento de esquerda Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). Anos mais tarde, os EUA deram apoio a um acordo de paz que pôs fim ao conflito e incorporou a FMLN no sistema político. A Aliança Republicana Nacional (ARENA), de cunho conservador, esteve à frente da presidência de 1989 a 2009, quando foi substituída pela FMLN por dois mandatos consecutivos. Em 2019, contudo, devido ao descontentamento da população por conta da corrupção e da falta de segurança durante as gestões tanto da ARENA quanto da FMLN, os salvadorenhos elegeram o *outsider* Nayib Bukele. Bukele começou sua carreira na FMLN, mas foi expulso do partido em 2017 por violar as regras da agremiação. Empresário e prefeito de San Salvador entre 2015 e 2019, Bukele havia criado um novo partido político, o Novas Ideias, em 2017. O partido acabou por não ser registrado até a segunda metade de 2018, fazendo com que Nayib tivesse de aderir ao partido Grande Aliança pela Unidade Nacional (GANA) para concorrer[329]. Ainda assim, Bukele é o primeiro presidente, desde o fim da guerra civil, que não representa nenhum dos dois principais partidos (ARENA ou FMLN) que governaram por trinta anos.

Em setembro de 2019, Bukele criou a Comissão Internacional contra a Impunidade em El Salvador (CICIES), um mecanismo que contou com o apoio da Organização dos Estados

[325] A parcela da população que vive na pobreza caiu de 56% para 51% entre 2001 e 2006, mas cresceu novamente em 2014 para 59% (tomada apenas a população indígena, esse valor sobe para 79%).
[326] A carga tributária da Guatemala é de 12,6%, enquanto a média latino-americana é de 22,7%, segundo dados de 2016 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
[327] A Guatemala assinou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, que prevê a consulta dos povos indígenas antes da exploração de recursos naturais em suas terras. De acordo com a OIT, o governo da Guatemala concedeu 367 licenças de mineração entre 1996, ano da ratificação da convenção, e 2014, mas fez apenas 60 consultas públicas, todas elas tendo expressado oposição aos projetos.
[328] Antes denominadas "transferências unilaterais".
[329] Em 2019, Bukele filiou-se em definitivo ao Novas Ideias.

Americanos (OEA). Em 2021, contudo, o governo salvadorenho pôs fim ao acordo com a OEA e, consequentemente, à CICIES. Bukele alega que o rompimento se deu pelo fato de o secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro ter como assessor o ex-prefeito de San Salvador, Ernesto Muyshondt, processado penalmente no país.

A despeito da popularidade de Bukele, foram feitas críticas às suas tendências autoritárias. Bukele prometeu combater o crime e atrair investimentos, mas a falta de apoio no Congresso levou a choques entre Executivo e Legislativo. Ele lançou mão das mídias sociais para comunicar-se com a população, anunciar políticas, perseguir rivais e exonerar funcionários. Ao longo de 2020, Bukele brigou com o Congresso e a Suprema Corte Salvadorenha a respeito dos fundos destinados ao seu plano securitário e à quarentena no contexto da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2020, Bukele mandou tropas para cercar a Assembleia Nacional e forçar os parlamentares a aprovarem uma lei anticrime.

Em fevereiro de 2021, o partido Novas Ideias obteve uma supermaioria (56 de 84 assentos) nas eleições parlamentares, o que abriu caminho para que Bukele aumentasse o controle sobre o Legislativo e também sobre o Judiciário. Em maio de 2021, o Novas Ideias apresentou queixas e afastou cinco juízes da Suprema Corte acusados de dificultar a resposta do governo no combate à pandemia. Os parlamentares também afastaram o procurador-geral por supostos laços com a ARENA. Esse mesmo procurador-geral investigava o gabinete de Bukele por corrupção e um suposto acordo com gangues para reduzir a violência. Uma reforma judicial estipulou a aposentadoria compulsória de todos os juízes com mais de 60 anos. Por fim, a nova Câmara Constitucional autorizou Bukele a concorrer a um novo mandato, ainda que a reeleição seja proibida constitucionalmente.

Em termos gerais, Bukele parece ter tido sucesso no combate à violência. A taxa de homicídios no país caiu de 36/100.000 em 2019 para 17,6/100.000 em 2021. Há, contudo, alguns questionamentos a respeito dos números. Primeiro, analistas apontam que o crescente número de desaparecimentos acaba mascarando alguns homicídios. Segundo, ainda que o governo aponte o Plano Controle Territorial[330] como a causa do êxito, alguns críticos afirmam que Bukele negociou com as principais gangues do país, oferecendo melhores condições nas prisões em troca de redução nos homicídios e apoio eleitoral.

O PIB de El Salvador sofreu uma retração de 7,9% e o país perdeu cerca de 20% dos postos de trabalho formal em 2020 por conta da pandemia. O governo de Bukele lançou um pacote de US$ 3 bilhões de investimentos, financiados com empréstimos multilaterais, com o intuito de socorrer governos locais, apoiar famílias e pequenas empresas, distribuir vacinas e combater a insegurança alimentar. A economia do país cresceu 10,3% em 2021, especialmente por conta do fluxo de rendas secundárias[331] e da recuperação do setor secundário. Ainda que o Fundo Monetário Internacional (FMI) preveja um novo crescimento em 2022 (de 3%), o endividamento público e os baixos níveis de investimento são um obstáculo ao crescimento sustentado de El Salvador. A escassez de investimentos privados contribui para a baixa produtividade e os altos índices de informalidade, problemas esses que limitam o desenvolvimento.

Em setembro de 2021, El Salvador adotou o *bitcoin* como moeda nacional em paralelo ao dólar. A decisão, segundo o governo, reduziria os custos de remessas internacionais, promoveria a inclusão financeira, atrairia recursos de investidores de criptomoedas e reduziria a dependência da política monetária norte-americana. Há, contudo, uma outra motivação. A grande popularidade

[330] Plano criado em 2019 com foco em três áreas: controle dos centros prisionais, interrupção do financiamento do crime organizado e fortalecimento das forças de segurança.
[331] As rendas secundárias representaram cerca de 25% do PIB salvadorenho em 2021.

de Bukele está ligada a um aumento dos gastos públicos sem a contrapartida do aumento de impostos. Sendo uma economia dolarizada, El Salvador não pode financiar seu déficit via emissão monetária, o que o faz olhar para outras fontes de renda. Por conta do crescente autoritarismo de Bukele, os EUA têm redirecionado os seus fundos de ajuda externa para grupos da sociedade civil. Assim, a lei de *bitcoin* parece ter sido feita para injetar *bitcoins* na economia, marcá-los como dólares e pegar os dólares de fato para pagar a dívida. Para os salvadorenhos, o plano parece uma tentativa de desdolarização mascarada. Além disso, os intentos de Bukele parecem ter malogrado. O governo criou um aplicativo de pagamentos em criptomoeda, Chivo Wallet, e ofereceu US$ 30,00 para quem o baixasse. Apesar do sucesso inicial, poucos são aqueles que continuaram usando o Chivo depois que os US$ 30,00 acabaram. Ainda, com a forte queda do preço do bitcoin no decorrer de 2022, as participações do governo na moeda perderam cerca de 60% do seu valor.

d) Honduras

Quinto país mais populoso da América Central, superado por Guatemala, Cuba, República Dominicana e Haiti, Honduras tem sofrido com instabilidade política e autoritarismo durante boa parte de sua história. Os militares têm tido um papel importante na política hondurenha e estiveram à frente do governo entre 1963 e 1982. A atual Constituição do país instituiu uma democracia representativa e a divisão dos poderes entre o Executivo, liderado pelo presidente, o Legislativo, composto por um Congresso unicameral com 128 assentos, e um Judiciário encabeçado pela Suprema Corte. Na prática, contudo, o processo legislativo tende a ser capitaneado pelo Executivo e o Judiciário é alvo constante de intimidação e politização.

O sistema partidário hondurenho, tradicionalmente controlado pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Nacional (PN)[332], fraturou-se na década passada. A liderança de ambos os partidos apoiou o golpe de 2009 que forçou o então presidente Manuel Zelaya ao exílio. Zelaya havia sido eleito como uma voz moderada dentro do PL, mas acabou adotando um modelo de governo mais populista, além de advogar a convocação de uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Lei Maior. Muitos membros do PL abandonaram o partido após o golpe e se juntaram a Zelayla depois de seu retorno do exílio para fundar o partido de centro-esquerda Liberdade e Refundação (LIBRE). Esse racha no PL acabou beneficiando o PN, que detinha maioria parlamentar e controlava a presidência até 2022, quando Xiomara Castro, do LIBRE, esposa de Zelaya, assumiu a chefia do Executivo. Em seus primeiros meses de governo, Xiomara prometeu gratuidade da conta de luz daqueles que consumissem menos de 150 kWh por mês. Além disso, ela bloqueou novas concessões a mineradoras. Alguns críticos pontuam, contudo, que Xiomara tem organizado um governo no qual a sua família tem uma participação central. Por exemplo, Zelaya é um dos principais conselheiros da presidência, o que é visto como nepotismo.

Juan Orlando Hernández Alvarado, do PN, governou Honduras de janeiro de 2014 a janeiro de 2022. A sua presidência foi marcada por um aumento da influência das organizações evangélicas conservadoras nas decisões governamentais. No início de 2021, a proibição total do aborto e do casamento entre pessoas do mesmo sexo foi consagrada na Constituição. A sua reeleição foi marcada por polêmicas. Além de a Constituição hondurenha proibir explicitamente a reeleição[333], uma série de irregularidades fizeram com que observadores da OEA questionassem

[332] Ambos considerados partidos de centro-direita.
[333] Hernández só conseguiu concorrer à reeleição por conta de uma decisão da Suprema Corte.

os resultados oficiais[334]. Os protestos que se seguiram após o resultado do pleito deixaram um saldo de 23 mortos.

As Nações Unidas procuraram facilitar a reconciliação após as eleições. Membros dos três principais partidos (PL, PN e LIBRE) chegaram a 169 pontos de consenso que abrangiam direitos humanos, reformas eleitorais e constitucionais. Em janeiro de 2019, o Congresso hondurenho aprovou um pacote de mudanças que reformou parcialmente o processo eleitoral. O Escritório de Registro Nacional foi reestruturado, a Autoridade Eleitoral foi dissolvida e foram criadas duas instituições – um conselho nacional eleitoral, para organizar e supervisionar as eleições, e uma corte eleitoral para mediar litígios. Ainda que muitos analistas recomendassem a despolitização dessa nova estrutura, o conselho e a corte terão representantes do PN, do PL e do LIBRE.

Durante a administração de Hernández, houve uma série de protestos por conta de desvios de fundos da saúde pública e da aposentadoria. Os hondurenhos pediam o estabelecimento de uma organização internacional de combate à corrupção no país. Hernández relutou em criar um órgão independente e com mandato amplo como a CICIG, mas negociou um arranjo mais restrito com a OEA.

Em janeiro de 2016, foi lançada a *Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras* (MACCIH), cujo mandato era dar suporte e fortalecer as instituições hondurenhas a prevenir, investigar e punir atos de corrupção. A missão defendeu várias reformas no arcabouço legal hondurenho, incluindo a criação de cortes anticorrupção com jurisdição nacional. Representantes da MACCIH também trabalharam com autoridades hondurenhas na investigação e julgamento de casos envolvendo funcionários de alto escalão. No total, 112 pessoas foram julgadas, incluindo ministros, parlamentares e outros funcionários do governo. No primeiro desses casos, a ex-primeira-dama Rosa Elela Bonilla de Lobo (2010-2014) foi condenada a 58 de prisão por desvio de fundos.

Ainda que contasse com o apoio da população, a MACCIH sofreu com a oposição da elite política e econômica. O Congresso, por exemplo, tentou atrasar as reformas propostas pela MACCIH e minar as investigações do órgão. Em janeiro de 2020, o mandato da MACCIH não foi renovado pelo então presidente Hernández, o que levou ao fim da missão. A partir de então, ele reafirmou o seu compromisso com a luta contra a corrupção ao requerer ao Congresso fundos para contratar mais funcionários para atuar nessa área. No entanto, a Suprema Corte anulou a condenação de Elena de Lobo em março de 2020, um claro retrocesso.

No tocante à economia, a agricultura ainda é importante, representando cerca de 13% do PIB hondurenho e empregando cerca de 26% da mão de obra nacional, mas a economia do país se diversificou desde os anos 1980, visto que sucessivas administrações privatizaram estatais, baixaram impostos e tarifas e ofereceram incentivos para atrair investimentos externos. Essas políticas acabaram impulsionando a exportação de produtos não tradicionais, como frutos do mar e óleo de palma.

Durante o seu mandato, a prioridade de Hernández foi reduzir o déficit público. Em 2014, ele negociou um acordo de três anos com o FMI, prometendo reduzir o déficit do setor público não financeiro de 7,5% do PIB para 2% em troca de US$ 189 milhões em financiamento. Em 2017, o déficit caiu para menos de 1% do PIB. Em 2019, mais um acordo com o FMI foi assinado, que previa US$ 311 milhões para auxiliar nos esforços de estabilidade macroeconômica e nos investimentos públicos tanto no setor elétrico quanto em políticas sociais. Ainda, Hernández também começou a colocar em prática um plano para estabelecer Zonas para Emprego e

[334] Hernández venceu Salvador Nasralla, do LIBRE, por uma margem bastante estreita (42,9% contra 41,4).

Desenvolvimento Econômico (ZEDEs)[335]. A despeito dos esforços, os números mostram que o investimento externo caiu de US$ 1,4 bilhão em 2014 para cerca de US$ 500 milhões em 2019, por conta da instabilidade política. Além disso, ainda que a economia hondurenha tenha crescido por volta de 3,7% a.a. nos últimos anos, 48% dos hondurenhos vivem abaixo da linha da pobreza.

A violência é outro problema que assola o país. A pobreza e a falta de oportunidades levam muitos jovens a serem recrutados por gangues como Mara Salvatrucha (MS-13) e Barrio 18. Essas organizações estão envolvidas com tráfico de drogas[336] e extorsão e são responsáveis por grande parte dos homicídios que acontecem em Honduras. Para combater as gangues, foram criadas a Polícia Militar de Ordem Pública (PMOP), em 2013, ligada ao Ministério da Defesa, e um grupo de policiais com treinamento militar, a Tropa de Inteligência e Grupos de Resposta Especial de Segurança (TIGRES).

[335] As ZEDEs se assemelham a outras zonas de livre comércio, como as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) chinesas.
[336] Honduras é um país de trânsito por conta de sua localização estratégica: fica entre países produtores na América do Sul e os EUA.

VIII. Haiti

O contexto político do Haiti atualmente é de grande instabilidade. Protestos vinham tomando o país desde 2019, pedindo a saída do presidente e o atendimento de demandas sociais. Em 2021, o presidente Jovenel Moïse foi assassinado sem resistência aparente de sua guarda, em uma situação de crescente controle do território por grupos criminosos financiados por opositores ligados a elites, traficantes de drogas e de armas, que o presidente prometia denunciar[337]. Semanas mais tarde, o Haiti foi atingido por outro terremoto, o que agravou as crises econômica, migratória, securitária e humanitária já em curso. O governo interino do primeiro-ministro Ariel Henry enfrenta dificuldades, com um legislativo esvaziado, problemas em investigar crimes graves, suspeitas de envolvimento na morte do presidente e serviços básicos dependendo de organizações não governamentais e outras instituições.

A falta de apoio internacional e a crise deixam a população jovem do país sem oportunidade e aumentam as tensões políticas, enquanto o Haiti mantém uma economia rentista e dependente de importações. O referendo constitucional para reformar a Constituição de 1987 e as eleições foram adiadas, para evitar ainda mais embates, em um contexto em que a segurança do processo não pode ser garantida. Um acordo entre os cerca de vinte partidos haitianos foi firmado por um período interino de calma e governança, com o fim de estabelecer um governo de consenso de Ariel Henry, indicado a primeiro-ministro por Moïse, mas o lançamento do acordo foi cancelado no fim de setembro de 2021.

No entanto, em agosto de 2021 surgiu o Acordo de Montana, outra plataforma para o consenso nacional, criado pela *Commission for a Haitian Solution to the Crisis*, da parte do Fórum de Organizações da Sociedade Civil, com o intuito de normalizar a situação social e política. Este acordo prevê o estabelecimento de um período de dois anos para um conselho de transição inclusivo antes das eleições nacionais, em 2023. Em 2022, a Comissão escolheu seu presidente interino, Fritz Jean, mas Henry segue no poder, em campanha pelo seu modelo de transição, que propõe um referendo constitucional e eleições já em 2022[338]. Potências estrangeiras pressionam por um consenso nacional entre os partidos e as organizações em disputa.

O Haiti tem um histórico autoritário marcado por crises políticas e humanitárias que impeliram a comunidade internacional a agir diversas vezes para evitar o completo desmantelamento do Estado, que enfrenta desafios para superar o legado após o fim da ditadura de Duvalier, em 1986. No entanto, esse apoio não garantiu a criação e a manutenção de uma estrutura de governança ao país, que depende em grande medida de auxílio internacional para a manutenção de serviços básicos para a população, especialmente desde o terremoto de 2010.

Dentro deste contexto de instabilidade política e social, foi estabelecida a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). A MINUSTAH foi criada por resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean

337 O presidente haitiano foi assassinado por um comando de 22 ex-militares colombianos e dois estadunidenses de origem haitiana. Sabe-se que os militares foram recrutados por uma empresa de segurança privada. Algumas prisões foram feitas, até mesmo do chefe da segurança presidencial, mas não se sabe o mandante. Acusa-se o atual primeiro-ministro de ter relações pessoais com um dos suspeitos-chave, mas ainda não houve inquérito formal de Ariel Henry. Há uma investigação nacional e uma internacional em curso.

338 Desde julho de 2022, os representantes do Acordo de Montana e os apoiadores da transição pelo modelo do primeiro-ministro estão em negociações para tirar o país da crise institucional. Até o momento, há um acordo para discussões diárias com a presença de observadores

Bertrand Aristide, para o exílio. O Brasil comandou as forças de paz no Haiti, que teve a participação de tropas de outros quinze países. A presença da MINUSTAH assegurou a realização de eleições presidenciais em 2006 e 2010, com a passagem pacífica do poder.

Em 2017, o CSNU decidiu pela desativação completa da MINUSTAH, após avaliar terem sido cumpridos os propósitos iniciais de criação da missão. Foi sucedida pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), sem componente militar. A transição para um novo modelo de atuação no Haiti gerou críticas, devido à percepção de que a saída da MINUSTAH em sua configuração como uma operação de paz das Nações Unidas (ONU) de pleno direito seria um desengajamento da comunidade internacional e da ONU no país.

Originalmente prevista para encerrar em 2018, a MINUJUSTH tinha como mandato auxiliar o governo do Haiti a desenvolver ainda mais a Polícia Nacional Haitiana (PNH); fortalecer as instituições do Estado de Direito do Haiti, incluindo a justiça e as prisões; e promover e proteger os direitos humanos. Foi sucedida pelo estabelecimento do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), uma missão política especial criada ao abrigo do Capítulo VI da Carta da ONU, em 15 de outubro de 2019, momento que marcou o fim de quinze anos de manutenção da paz no Haiti. Seu mandato inclui assessorar o governo do Haiti em questões como a promoção e o fortalecimento da estabilidade política e boa governança, do Estado de Direito, de um diálogo inter-haitiano inclusivo e da proteção e promoção dos direitos humanos.

Em relação ao mandato do BINUH, a sociedade civil reclama da falta de engajamento da missão com setores locais. Além disso, o país é extremamente vulnerável a eventos climáticos extremos, e sua população enfrenta insegurança alimentar, falta de acesso à água potável, à educação e ao saneamento.

Sob a presidência brasileira, o CSNU votou, no dia 15 de julho de 2022, pela prorrogação do mandato do BINUH por mais um ano. A Resolução 2645 (2022) foi adotada unanimemente pelos membros do CSNU. Nela, o conselho reiterou a necessidade de todas as partes interessadas haitianas chegarem a um acordo urgente sobre uma estrutura sustentável, com prazo e comumente aceita, para um processo político liderado pelo Haiti, permitindo a realização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, pacíficas, livres, justas e transparentes. Os membros do conselho também exigiram a cessação imediata da violência das gangues e das atividades criminosas. Eles expressaram sua disposição de tomar as medidas apropriadas, conforme necessário, que podem incluir o congelamento de bens ou medidas de proibição de viagem contra aqueles que praticam ou apoiam a violência de gangues, atividades criminosas ou abusos dos direitos humanos – ou que de outra forma minam a segurança do Haiti e da região – dentro de 90 dias a partir da aprovação da Resolução 2645.

Em 19 de setembro, o Itamaraty emitiu nota de apoio brasileiro ao Haiti, corroborando os termos da "Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti", emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no mesmo dia. O Brasil expressa preocupação com a acelerada deterioração do quadro de segurança e da situação humanitária no Haiti, sublinhando a relação entre segurança, desenvolvimento, reforço de instituições e reconciliação política. Também defende que os próprios haitianos, por meio de negociação e construção de consenso entre as forças políticas locais, liderem o processo de resolução da crise em seu país. Reconhece o importante papel que pode desempenhar a comunidade internacional no enfrentamento desse grande desafio e reitera o compromisso de continuar a prestar cooperação técnica e humanitária ao país e a participar de esforços em diferentes mecanismos de concertação regionais e internacionais em favor do Haiti. No mesmo mês, vários países, como República Dominicana, Canadá, México e Espanha, anunciaram o

fechamento temporário de suas embaixadas em Porto Príncipe por razões de segurança, em meio a protestos em várias cidades haitianas pela decisão do governo de suspender os subsídios aos combustíveis.

Em 7 de outubro, o primeiro-ministro Henry e o Conselho de Transição requisitaram assistência internacional para enfrentar a violência das gangues e a situação de crise humanitária. A população, com destaque para lideranças da sociedade civil, reagiu com protestos em todo o país contra a perspectiva de alegada ocupação militar, vista como ingerência nos assuntos internos do país, e reivindicou a renúncia de Henry, considerado desprovido de legitimidade para fazer esse apelo em nome do povo haitiano.

Em 21 de outubro, o CSNU adotou, por unanimidade e sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 2653 (2022), um regime de sanções contra os líderes das gangues e seus financiadores; o principal alvo é Jimmy Cherizier, o "Barbecue", chefe da coalizão criminosa *G9 en famille et alliés.* As sanções têm por objetivo exigir o fim imediato da violência das gangues e atividades criminosas e promover um acordo que torne possível um processo político liderado por haitianos para permitir a organização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, livres e justas, realizadas de forma transparente. O CSNU expressou grave preocupação com os níveis extremamente altos de violência de gangues e outras atividades criminosas, incluindo sequestros, tráfico de pessoas e tráfico de migrantes, homicídios e violência sexual e de gênero incluindo estupro e escravidão sexual, bem como impunidade contínua para os perpetradores, corrupção e recrutamento de crianças por gangues, além de tráfico ilícito e desvio de armamentos, veículos blindados e munições por atores não estatais, salientando as graves consequências dessa situação para a segurança regional. As sanções abrangem proibição de viagem, congelamento de bens e embargo de vendas de armas aos indivíduos e entidades designados pelo Comitê de Sanções criado pela resolução.

No mesmo mês, em parceria, as Forças Armadas dos Estados Unidos (EUA) e o Canadá enviaram veículos blindados ao Haiti por via aérea. Os EUA e o México cogitam a proposta de uma missão por tempo limitado, fora do escopo da ONU, ao encargo de um "país parceiro". Em novembro, Celso Amorim, na qualidade de membro da equipe de transição para o governo Lula, declarou à imprensa que a participação do Brasil em eventual missão militar ao Haiti é "improvável".

A situação de crise humanitária agravou-se nos últimos meses de 2022, pelo bloqueio de portos, inclusive o principal terminal de combustível do país, por gangues fortemente armadas, dificultando severamente o acesso a água potável, alimentos e remédios. A insegurança alimentar está aumentando, com um recorde de 4,7 milhões, ou quase metade da população, enfrentando fome aguda. O saneamento precário e a falta de abastecimento de água potável levaram a um surto de cólera. Até o momento, foram notificados 2,6 mil casos suspeitos da doença, metade deles crianças, e dezenas de mortos.

A violência das gangues continua a se expandir pela capital e em outras regiões do país. Várias áreas da região metropolitana de Porto Príncipe estão sob controle de facções criminosas, que perpetram sequestros, assassinatos e estupros diariamente. A violência política também foi documentada, com o assassinato de líderes políticos e jornalistas proeminentes. Em 2022, as atividades do legislativo continuaram suspensas, agravando a situação de vazio político que remonta ao contexto do assassinato do presidente Moïse.

O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) fez um apelo aos Estados da região e de fora da região para que suspendam o retorno forçado de haitianos ao seu território. O Comitê dos Direitos da Criança também expressou sua preocupação com graves

violações dos direitos da criança no Haiti. Segundo os dados, a crescente insegurança tirou as crianças da escola desde 3 de outubro. Mais recentemente, e após três anos sem nenhum caso relatado, a cólera está de volta, ameaçando 1,2 milhão de crianças. De acordo com projeções do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), cerca de cem mil crianças menores de cinco anos enfrentam desnutrição aguda grave. A situação é alarmante, pois as crianças desnutridas correm ainda mais riscos com o desdobramento do surto de cólera. O comitê pede o Haiti que cumpra suas obrigações internacionais de direitos humanos sob a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.

3.3.2. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Bolívia

Marcos: 1867: Tratado de Ayacucho estabelece linha Madeira-Javari como fronteira comum; 1903: Tratado de Petrópolis (Acre é incorporado ao Brasil, que paga indenização de £ 2 milhões à Bolívia e se compromete a construir ferrovia Madeira-Mamoré, efetivada em 1912); 1958: Acordos do Roboré (exploração de petróleo, obras ferroviárias e cooperação econômica); 1969: Tratado da Bacia do Prata (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai); 1984: Primeira viagem de um presidente brasileiro à Bolívia (Figueiredo); 1996: ACE-36: entre Bolívia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Embaixada: A primeira menção a uma legação brasileira na Bolívia data de 1853. Em 1891, a legação foi reunida com a do Peru, medida que durou apenas até 1892. A elevação à embaixada ocorreu em 1941.

Coordenação Política

Instâncias: Brasil e Bolívia têm, como instâncias de coordenação bilateral, o Mecanismo Bilateral de Consultas Políticas (1994) e a COMISTA (1988, reformulada em 1994). Na esfera da defesa e segurança, destacam-se o Gabinete Binacional de Segurança e a Comissão Mista sobre Drogas e temas Conexos. Os países articulam-se, ademais, por meio dos Comitês de Integração Fronteiriça.

Visitas de Alto Nível: 2019: Participação do presidente Evo Morales na solenidade de posse do presidente Jair Bolsonaro (1º de janeiro); 2019: Encontro entre o ministro Ernesto Araújo e a Chanceler Karen Longaric à margem da 55ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e da 55ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, em Bento Gonçalves (dezembro); 2020: Visita do Ministro da Defesa boliviano, Luis Fernando López, a São Paulo e Manaus (janeiro); 2023: Visita do presidente Luis Arce Alberto Catacora e do ex-presidente Evo Morales para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações com a Bolívia são prioritárias para o Brasil. Há uma plêiade de iniciativas em áreas distintas, como cooperação em energia, integração fronteiriça, combate a ilícitos transnacionais e articulação em foros regionais e globais. O fato de a Bolívia ser o único país a compartilhar com o Brasil a condição de Estado simultaneamente amazônico e platino ajuda a conferir importância geoestratégica singular à relação bilateral. Ademais, a localização central no subcontinente sul-americano faz da Bolívia parceiro fundamental para o aprimoramento da infraestrutura de integração física regional, viabilizando mais acessos do Brasil ao Pacífico. Em relação aos desdobramentos políticos, as relações entre Bolívia e Brasil passaram por várias crises e atritos, em boa medida derivados de inflexões nos governos dos dois países, a exemplo do não reconhecimento do *impeachment* de Dilma Rousseff pela Bolívia em 2016 (então presidida por Evo Morales) e o conturbado momento boliviano quando da renúncia de Evo Morales e da assunção do governo por Jeanine Áñez, que foi reconhecida pelo Brasil. Com a eleição de Luis Arce, partidário de Evo, e os eventos que levaram à detenção de Áñez, em março de 2021, o Brasil mostrou preocupação com a situação no país vizinho. Houve certo distanciamento na relação entre os países, em especial pelas seguidas declarações de Arce contra o governo Bolsonaro, com acusações de envolvimento do Brasil no contexto da renúncia de Evo. Por outro lado, embora haja

diferenças de cunho político entre os dois países, Evo Morales foi um dos chefes de Estado presentes na posse do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, e o início do relacionamento foi marcado pelo pragmatismo, inclusive no episódio de captura e extradição de Cesare Battisti da Bolívia para a Itália.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Bolívia convergem em diversas instâncias multilaterais. Ambos os países são membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), compartilhando posições a respeito de desarmamento e não proliferação e do comércio multilateral. Os dois países ratificaram o Estatuto de Roma e assinaram o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), embora apenas a Bolívia já tenha ratificado o último.

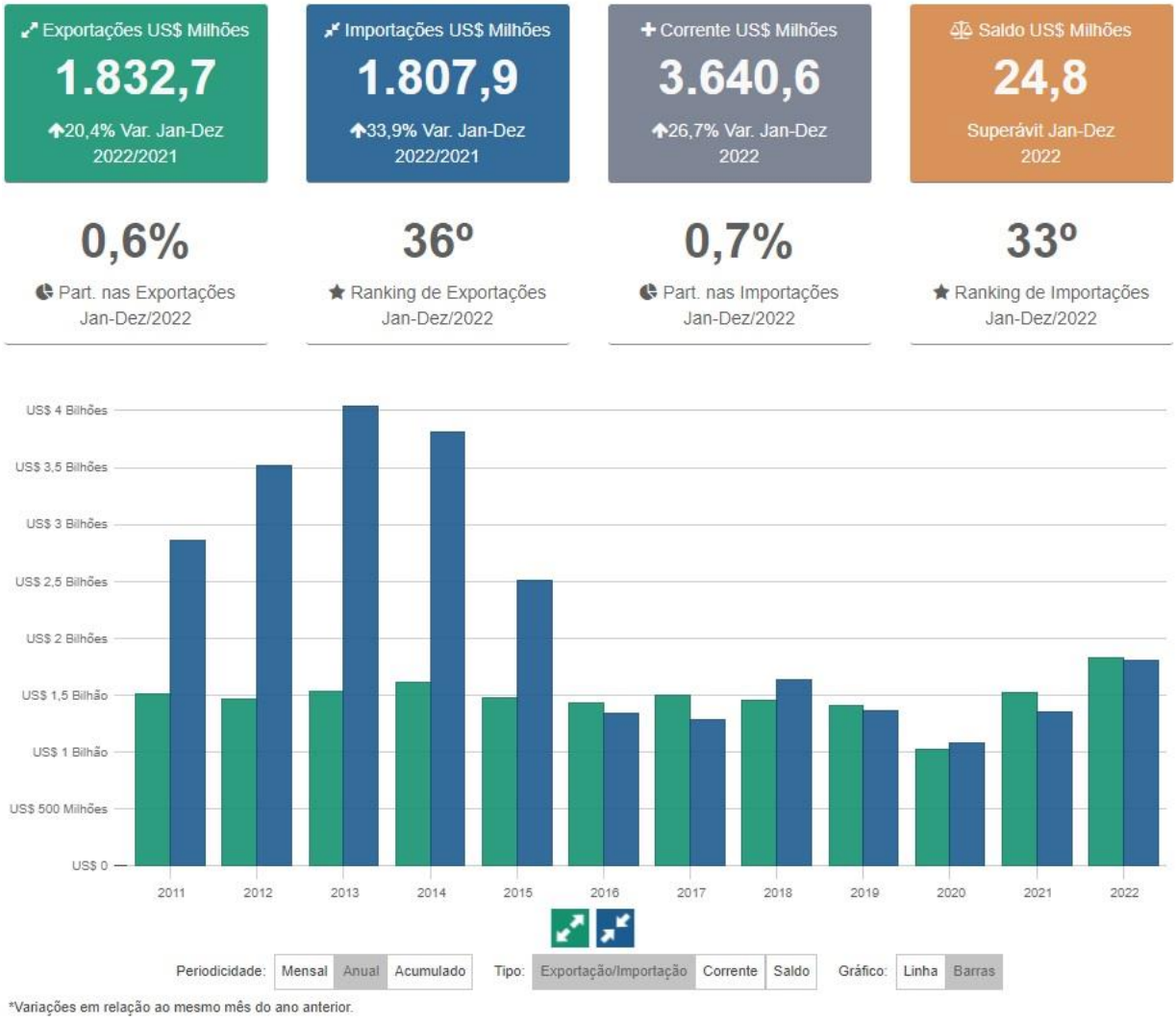
Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

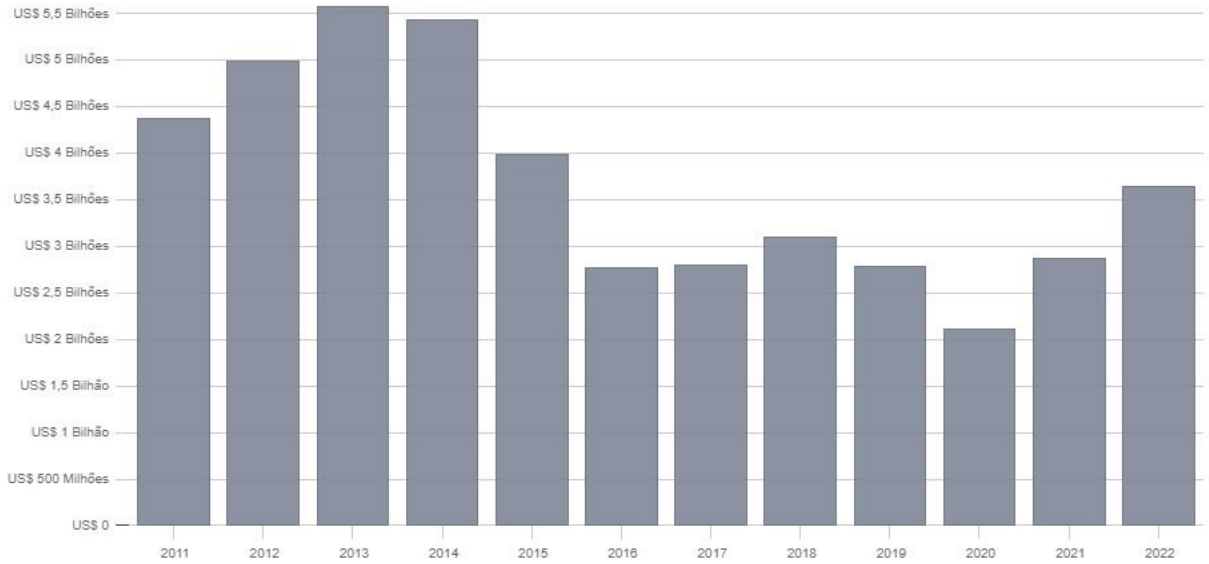
Convergências Regionais: Brasil e Bolívia são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual, como fato histórico, ambos os dois se abstiveram a respeito da expulsão de Cuba em 1962 – *outer-six*); os países também são membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); a Bolívia é Estado em processo de adesão ao MERCOSUL (o Brasil é o único Estado-Membro que ainda não finalizou o processo interno de adesão). Havia, entretanto, algumas divergências, como a não participação boliviana no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e a saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a suspensão de sua participação na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2019, por exemplo – que tendem a ser eliminadas no terceiro mandato do presidente Lula.

Segurança e Defesa: Pelo fato de o Brasil compartilhar com a Bolívia sua maior fronteira terrestre (3.423 km), o tema segurança e defesa é estratégico nas relações bilaterais. O foco está em desafios transversais, que demandam ações coordenadas para que sejam solucionados (combate a ilícitos transnacionais, problema mundial das drogas, por exemplo). Nesse sentido, os países têm avançado na atuação conjunta para o combate ao crime organizado transnacionais, com atividades de cooperação e encontros de alto nível. Em 2017, teve lugar a primeira edição do Gabinete Binacional de Segurança Brasil-Bolívia, que reuniu autoridades ministeriais de defesa e segurança dos dois países. Em 2019, realizou-se a X Reunião da Comissão Mista Brasil-Bolívia sobre Drogas e Temas Conexos, mecanismo para o diálogo sobre temas de segurança regional e o estabelecimento de compromissos recíprocos no combate a ilícitos. Desde 2017, a Força Aérea Brasileira (FAB) coopera na implementação do novo sistema de controle de tráfego aéreo boliviano (SIDACTA) com o uso de radares adquiridos pela Bolívia em 2016. Em março de 2019, foi estabelecida a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB) para dar suporte à referida atividade de cooperação técnica, além de auxiliar na elaboração de doutrina e regulamentação pertinentes à defesa e controle aéreos e na capacitação e formação de quadros bolivianos. Com impactos positivos inclusive para o combate ao narcotráfico, a missão continua operante. Por fim, vale destacar que a cooperação em segurança e defesa inclui não apenas Brasil e Bolívia, mas também Peru (agenda de cooperação Brasil-Bolívia-Peru) e mesmo os Estados Unidos (EUA, em 2017, os países firmaram Acordo de Cooperação Policial).

Comércio

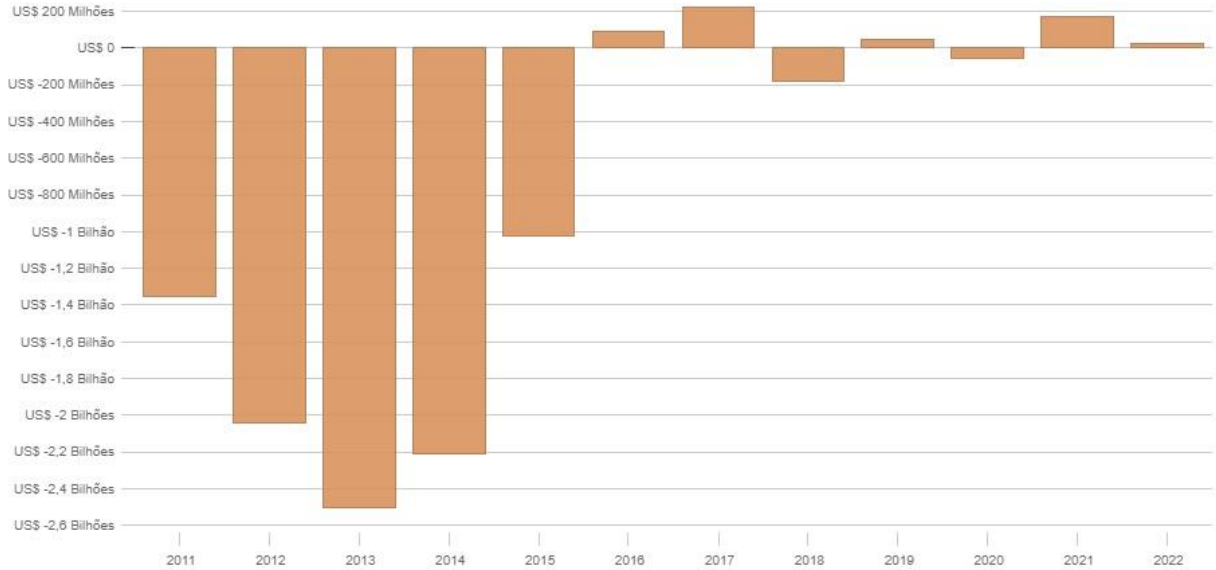
Marcos: As relações entre Bolívia e Brasil, sob a perspectiva econômica e comercial, passam por características peculiares do país vizinho brasileiro. Embora ainda uma das economias mais pobres da América do Sul, a Bolívia tem relativa estabilidade macroeconômica e grande potencial de crescimento econômico. Historicamente, o Brasil é o maior parceiro comercial da Bolívia, sendo o principal fornecedor, depois da China. É, ademais, o principal destino das exportações bolivianas e o primeiro importador de gás natural, em relação que contribui para o desenvolvimento boliviano. Vale ressaltar o ACE-36, entre o MERCOSUL e a Bolívia, assinado em 1996 e internalizado pelo Brasil em 1997, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio entre as partes, bem como de promover o desenvolvimento, os investimentos recíprocos, a integração física e a cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. O ACE-36 foi o segundo acordo de livre comércio celebrado pelo MERCOSUL, e a Bolívia foi o segundo país a se tornar Estado Associado do bloco. Ao amparo do ACE-36, atualmente todo o universo tarifário já está desgravado (ou seja, livre da cobrança de imposto de importação), situação que foi alcançada em 1º de janeiro de 2014.





Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 1,83 Bilhão

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Por um lado, o Brasil é importante fonte de investimentos e promissor mercado consumidor das riquezas minerais, fertilizantes e insumos energéticos bolivianos, a exemplo do gás natural. Por outro, há grande presença de investimentos brasileiros na Bolívia, em setores como frigoríficos, energia, finanças, construção civil e mineração. Atualmente, há operações no montante de US$ 2,4 milhões envolvendo exportações à Bolívia no âmbito do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF). Vale ressaltar, também, o peso das remessas de imigrantes bolivianos para seu país de origem (mais de 250 mil bolivianos vivem no Brasil).

Cooperação:

Cooperação Técnica: O Programa de Cooperação Brasil-Bolívia possui como marco jurídico o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, celebrado em Fortaleza, em 1996, em vigor desde 1998. As iniciativas de cooperação técnica com a Bolívia abrangem áreas como segurança pública, agricultura, saneamento, saúde, metrologia e meio ambiente, com destaque para a gestão de recursos hídricos, e compreendem iniciativas de formação profissional e técnica. Algumas iniciativas de destaque:

1) Apoio à criação de uma Instituição Pública de Pesquisa Agropecuária na Bolívia: Em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), este projeto tem como executores a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pelo lado brasileiro, e o Ministério do Desenvolvimento Rural, Agropecuário e Meio Ambiente (MDRAyMA), pelo lado boliviano. Seu objetivo é dotar a Bolívia de uma organização de pesquisa capaz de gerar soluções tecnológicas adequadas às condições socioculturais, econômicas, políticas e ambientais do país;

2) Construção de Estratégias Públicas para o Desenvolvimento Rural do Norte Amazônico da Bolívia com Foco na Promoção da Agricultura Familiar e do Extrativismo;

3) Fortalecimento da Gestão Pública Florestal;

4) Fortalecimento da Oferta da Educação Escolar Indígena na Bolívia e no Brasil;

5) Intercâmbio de Experiências e Conhecimentos para a Gestão das Culturas.

Cooperação Humanitária: O Brasil tem prestado assistência humanitária ao país vizinho, por meio de doações humanitárias financeiras, de alimentos e medicamentos. No contexto da

pandemia de COVID-19, o governo brasileiro autorizou, em caráter humanitário, exportações de oxigênio líquido medicinal para uso na rede de hospitais públicos bolivianos.

Cooperação Fronteiriça: Os dois países buscam um espaço de paz, cooperação e desenvolvimento econômico e social ao longo dos mais de 3.400 km de fronteira compartilhados (a maior fronteira brasileira), o que confere importância geoestratégica à relação para o Brasil. Os dois países compartilham a condição de serem, simultaneamente, nações platinas e amazônicas. Em 2009, foi promulgado acordo bilateral assinado em 2004 em benefício de localidades fronteiriças vinculadas, que permite residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos. Em 2011, foram criados os Comitês de Integração Fronteiriça, que se reuniram em quatro pontos de fronteira entre os países (Corumbá, Epitaciolândia, Cáceres e Guajará-Mirim); a integração é fundamental para que as condições de vida das populações locais melhorem; a fronteira conta com postos consulares em Cobija, Guayaramerín e Puerto Quijarro. Mais recentemente, no contexto de fechamento de fronteiras em razão da crise sanitária, os dois países negociaram a adoção de regime que permitiu, a partir de 1º de setembro de 2020, a retomada do trânsito vicinal fronteiriço entre cidades-gêmeas. O acordo estabeleceu a possibilidade de tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que garantida a reciprocidade no tratamento de um país ao outro. Há também diálogo para o enfrentamento de desafios transversais, a exemplo do controle das regiões de fronteira e as ações de combate a ilícitos transnacionais e ao problema mundial das drogas. As ações ocorrem de forma bilateral e também trilateral, a exemplo da agenda de cooperação Brasil-Bolívia-Peru.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A rede consular brasileira na Bolívia conta com os consulados-gerais em Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra, os consulados em Cobija, Guayaramerín e Puerto Quijarro, além do setor consular na Embaixada em La Paz. Há consulados honorários em San Ignacio de Velasco, Sucre, Tarija e Oruro. O Itamaraty estima em cerca de 42 mil (2021) o número de brasileiros que moram na Bolívia, com presença substantiva de estudantes universitários. Os estudantes brasileiros concentram-se em Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Cobija e Guayaramerín. Parcela importante da comunidade brasileira é integrada por agricultores. Destaca-se, nesse contexto, a produção de soja por agricultores brasileiros no Departamento de Santa Cruz. No Brasil, vivem cerca de 250 mil bolivianos. Nos anos 2000, foram firmados compromissos para a facilitação de ingresso e trânsito de nacionais (via acordo, 2004) e para a regularização migratória (via troca de notas, 2005).

Energia: Trata-se de uma faceta central na relação bilateral. Para a política energética brasileira, o gás natural oriundo da Bolívia é insumo fundamental, enquanto para a Bolívia, é uma de suas maiores fontes de renda relativas a comércio. A parceria remonta aos Acordos de Roboré, conjunto de notas reversais assinado em 1958 acerca do tema da compra de gás boliviano e da construção de um gasoduto. O Acordo de Cooperação e Complementação Industrial (1972) foi outro passo importante no processo que, na década de 1990, redundaria na implantação do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), que aprofundou as relações bilaterais e ajudou a criar oportunidades para a Bolívia inserir-se economicamente na América do Sul e no Brasil. Para além da cooperação no fornecimento de gás natural, Brasil e Bolívia têm trabalhado pelo aprimoramento da vertente da integração elétrica em vista do potencial de fontes renováveis de energia e do intercâmbio de excedentes energéticos. Na agenda do Comitê Técnico Bilateral Brasil-Bolívia sobre Energia,

estão previstos estudos de inventário e pré-viabilidade de projeto de hidrelétrica binacional no rio Madeira, de potencial estimado em 3.000 MW, bem como estudo de interconexão elétrica entre os dois países.

Transportes e Infraestrutura: Há projetos para dois Corredores: o Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile e o Bioceânico Central Brasil-Bolívia-Peru. Impasses com La Paz fizeram com que outro projeto de corredor bioceânico, passando pelo Peru, ganhasse espaço, o que se amplificou com a inauguração de uma ponte em Assis Brasil (AC). Ainda, é possível mencionar a ferrovia entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra, além de debates acerca do uso de corredores hidroviários pelo Rio Madeira.

Saúde: O destaque é para o Acordo Interinstitucional Internacional (2017), cujo objetivo é a constituição de um marco institucional para estimular esforços de coordenação na área de saúde na fronteira, por meio da ampliação de colaborações existentes e da identificação e desenvolvimento de ações em áreas que sejam reconhecidas como mutuamente benéficas. Ademais, o Acordo tem como objeto a criação e a implantação do Grupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia. O propósito do mencionado grupo de trabalho é identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteiriça entre os dois países. Há outros projetos de destaque, como o Apoio à Implementação do Banco de Leite Materno e o Fortalecimento da Atenção Integral e Vigilância Epidemiológica em DST/HIV/AIDS na Bolívia.

II. Relações Brasil-Canadá

Marcos: Em 2021, completam-se 80 anos de relações diplomáticas. Entre os temas centrais do relacionamento bilateral estão parcerias em educação, ciência, política agrícola, tecnologia e inovação. Os dois países mantêm Diálogo de Parceria Estratégica (2011).

Embaixada: Criou-se uma legação no Canadá pelo Decreto nº 6.604, de 17/12/1940. Ela foi elevada à embaixada pelo Decreto nº 14.250, de 10/12/1943.

Coordenação Política

Instâncias: Brasil e Canadá dispõem de diversos mecanismos de coordenação e diálogo bilateral, entre os quais o Diálogo de Parceria Estratégica, o Diálogo Político-Militar no formato 2+2, a Conferência Bilateral de Estados-Maiores do Exército, a Reunião de Conversações entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Real Força Aérea Canadense (RCAF), o Conselho Conjunto Econômico-Comercial e o Comitê Conjunto Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação. A última edição (a terceira) do Diálogo de Parceria Estratégica aconteceu em 2018 (as anteriores foram em 2012 e 2013).

Visitas de Alto Nível: Em 2019, o chanceler Ernesto Araújo recebeu enviado especial do Canadá para a posse. No mesmo ano, o governo brasileiro emitiu nota em que felicita o primeiro-ministro do Canadá, Justin Trudeau, pela vitória de seu partido nas eleições gerais.

Discurso Oficial: Em 2018, a visita do ministro das Relações Exteriores do Brasil ao Canadá, a primeira desde outubro de 2012, marcou a retomada do diálogo político mais estreito com o Brasil. Na última edição do Diálogo de Parceria Estratégica, os dois países discutiram cooperação em defesa, mobilidade e assistência a refugiados e migrantes, bem como igualdade de gênero e direitos humanos. Outros tópicos nessa discussão incluíram cooperação em ciência, tecnologia e inovação; mudança do clima e meio ambiente; e comércio e investimento.

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos mantêm relacionamento bastante estreito na Organização Mundial do Comércio (OMC) e apoiam a reforma da organização.

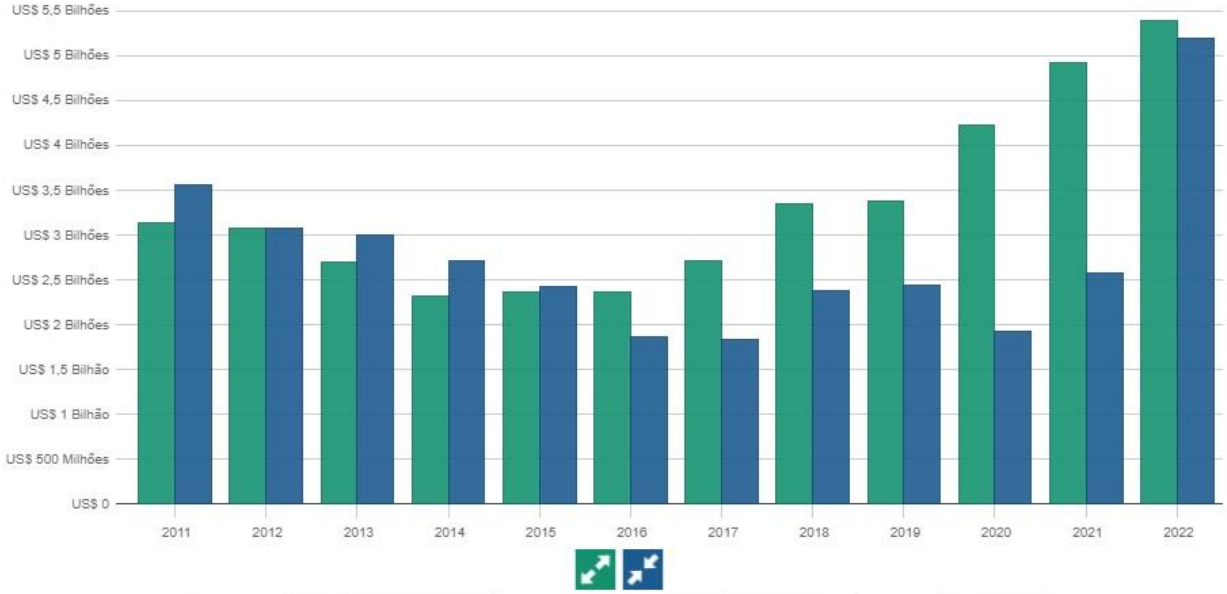
Convergências Plurilaterais: Ambos são membros do G20, e o Canadá apoia a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos os países integram o Grupo de Cairns, o Grupo de Ottawa e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) na OMC. Na Organização das Nações Unidas (ONU), todavia, o Canadá integra o Unidos pelo Consenso nas discussões sobre reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Regionais: Brasil e Canadá integram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Grupo de Lima, compartilhando posições sobre democracia e a questão venezuelana. Ambos apoiaram a eleição de Mauricio Claver-Carone para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2020. O Canadá apoiou a eleição do brasileiro Ilan Goldfajn como o mais novo presidente do BID.

Segurança e Defesa: Em 2018, aconteceu a última edição do Diálogo Político-Militar, no formato 2+2. Constaram da pauta operações de manutenção de paz, desarmamento e não proliferação, questões de gênero relacionadas a paz e segurança, papel das instituições interamericanas de defesa, desafios regionais, além de Ártico e Amazônia. Foram repassados, ainda, os principais temas da agenda bilateral de defesa. Além do Mecanismo 2+2, estão em funcionamento a Conferência Bilateral de Estados-Maiores do Exército e a Reunião de Conversações entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Real Força Aérea Canadense (RCAF).

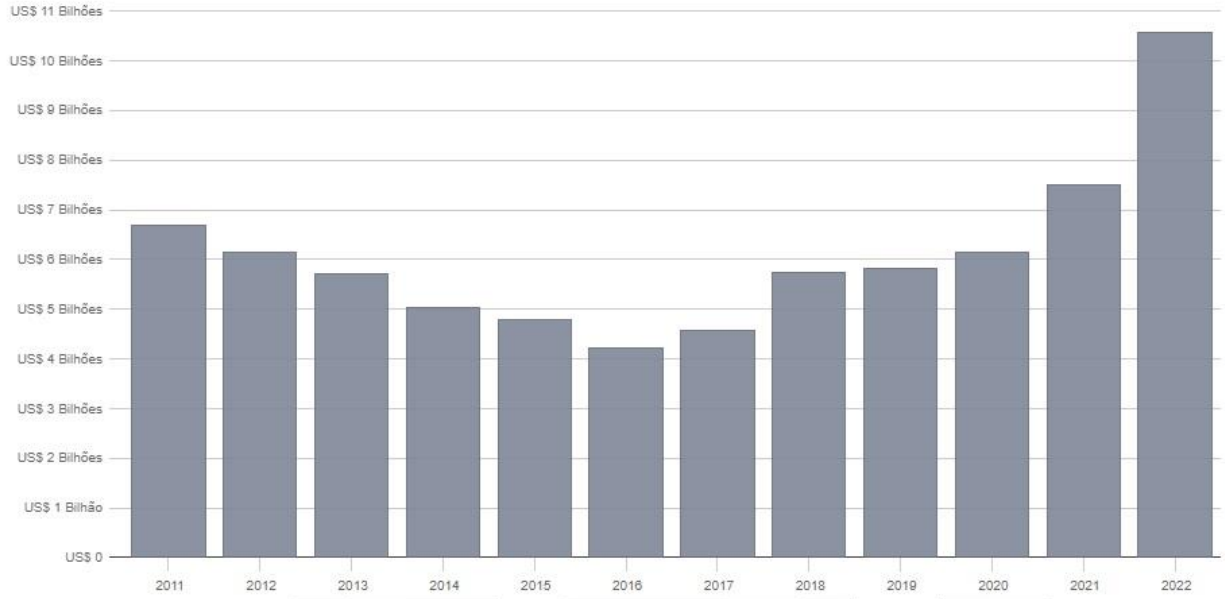
Comércio

Marcos: Atualmente, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Canadá estão em fase avançada na negociação de acordo de livre comércio, já tendo sido realizadas sete rodadas presenciais e uma série de reuniões bilaterais. As partes já intercambiaram ofertas de bens, serviços e investimentos, bem como de compras governamentais. As negociações foram lançadas em março de 2018, e o Brasil ficou encarregado de conduzir as negociações no MERCOSUL. A assinatura do acordo de livre comércio tem potencial para aumentar em US$ 7,8 bilhões a receita das exportações brasileiras de produtos agropecuários, segundo estudo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Carnes, cereais, farinhas e preparações, frutas e complexo soja são os setores do agro, segundo a CNA, que têm mais potencial de serem beneficiados com o acordo. Com relação às tarifas, o entendimento do estudo da entidade é de que mercado canadense tende a negociar a eliminação de boa parte delas já no ano seguinte à entrada em vigor dos acordos, o que pode beneficiar os produtores brasileiros em um curto prazo. O estudo revela que, de forma generalizada, as tarifas não são altas para os países do MERCOSUL. Muitos produtos do agro brasileiro já entram nesse mercado livres da incidência de tarifa de importação. Contudo, a CNA alerta os negociadores para a importância da melhoria das condições de acesso e para as medidas não tarifárias. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a negociação de um acordo comercial entre o MERCOSUL e o Canadá criará oportunidade para 321 produtos brasileiros que hoje chegam mais caros e competem em condições de desigualdade no mercado canadense. Apesar de o Canadá ser um mercado considerado aberto, os exportadores enfrentam tarifas de importação em áreas como autopeças (6%) e calçados (16% a 18%). No caso de bens agroindustriais, essa barreira pode chegar a 70%. A lista de 321 produtos foi elaborada com base no que o Canadá importa e o que o Brasil vende ao exterior com competitividade, mas que não chega ao país da América do Norte. A maioria dos produtos da lista de oportunidades são manufaturados (255), seguidos de básicos (39) e semimanufaturados (27). Dos produtos, 84 pagam hoje tarifa de importação para chegar aos canadenses.



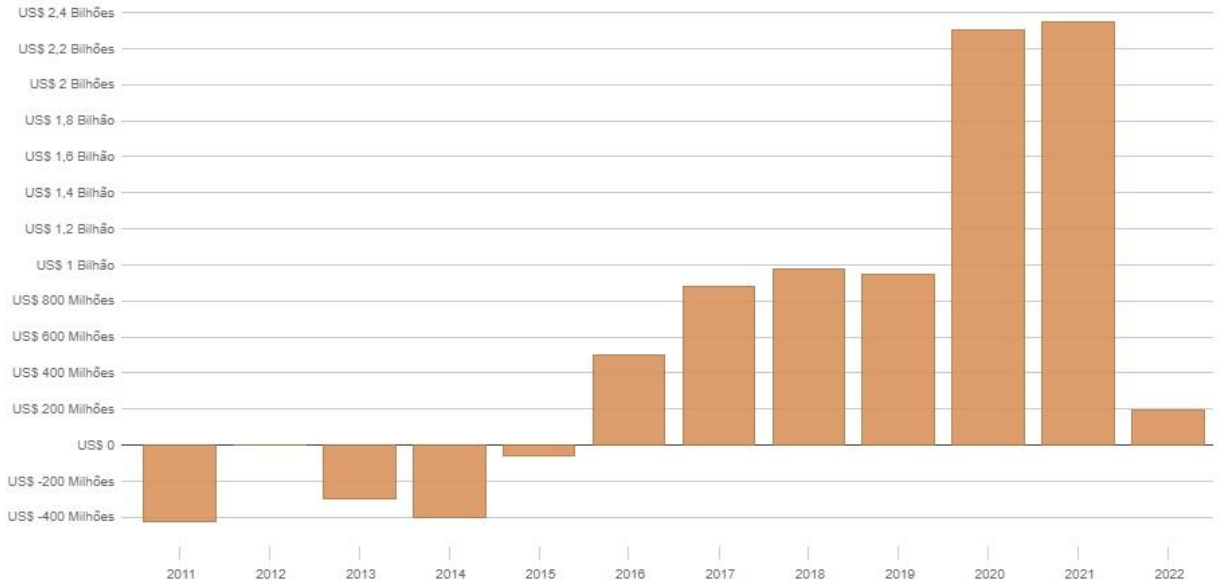
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Em termos de divergências bilaterais, há o histórico, inclusive recente, de contenciosos entre os dois países na OMC envolvendo as empresas de aviação Embraer e Bombardier. O mais recente contencioso foi aberto pelo Brasil em fevereiro de 2017 (DS 522) e recentemente encerrado, devido às mudanças no setor e à compra de programa da Bombardier pela Airbus.

Investimentos: O Canadá é o principal destino de investimento brasileiro no exterior, com estoque superior a US$ 20 bilhões, o que torna o Brasil a sétima maior fonte de investimento estrangeiro direto no país (a maior entre latino-americanos). Os investimentos brasileiros concentram-se no setor de mineração. Os investimentos canadenses no Brasil, por sua vez, atingem cerca de US$ 15 bilhões e abrangem áreas como engenharia civil, tecnologia e mineração.

Cooperação

Ciência, tecnologia e inovação: A última edição do Comitê Conjunto Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação aconteceu em 2021, com foco em inteligência artificial. Na ocasião, houve o lançamento da chamada conjunta entre a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) e o Conselho Nacional de Pesquisas do Canadá para projetos nas áreas de inteligência artificial (IA), manufatura avançada e *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), além de plano de trabalho entre entidades dos dois países ligadas à inovação.

Educacional: Além disso, o Canadá é o país que abriga o maior número de estudantes brasileiros, grande parte interessados em estudar inglês e francês durante curtos períodos de tempo.

Outras áreas de cooperação bilateral: Destacam-se os setores de administração pública – entre escolas de governo, as Escolas Nacionais de Administração Pública (ENAPs) dos dois países – e temas regulatórios (em especial regulação de produtos de saúde, de cosméticos e de medicamentos genéricos).

Cooperação Trilateral: Na vertente trilateral, destaca-se projeto para realização do mestrado em sistemas de saúde em Moçambique.

Turismo: Brasileiros não precisam mais de visto de turismo para entrar no Canadá, bastando autorização eletrônica de viagem. Desde 2019, turistas canadenses estão isentos de visto para o Brasil.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há mais de 120 mil brasileiros no Canadá. O Brasil tem consulados-gerais em Montreal, Toronto e Vancouver. Há campanhas de atração de profissionais qualificados brasileiros para migrarem para o Canadá.

III. Relações Brasil-Chile

Marcos: Brasil e Chile estabeleceram relações diplomáticas em 1836; desde 2006, mantêm uma "Aliança Renovada", com posições coincidentes em favor da democracia e das liberdades individuais e comerciais.

Embaixada: Elevação das Legações dos dois países a categoria de Embaixadas (1922).

Coordenação Política
Instâncias: COMISTA (2010); Mecanismo 2+2 (2018).

Visitas de Alto Nível: Troca de visitas entre Bolsonaro e Piñera (2019), apesar de elogios a Pinochet; em agosto de 2021, o chanceler chileno Andrés Allamand esteve em Brasília, cumprindo agenda política com o chanceler Carlos França e os presidentes do Legislativo brasileiro; em março de 2022, o vice-presidente Hamilton Mourão esteve presente na cerimônia de posse do presidente Gabriel Boric, em Santiago e Valparaíso. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Gabriel Boric para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações entre Brasil e Chile caracterizam-se pela intensidade e pelo dinamismo do intercâmbio comercial e empresarial. Na coordenação política, área em que ambos os países têm aprofundado sua articulação, o bom entendimento e a adoção de posições comuns têm sido frequentes tanto no âmbito regional quanto no multilateral. Os investimentos bilaterais crescem ano a ano, beneficiando as economias e as sociedades dos dois países.

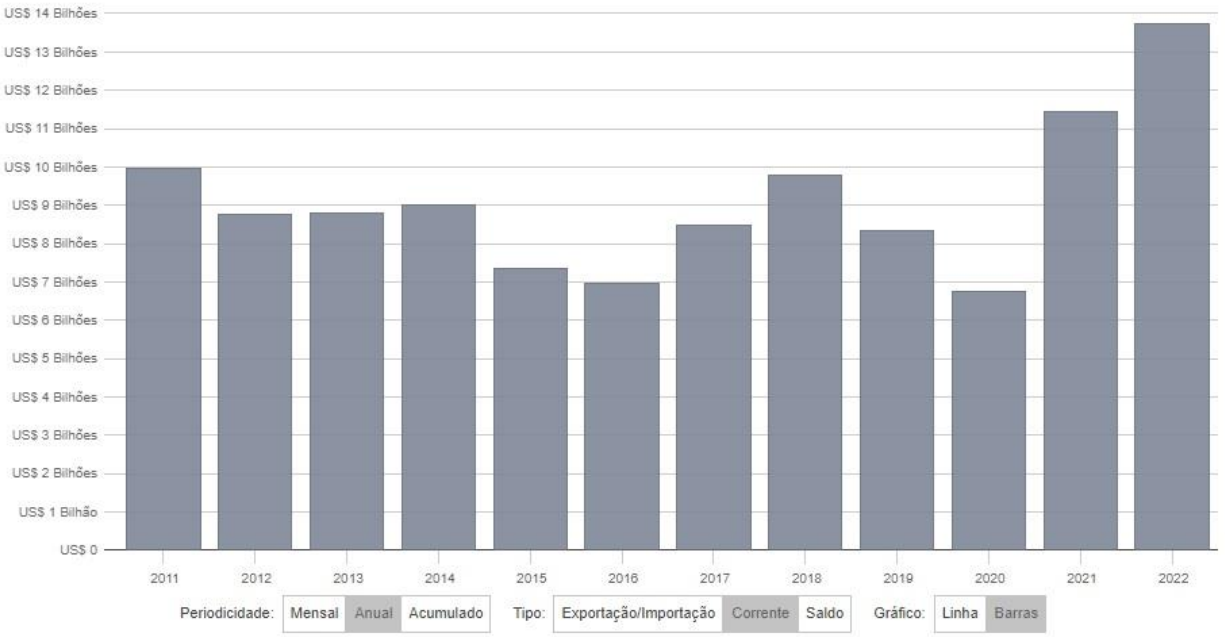
Convergências
Convergências Regionais: No âmbito regional, havia concertação sobre a crise venezuelana no Foro para o Progresso e Integração da América Latina (PROSUL), no Grupo de Lima e no Processo de Quito – o que tende a tende a ser alterado em termos de foro com a mudança de governos para a esquerda em ambos os países.

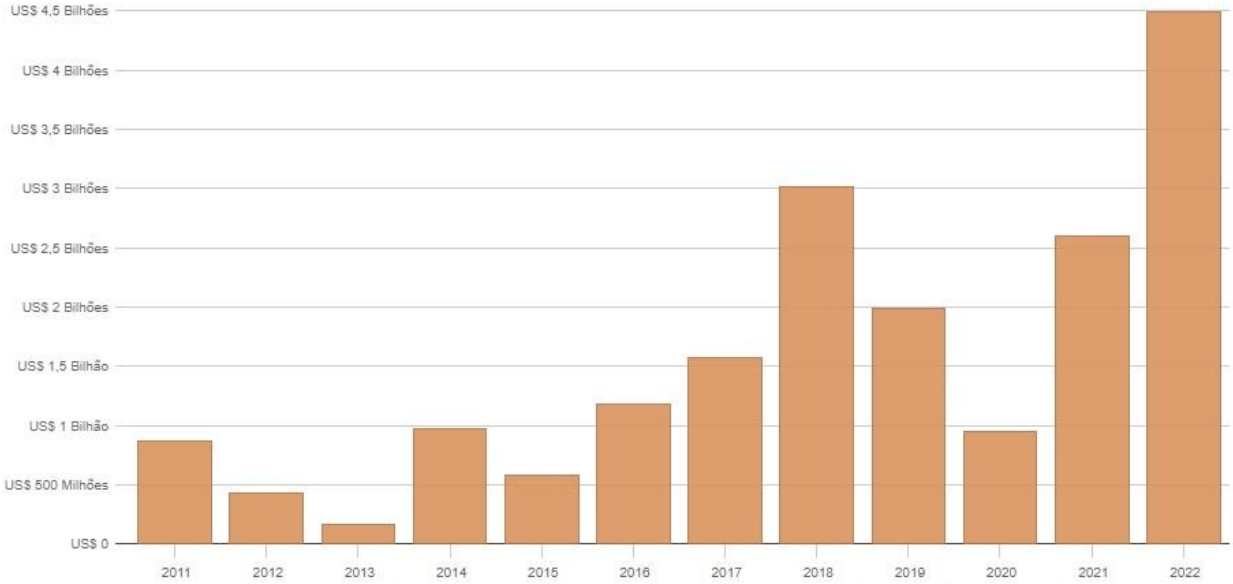
Convergências Plurilaterais: A convergência em foros internacionais se verifica na participação no G77+China, no âmbito das Nações Unidas (ONU), no *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e no Grupo de Cairns, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e no apoio chileno ao ingresso brasileiro na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segurança e Defesa: Diálogo Político-Militar no formato 2+2, cuja primeira reunião ocorreu, em 2018, em Brasília; Protocolo sobre Intercâmbio de Dados e Serviços de Catalogação da Defesa; cooperação bilateral em operações na Antártida; atuação conjunta na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês).

Comércio
Marcos: Atualmente o Chile é o segundo maior parceiro comercial do Brasil na América do Sul e o quinto maior destino de exportações, com superávits para o Brasil desde 2010. O Chile é associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde 1996 por meio do ACE-35, que liberalizou o comércio entre os dois países, no âmbito da ALADI. Em 2015, assinou-se Acordo de

Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Em 2018, MERCOSUL e Aliança do Pacífico (AP) adotaram o Plano de Ação de Puerto Vallarta. Também em 2018, foi assinado acordo de livre comércio com o Brasil sobre temas de natureza não tarifária, que incorpora acordos recentes entre os dois países, como o Protocolo de Compras Públicas e o Protocolo de Investimentos em Instituições Financeiras – o acordo entrou em vigor internacional em janeiro de 2022.

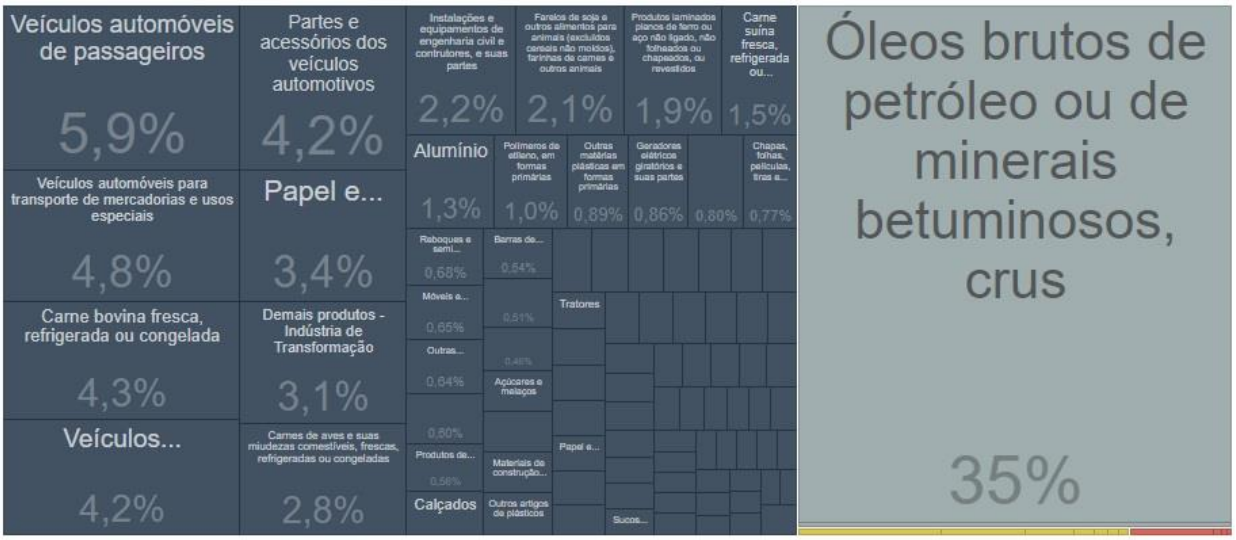




Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

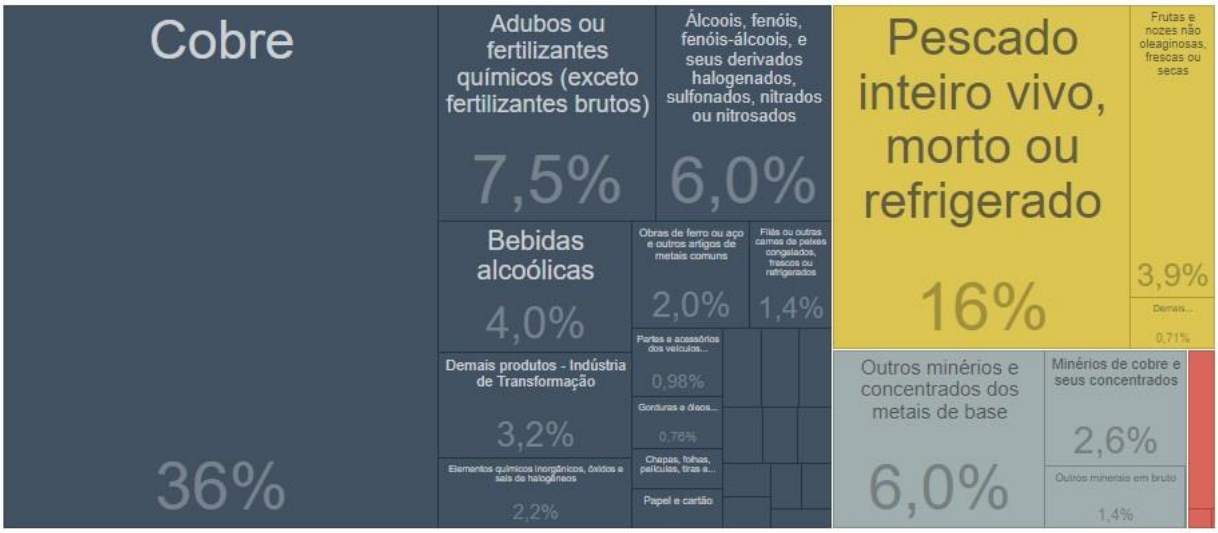
Total: US$ 9,1 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 4,6 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: O Brasil concentra o maior estoque de investimentos externos chilenos no mundo, hoje superior a US$ 35 bilhões, com as empresas chilenas atuando em áreas distintas, como varejo, energia, aviação e papel e celulose; na outra direção, o Brasil tem mais de US$ 4,5 bilhões investidos na economia chilena, em setores como energia, serviços financeiros, alimentos, mineração, siderurgia, construção e fármacos.

Cooperação

Infraestrutura: Chile e Brasil têm interesse em aprimorar a infraestrutura regional, a exemplo do Corredor Rodoviário Bioceânico entre Porto Murtinho e portos do Norte do Chile, como Arica e Antofagasta; em dezembro de 2015, à margem da Cúpula do MERCOSUL, os presidentes de Brasil, Argentina, Chile e Paraguai assinaram a Declaração de Assunção sobre Corredores Bioceânicos, atribuindo prioridade à construção desse eixo logístico.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Participação do Brasil no consórcio do E-ELT (Telescópio Europeu Extremamente Grande), no Atacama; cooperação na Antártida; compartem o sistema nipo-brasileiro de TV; têm acordo de *roaming* desde 2018 e, em 2020, os assinaram Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Telecomunicações e Economia Digital.

Telecomunicações: Acordo de *Roaming* (2018); da adesão do Chile ao padrão ISDB-T (nipo-brasileiro); Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Telecomunicações e Economia Digital (2020); Cabo de Fibra Ótica Transpacífico (Humboldt).

Formação diplomática: Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco e a Academia Diplomática Andrés Bello, firmado em 2020.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 20 mil brasileiros no Chile.

IV. Relações Brasil-Colômbia

Marcos: A relação bilateral entre Colômbia e Brasil, no que concerne às relações políticas, ganhou força na década de 1990; antes disso, era concentrada em temas de cooperação técnica e iniciativas regionais, a exemplo do Acordo Básico de Cooperação Técnica (1972) e do Acordo para a Exploração do Carvão Coqueificável (1976). Apesar disso, o ano de 1981 é marco da aproximação bilateral, tendo sido realizada a primeira visita de chefe de Estado do Brasil à Colômbia, em março, que foi retribuída pela visita do presidente Júlio Turbay Ayala, entre agosto e setembro do mesmo ano. No contexto da visita do presidente Figueiredo, foi firmado o Tratado de Amizade e Cooperação, além de cinco acordos em áreas diversas[339] e um convênio complementar ao acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972, na área de cooperação científica. O aprofundamento do relacionamento bilateral dar-se-ia, contudo, a partir de 1994, com o estabelecimento da Comissão de Vizinhança e Integração, que institucionalizou o longo histórico de cooperação fronteiriça entre os dois países. A Colômbia é Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Embaixada: O Brasil tem Embaixada em Bogotá e Vice-Consulado em Letícia. A legação no Equador e Colômbia, criada em 1899, foi separada em 1904, pouco tempo após relatório (1903), assinado pelo Barão do Rio Branco, que defendia a criação de legações específicas para Colômbia e Equador. A legação na Colômbia foi promovida à embaixada em 1938.

Coordenação política

Instâncias: Comissão Bilateral Brasil-Colômbia (2009; comissão bilateral de chanceleres); Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), Comissão de Vizinhança e Integração.

Visitas de Alto Nível: O então presidente Juan Manuel Santos realizou visita ao Brasil em 2018, 2014, 2011 e 2010. Ocorreu visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à Colômbia em 2015. Em visita de Estado feita pelo presidente Iván Duque em outubro de 2021, Brasil e Colômbia acordaram "o propósito primordial de estimular o desenvolvimento sustentável, a prosperidade e o bem-estar das duas nações". Em agosto de 2022, o chanceler Carlos França realizou visita a Bogotá, onde se reuniu com o Ministro das Relações Exteriores Álvaro Leyva e participou da cerimônia de posse do presidente Gustavo Petro. Os ministros ressaltaram a importância do relacionamento bilateral e manifestaram a intenção de aprofundar a cooperação econômica e empresarial, e em energia verde, meio ambiente, segurança e defesa. Nesse contexto, o chanceler brasileiro propôs a criação do Conselho Empresarial Brasil-Colômbia e defendeu o fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Gustavo Petro para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Colômbia mantêm relações há mais de 190 anos e uma ampla fronteira de 1.642 km. Os países convergem na defesa dos valores da democracia, do livre mercado e da

[339] Os acordos são concernentes às áreas de usos pacíficos da energia nuclear, cooperação amazônica, cooperação científica e tecnológica, turismo, prevenção do uso e tráfico ilícito de drogas. Durante a visita do presidente colombiano, por sua vez, foram firmados oito convênios complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972. Nas declarações conjuntas emitidas por ocasião de ambas as visitas, foram manifestadas visões convergentes em temas da agenda internacional e regional, como defesa do desarmamento geral e completo, condenação às manifestações de colonialismo e discriminação racial – especialmente, o *apartheid* –, crítica aos obstáculos impostos pelo sistema financeiro internacional aos países subdesenvolvidos, defesa da importância da questão energética, apoio ao processo de integração regional e à cooperação amazônica.

segurança. O Brasil apoia o processo de paz no país vizinho e procura contribuir por meio da cooperação em áreas como a desminagem e a agricultura, setores essenciais para a consolidação da paz no país. As relações bilaterais ganharam força a partir de 2016, com dinâmicas de cooperação e concertação entre os governos de Michel Temer e Juan Manuel Santos. A convergência foi mantida com os governos de Jair Bolsonaro e Iván Duque, sobretudo em temas relacionados a economia, comércio e segurança (incluindo alinhamento de posições acerca da crise venezuelana, que tem na Colômbia grande impacto).

Convergências

Convergências Multilaterais: A convergência de posições quanto aos valores da democracia, do livre mercado e da segurança manifesta-se também na esfera multilateral. Os países concordam quanto à necessidade de fortalecimento da Organização Mundial da Saúde (OMS) na atuação da organização perante emergências sanitárias, posição que foi reforçada no contexto da visita do presidente Iván Duque ao Brasil (2021). Em matéria de segurança, há convergência quanto à prioridade ao combate ao crime organizado transacional. Em relação ao meio ambiente, Brasil e Colômbia são países megadiversos, que convergem, igualmente, quanto à necessidade de acelerar a transição energética global, tendo atuado como "campeões globais" no âmbito do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia (2021), e são partes do Acordo de Paris e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Ambos são membros do Tribunal Penal Internacional (TPI). No tema de direitos humanos, destacam-se os esforços dos dois Estados na acolhida de refugiados venezuelanos. Os países alcançaram, ademais, acordo de apoio recíproco às candidaturas brasileira (2022-2023) e colombiana (2026-27) para assento não permanente no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Plurilaterais: A Colômbia é membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Brasil é candidato à acessão à organização. A Colômbia integra o Grupo de Cairns e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), além do G77+China, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

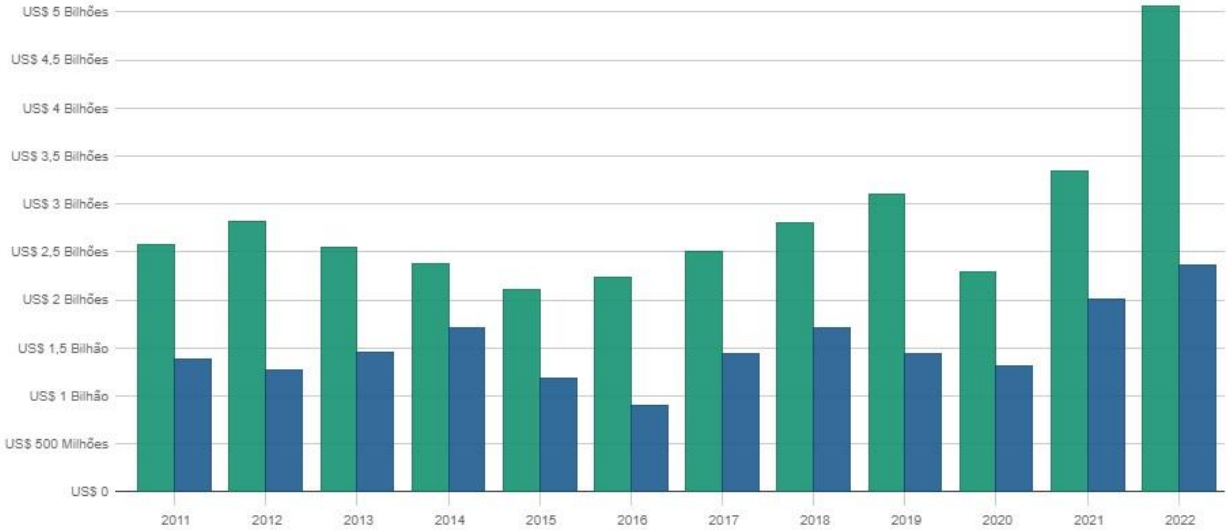
Convergências Regionais: Há posições semelhantes em diversos foros hemisférios e regionais, como na Organização dos Estados Americanos (OEA), no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e no relacionamento entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico (AP). No PROSUL, a Colômbia exerceu a presidência *pro tempore* em 2021, com destaque para a coordenação no enfrentamento à COVID-19. Os países cooperam, ademais, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Brasil e Colômbia compartilham visão semelhante sobre a crise na Venezuela, que deve ser superada para a preservação da estabilidade na região. Conforme os dois Estados, em última instância, a normalização institucional no país depende da convocação de eleições presidenciais livres e transparentes. Brasil e Colômbia foram membros fundadores do Grupo de Lima.

Segurança e Defesa: A cooperação em segurança é ponto central da relação bilateral entre Colômbia e Brasil. Em julho de 2021, foi realizada a X Reunião da Comissão Mista em Matéria de Drogas e de Crimes Conexos, com vistas a fortalecer a cooperação no combate a esses ilícitos. No mesmo ano, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica Internacional entre a Polícia Federal do Brasil e a Polícia Nacional da Colômbia. Destacam-se, ademais, as iniciativas na matéria

ligadas à cooperação fronteiriça, tratadas em tópico específico. Há engajamento do Brasil no processo de paz colombiano, tendo o país enviado dezenas de oficiais militares para missões coordenadas bilateralmente ou por meio da OEA (Grupos de Monitores e Grupos de Assessores Técnicos Interamericanos). O Brasil atuou igualmente como garante dos diálogos de paz entre Bogotá e o autodenominado Exército de Libertação Nacional (ELN), última guerrilha ativa na Colômbia. Embora as negociações estivessem suspensas desde 2019, foi anunciada a retomada do processo, com a eleição de Gustavo Petro, o que de fato ocorreu em novembro de 2022. Nesse contexto, Brasil, Chile e México foram convidados a juntarem-se a Cuba, Noruega e Venezuela como países fiadores dos diálogos de paz. No processo de reestruturar o país para o pós-conflito, o Brasil coopera em projetos de promoção da ocupação do território e da integração de ex-combatentes na economia, e visa a cooperar para a substituição de cultivos ilícitos. Áreas específicas de atuação incluem a desminagem, feita desde 2006, e a agricultura, fundamentais para o pós-conflito colombiano.

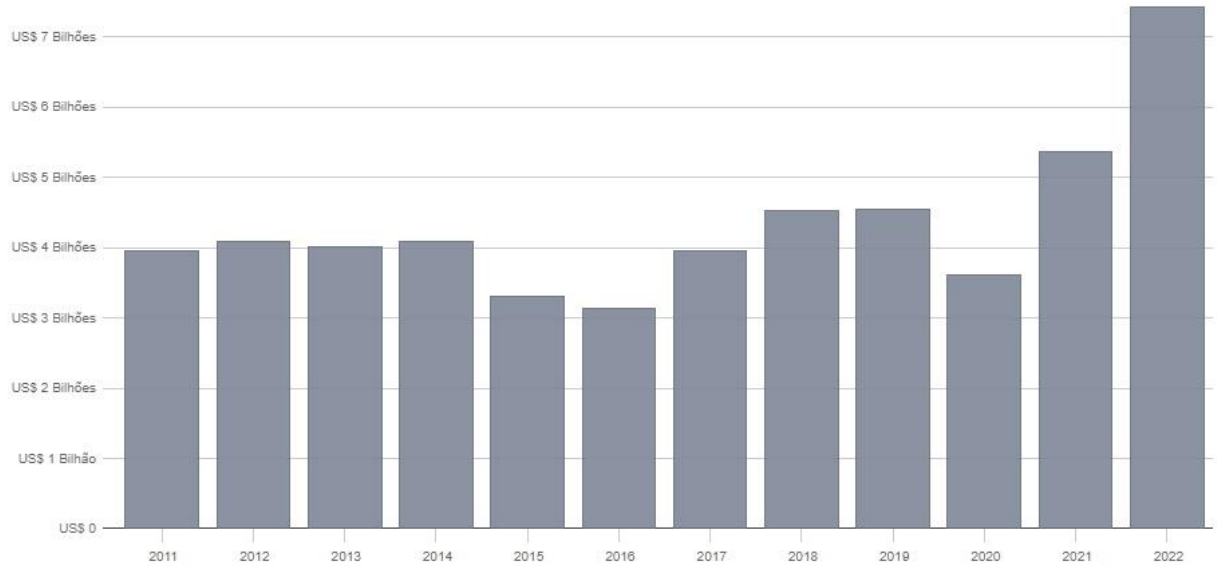
Comércio

Marcos: As relações econômicas e comerciais entre Colômbia e Brasil, embora já estejam se fortalecendo, ainda apresentam potencial inexplorado, considerando o fato de que a Colômbia é a terceira maior economia sul-americana. O Brasil é geralmente o quarto maior parceiro comercial da Colômbia, atrás somente de Estados Unidos (EUA), China e México, mas, em 2021, ficou em terceiro lugar. Para preencher lacunas do potencial inexplorado do comércio bilateral, há uma série de medidas institucionais firmadas pelos dois países: em 2015, foi assinado o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), que busca aprofundar a promoção do investimento e a geração de um ambiente de negócios confiável e amigável; no mesmo ano, foi firmado Acordo Automotivo. Em 2017, grande avanço se deu com o ACE-72, entre Colômbia e MERCOSUL, que ampliou a liberalização do comércio com os colombianos para 97% da pauta tarifária – entre os setores mais favorecidos estão o têxtil, siderúrgico e automotivo. Em mais uma iniciativa para facilitar o aproveitamento de todo o potencial do intercâmbio bilateral de bens, serviços e investimentos, foi assinado, em julho de 2018, o Acordo de Serviços MERCOSUL-Colômbia, na forma de protocolo adicional ao ACE-72. Em 2022, foi a vez de protocolo adicional ao ACE-72 sobre produtos originários de zonas francas. Além disso, nos últimos anos, foram concluídas as negociações do Acordo para evitar a Dupla Tributação (ADT) Brasil-Colômbia e foi assinado o Acordo sobre Serviços Aéreos.



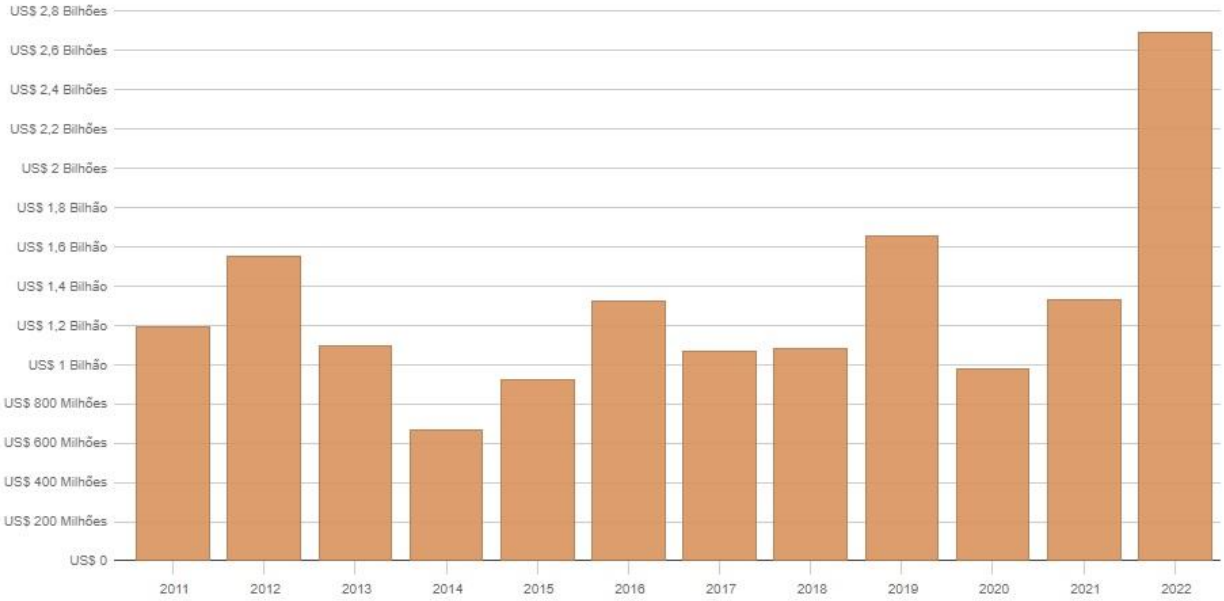
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



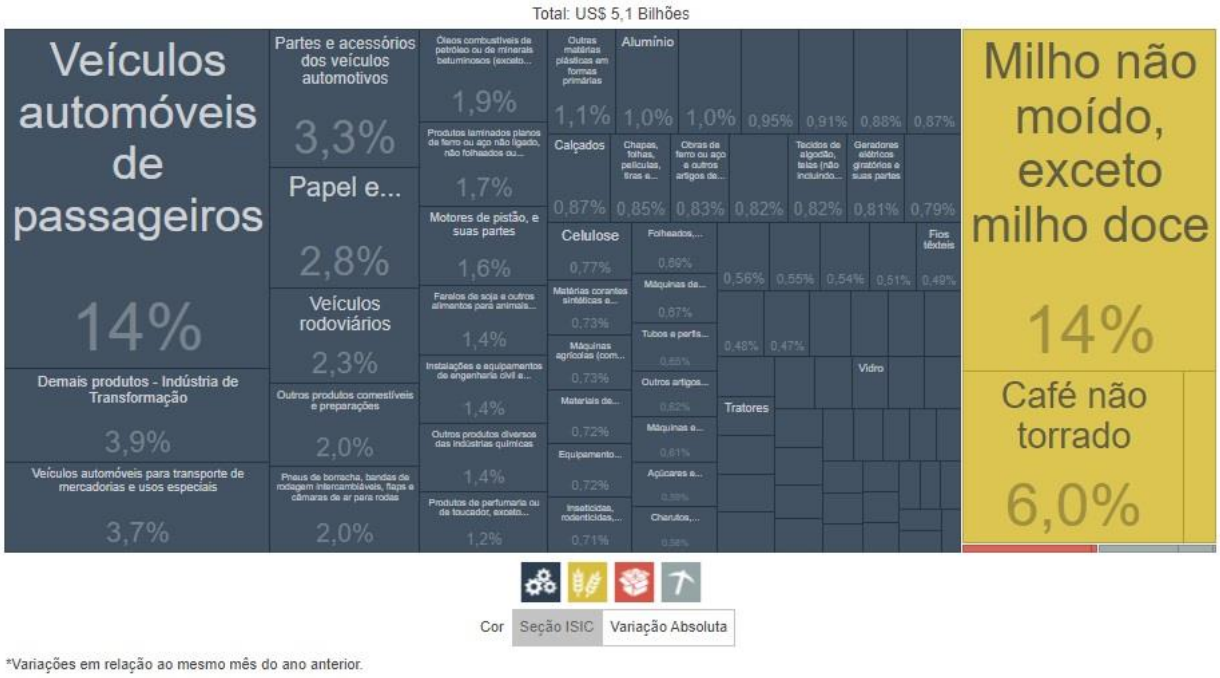
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



<u>Investimentos:</u> A Colômbia é destino cada vez mais procurado por empresas brasileiras – são mais de 110 empresas no país atualmente. Os segmentos envolvidos são muito diversificados, desde o *agritech* (aplicação de tecnologias na produção agrícola) até o financeiro (Itaú e BM&F Bovespa), passando por cosméticos (O Boticário e Natura), infraestrutura, siderurgia (Gerdau e Votorantim), alimentação e bebidas (Minerva Foods, Ambev) e tecnologias da informação e comunicação; o estoque de investimentos do Brasil já supera US$ 6 bilhões. A Colômbia, hoje, só está atrás dos EUA como destino de interesse para empresas de pequeno e médio porte que desejam internacionalizar suas atividades, segundo estudo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil).

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica tem nos Acordos de Cooperação, firmados em 1972, documento inicial, e hoje os países desenvolvem iniciativas em temas como agropecuária, desenvolvimento rural, urbanismo, leite humano e propriedade intelectual.

Meio Ambiente: Entre as iniciativas, há projetos, atualmente em execução (2022), voltados para gestão e uso sustentável dos recursos hídricos, com participação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), para a recuperação de solos degradados e para o intercâmbio de experiência no manejo e na conservação de espécies e ecossistemas ameaçados. Os países cooperam, além disso, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Brasil e Colômbia cooperam no âmbito do Programa Ibero-americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED). Em 2021, firmou-se o Memorando de Entendimento entre o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação da Colômbia e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) do Brasil, com o objetivo de desenvolvimento de iniciativas conjuntas em ciência e pesquisa.

Agricultura: Iniciativas no setor abrangem o projeto financiado em parceria entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), entre 2015-2016, na área de compras públicas da agricultura familiar colombiana, além do apoio brasileiro ao desenvolvimento sustentável do setor algodoeiro da Colômbia, por meio do aumento da produtividade agrícola e da geração de renda.

Cooperação Fronteiriça: Nessa área, a questão central na relação entre os países diz respeito à defesa e segurança, com o aprofundamento de informações de inteligência e o compartilhamento de elementos logísticos para atuar no combate ao crime transnacional. Os países realizam reuniões anuais no âmbito da Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), nesse sentido. Ademais, os países vêm reunindo-se sob a égide da Comissão de Vizinhança e Integração, desde sua criação, em 1994. Recentemente, destacam-se projetos, na região de Tabatinga-Letícia, que envolveram capacitação de servidores públicos (2017) e inclusão financeira (2019). As iniciativas de saúde na fronteira, por sua vez, compreendem vigilância epidemiológica, vacinação e promoção da saúde indígena. Em 2015, no contexto da visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à Colômbia, foi assinado Memorando de Entendimento para a Cooperação em Assuntos Indígenas na Zona de Fronteira.

Educação: O intercâmbio nos níveis de graduação e pós-graduação é aspecto importante da cooperação. A Colômbia destaca-se, nesse contexto, por ter a maior quantidade de candidatos selecionados em programas brasileiros de bolsas de pós-graduação.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Colômbia abriga a décima maior comunidade brasileira na América do Sul (cerca de oito mil brasileiros, conforme dados de 2021). O governo colombiano prestou assistência a vítimas e familiares no contexto do acidente, envolvendo a equipe do Chapecoense, próximo à cidade de Medellín em 2016.

Cooperação Humanitária: O Brasil realizou doações para assistência à população, no contexto dos desastres naturais no arquipélago de San Andrés, Providência e Santa Catalina, além de doações de medicamentos à Colômbia.

V. Relações Brasil-Equador

Marcos: Em 1998, é assinado, em Brasília, o acordo de paz entre Equador e Peru, que encerra o conflito fronteiriço na Cordilheira do Condor e cria uma zona desmilitarizada e dois parques ecológicos na região. Em 2005, Brasil concede asilo ao ex-presidente equatoriano Lúcio Gutierrez, que permaneceu no Brasil durante alguns meses e renunciou ao asilo, retornando ao seu país. Acordo de Cooperação entre Brasil e Equador (2012). Houve período de esfriamento das relações entre 2015 e 2017, em razão da postura do presidente equatoriano Rafael Correa pelo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Roussef. Em 2018, houve a retomada construtiva das relações bilaterais, com encontro de chanceleres no âmbito do Mecanismo de Consultas Bilaterais. Em 2012, houve as assinaturas do Memorando de Entendimento sobre Diálogo Consular e Temas de Mobilidade Humana entre a República Federativa do Brasil e a República do Equador e do Convênio de Cooperação Interinstitucional entre Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil.

Embaixada: O estabelecimento de relações diplomáticas ocorreu em 1844. Em 1942, a legação do Brasil é elevada à Embaixada. Há dois Consulados Honorários brasileiros, em Cuenca e Guayaquil. Já o Equador, além da embaixada, conta com Consulado Geral em São Paulo e Consulados Honorários em Manaus, Recife, Fortaleza, Campinas e Porto Alegre.

Coordenação política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Bilaterais Brasil-Equador a nível de Ministros de Relações Exteriores (2011). O Memorando de Entendimento que o estabeleceu prevê também que Grupos de Trabalho e Comissões Mistas encaminharão suas conclusões ao Mecanismo.

Visitas de Alto Nível: Osvaldo Hurtado é o primeiro presidente equatoriano a visitar o Brasil (1982); José Sarney é o primeiro presidente brasileiro a visitar Equador (1988). Visita do ministro Carlos França ao Equador (outubro 2022); presidente Jair Bolsonaro vai a posse do presidente equatoriano Guillermo Lasso (2021); visita do ministro das Relações Exteriores equatoriano José Valencia ao Brasil (2018). Em 2022, o ministro Carlos França visitou o Equador, ocasião na qual os principais temas da agenda bilateral foram passados em revista, incluindo: mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); Convênio de Cooperação Interinstitucional entre o Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil; cooperação em segurança e defesa; confirmação da aprovação de cinco novos projetos de cooperação nas áreas de saúde, defesa civil e agricultura; agradecimento à doação brasileira de antirretrovirais e insumos de biossegurança médica; aprofundamento das relações econômicas; aprofundamento das relações entre as academias diplomáticas; apoio mútuo em instâncias regionais; e situação na Venezuela. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Guillermo Lasso para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Equador mantêm laços de amizade e cooperação que unem os dois países, convergentes em valores e interesses. Busca-se consolidar as relações econômicas e comerciais, com o objetivo de propiciar o equilíbrio do intercâmbio comercial, fortalecer as cadeias de valor e contribuir para integração e desenvolvimento regional. Nesse sentido, busca-se aprofundar o diálogo exploratório entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Equador para negociação de um novo acordo de complementação econômica, para melhorar o acordo ACE-

59, bem como começar discussões sobre um eventual acordo de livre comércio. Há interesse equatoriano em buscar mecanismos para dar tratamento a barreiras não tarifárias.

Convergências

Convergências Multilaterais: Em 2022, o Equador foi eleito membro do CSNU, para o biênio 2023-2024. O ano de 2023 coincidirá com o mandato brasileiro no Conselho, de modo que, na visita do chanceler brasileiro ao Equador (2022), houve troca de opiniões sobre as atuações das delegações no CSNU, com o comprometimento de trabalhar em conjunto para manutenção da paz, segurança internacional, promoção de direitos humanos e direito das mulheres. Equador apoia uma reforma na Organização das Nações Unidas (ONU), como defendido no âmbito da sua presidência no G77+China (2017). O governo equatoriano apoiou a candidatura do professor Leonardo Caldeira Brant a vaga de juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Brasil apoia a candidatura equatoriana do embaixador Luis Vayas Valdivieso como representante do GRULAC na presidência do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC, na sigla em inglês) para o desenvolvimento de um instrumento vinculante sobre contaminação por plásticos.

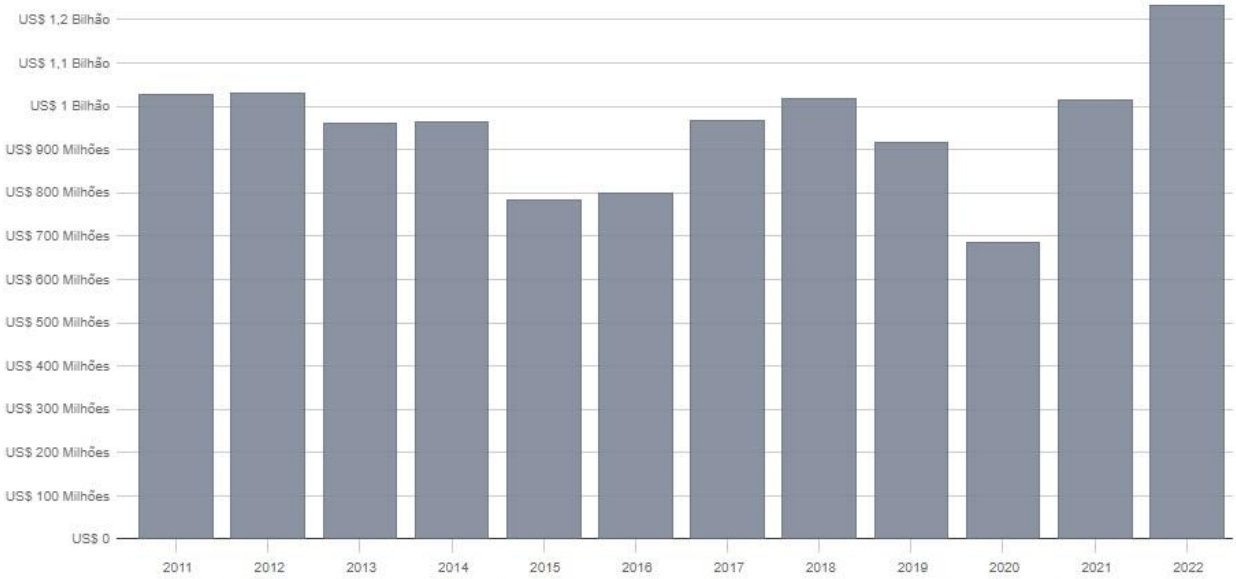
Convergências Plurilaterais: Em 2017, Equador exerceu a presidência do G77+China, ocasião em que defendeu a redemocratização da ONU; luta contra evasão tributária e paraísos fiscais; combate ao aquecimento global, defesa dos direitos dos migrantes e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Convergências Regionais: Assim como o Brasil, Equador é entusiasta de iniciativas de integração regional e é participante ativo dessas iniciativas. Interessa-se pelo fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); atua na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), Quito sediou a IV Cúpula da CELAC (2016); apresentou proposta para tornar a organização espaço precípuo para resolução de divergências com a América do Norte, na V Cúpula, sediada na República Dominicana. Além disso, participa das Cúpulas das Américas e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em Quito, também se encontrava a sede da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Equador é membro fundador do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019). No âmbito da OEA, junto ao governo brasileiro defendeu uma reforma do sistema interamericano de diretos humanos (2013). Ambos os países reconhecem a importância de que o novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) seja comprometido com a integração regional, investimento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Em 2019, os protestos decorrentes de instabilidade política interna e crise econômica fizeram com que o governo brasileiro, o MERCOSUL e os presidentes dos países do PROSUL emitissem nota de apoio ao governo democraticamente constituído de Lenin Moreno. Na questão venezuelana, apesar das posturas ambíguas do governo equatoriano em anos anteriores, ambos apoiam o processo de reativação do processo de diálogo iniciados em 2021, no México, para convocação de eleições presidenciais livres, transparentes e justas. Além disso, Equador é observador do Grupo de Lima. Na questão colombiana, o governo equatoriano foi sede da “Mesa da Paz” entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN), negociação em que Brasil era um dos países-garantes. Com a retomada das negociações sob o governo colombiano de Petro, as negociações foram retomadas tendo como países-garantes Venezuela, Cuba e Noruega.

<u>Segurança e Defesa:</u> o Convênio de Cooperação Interinstitucional entre Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (2022) permite apoiar a cooperação bilateral em matéria de segurança pública, combate ao crime transnacional, tráfico ilícito de drogas, gestão penitenciária e crimes cibernéticos. Em 2017, foi instalado na Embaixada brasileira o Oficiliato de Ligação da Polícia Federal, que deve tornar-se Adidância Policial, o que contribuiu concretamente para o combate a ilícitos transnacionais.

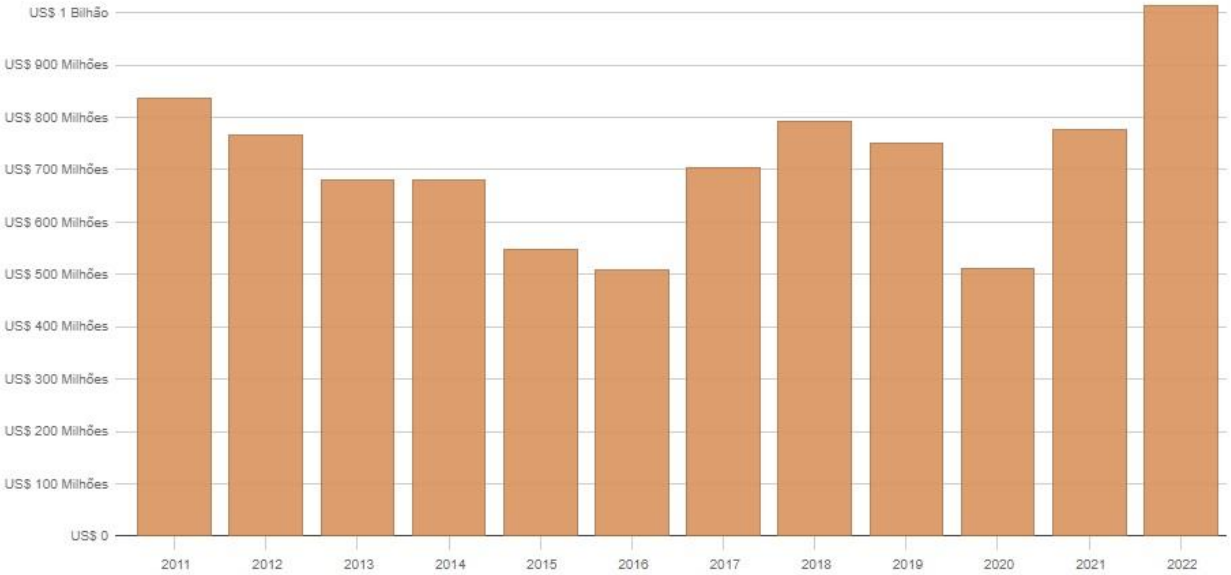
<u>Comércio</u>

Marcos: MERCOSUL e Equador possuem acordo comercial ACE-59 (2004), e, em 2019, houve a assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre Brasil e Equador. Em vista ao desequilíbrio da balança comercial, foi importante a abertura do mercado brasileiro, em 2017, para as exportações equatorianas de banana e camarão. Em 2019, o Equador abriu o mercado para bovinos vivos do Brasil. Nesse sentido, as prospectivas são de aumento de fluxo comercial.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 1,12 Bilhão

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

<u>Investimentos:</u> Estima-se em US$ 129 milhões o estoque de investimentos brasileiros no Equador. Houve redução do número de filiais brasileiras no Equador entre 2015-2018, consequência das crises econômicas e dos efeitos da Operação Lava-Jato. Construtoras como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS fecharam suas sucursais. A Petrobrás vendeu ativos à empresa argentina Pampa Energia. Destaca-se a presença de empresas como Tigre, Vicunha, Ambev, CCR (acionista da concessionária do aeroporto de Quito), consórcio Safra-Culturale, Tramontina, WEG e Eurofarma.

<u>Cooperação</u>

Cooperação Técnica: No âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Equador, apoia-se no Acordo Básico de Cooperação Técnica (1982). Entre os parceiros brasileiros, destacam-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Agência Brasileira de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Instituto Florestal de São Paulo. São treze projetos desenvolvidos desde então, dos quais oito ainda estão em execução nas áreas de agricultura, saúde, desenvolvimento social, trabalho infantil, hidrologia florestal. Entre os projetos em execução, destacam-se: desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis; capacitação técnica em produção integrada, com ênfase no manejo de pragas e doenças de frutas tropicais e de espécies amazônicas e andinas; rede de banco de leite humano no Equador. Junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e à ABC também há projeto de reintrodução do algodão no Equador, a fim de intercalar com cultivo de amendoim, abóbora e milho, no âmbito do projeto *Cotton+*, especialmente na região de Tosagua, beneficiando grupo de mulheres desta comunidade. Programas de geometria trilateral foram desenvolvidos, como o Programa de Redução de Incêndios Florestais e Alternativas ao Uso de Fogo "Amazônia sem Fogo", com participação da Itália; e o programa Gestão de Conhecimento na área de pesquisa, transferência tecnológica e Inovação em Biodiversidade, com a Alemanha.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo o relatório Comunidades Brasileiras no Exterior (2021), a comunidade brasileira no Equador é a menor da América do Sul, com três mil pessoas.

Meio Ambiente: O Pacto de Letícia para Amazônia (2019) foi assinado por Colômbia, Equador, Brasil, Peru, Guiana e Suriname para fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da Região Amazônica. Em 2021, na III Cúpula do Pacto, o Presidente do Equador, Guillermo Lasso, reiterou a necessidade de coordenação com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para evitar a duplicidade de esforços e manter as prioridades de trabalho em benefício da Amazônia.

Infraestrutura: Procura-se dar impulso ao eixo Manta-Manaus, que figura há anos entre os eixos estratégicos Brasil-Equador, de modo a permitir o escoamento de produtos brasileiros pelo Pacífico.

Diplomática: Destaca-se o trabalho coordenado entre a Academia Diplomática do Equador "Galo Plaza Lasso" e o Instituto Rio Branco, com o Plano de Trabalho Conjunto para o biênio 2023-2024 e a participação de um terceiro-secretário equatoriano no Instituto.

Cultura: O Instituto Brasileiro-Equatoriano de Cultura (IBEC) é a principal referência do ensino de português no Equador, cujos diplomas são aceitos como provas de proficiência em língua estrangeira por diversas universidades. Há, ainda, cooperação educacional, com o programa Estudante Convênio de Graduação, que o Equador faz parte desde a década de 1960 e o aumento de participação da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA).

Saúde e Assistência Humanitária: Brasil vem contribuindo ativamente na área da saúde com a doação de medicamentos ao governo equatoriano em razão do COVID-19 (2021) e a doação de antirretrovirais (2021). Houve cessão temporária de uma aeronave cargueira para transporte interno de alimentos (2021).

VI. Relações Brasil-Guiana

Marcos: Brasil e Guiana compartilham uma antiga relação de amizade. Em 1968, dois anos após a independência da ex-colônia britânica, o vice-primeiro-ministro guianense Ptolemy Reid visitou o Brasil, momento em que se estabeleceram as relações bilaterais. Em 1971, Gibson Barbosa visitou Georgetown, tendo sido o primeiro chanceler latino-americano a visitar o país. Em 1988, Sarney fez o mesmo, tendo sido o primeiro presidente brasileiro a visitar a Guiana. Em 2018, comemoraram-se os 50 anos de relações diplomáticas, com celebrações em ambos os países. A relação de amizade vem-se intensificando bastante nos últimos anos, o que pode ser verificado pelo aumento dos contatos bilaterais, e tem como temas prioritários comércio e investimentos, infraestrutura, cooperação fronteiriça e temas de defesa e segurança.

Embaixada: A embaixada do Brasil na Guiana foi criada em 1968, por força do Decreto nº 62.892, de 24 de junho de 1968.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Econômica (1971). Grupo de Cooperação Consular (criado em 1993; sétima reunião será realizada em 2022). Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterais Brasil-Guiana (2002). Comitê de Fronteira (criado em 2009; reunião mais recente em 2020, para tratar da pandemia). Grupo de Trabalho bilateral sobre Cooperação Técnica (segunda reunião será realizada em 2022).

Visitas de Alto Nível: O presidente David Granger visitou Brasília em 2017, e Bolsonaro visitou Georgetown em 2022[340]. Além disso, Aloysio Nunes e Ernesto Araújo visitaram a Guiana em 2018 e 2020, respectivamente, e o vice-presidente e chanceler Carl Greenidge compareceu à posse de Bolsonaro em 2019. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Mohamed Irfaan Ali para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Guiana mantêm relação antiga de amizade, que contempla a compreensão, do lado brasileiro, da necessidade de promover a plena incorporação diplomática do país à América do Sul, sem prejuízo de seus profundos laços com o Caribe. O relacionamento bilateral é marcado por uma agenda diversa, que compreende a cooperação em áreas como integração fronteiriça, segurança e defesa, cooperação técnica, além da parceria no âmbito regional, em organizações como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Guiana concordam quanto à importância de se fortalecer o multilateralismo e a representatividade da Organização das Nações Unidas (ONU), com a reforma do Conselho de Segurança (CSNU), defendem o combate à mudança do clima, como signatários do Acordo de Paris, e compartilham o mesmo assento no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Convergências Plurilaterais: Brasil e Guiana fazem parte do G77+China.

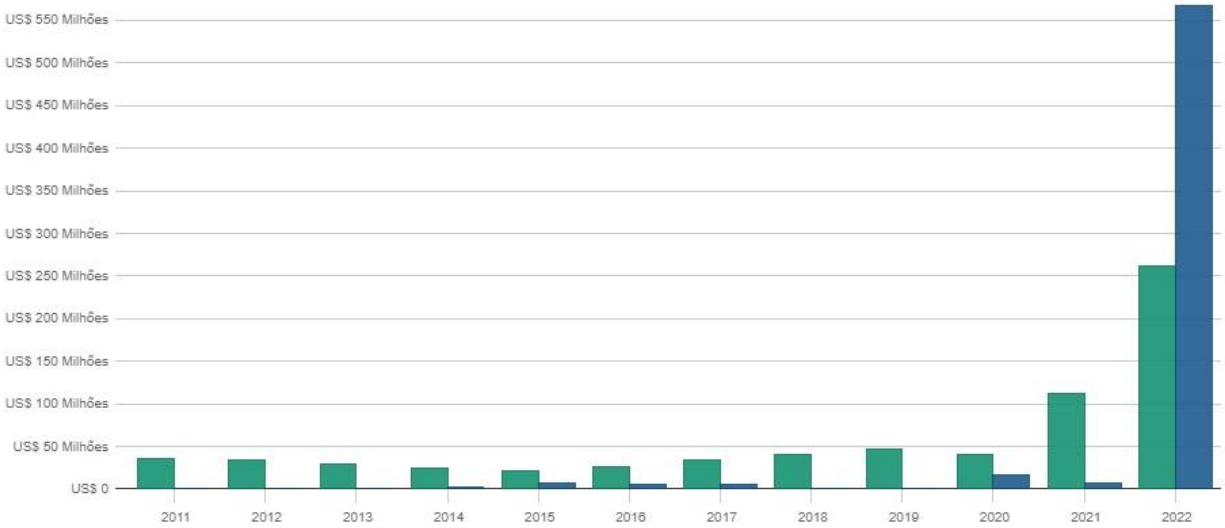
[340] Deveria ter ocorrido em janeiro, mas foi adiada para maio, em razão do falecimento da mãe do presidente. No contexto da visita, foi firmada declaração conjunta por Bolsonaro e o guianense Mohamed Irfaan Ali.

Convergências Regionais: A Guiana é Estado Associado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde 2013. Os dois países convergem, ainda, no âmbito da OTCA, da OEA, do Grupo de Lima e do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Em 2020, o Brasil, a OEA e o PROSUL expressaram preocupação com o atraso na conclusão do processo eleitoral na Guiana. Nesse contexto, o Brasil endossou as conclusões da Missão de Observação Eleitoral da Comunidade do Caribe (CARICOM), no que diz respeito à lisura do procedimento de recontagem dos votos, que consagrou a vitória de Mohamed Irfaan Ali. Em 2020, o Brasil defendeu a solução pacífica da controvérsia entre a Venezuela e a Guiana, reavivada após a descoberta de hidrocarbonetos na região de Essequibo. O Itamaraty prontificou-se a contribuir para um diálogo entre os dois países a partir do momento em que houver um governo legitimo na Venezuela.

Segurança e Defesa: Diante da necessidade de prevenir e combater a prática de ilícitos transnacionais na zona de fronteira, como o contrabando, o tráfico de pessoas e o tráfico de drogas, bem como de proteger a soberania nacional, Brasil e Guiana desenvolvem uma tradicional parceria na área de segurança e defesa. Além da realização de operações conjuntas dos órgãos de segurança brasileiros com a Força de Defesa da Guiana e oferta de estágios para engenheiros militares guianenses no Brasil, os dois países contam com Acordo de Cooperação em matéria de Defesa (2009), o qual está sendo renegociado a fim de dinamizar a cooperação nesse setor. Como avanços recentes na área, podemos mencionar a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica entre a Polícia Federal e a Unidade Aduaneira Antinarcótico da Guiana, em 2020, e a conclusão das negociações do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal e a Força Policial da Guiana e do Termo de Cooperação Interinstitucional para o Intercâmbio de Informações sobre Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado, em 2022. Ressalte-se, ainda, que os dois países têm estudado a possibilidade da utilização de imagens de sensoriamento remoto como ferramenta para prevenir e combater o crime organizado transnacional.

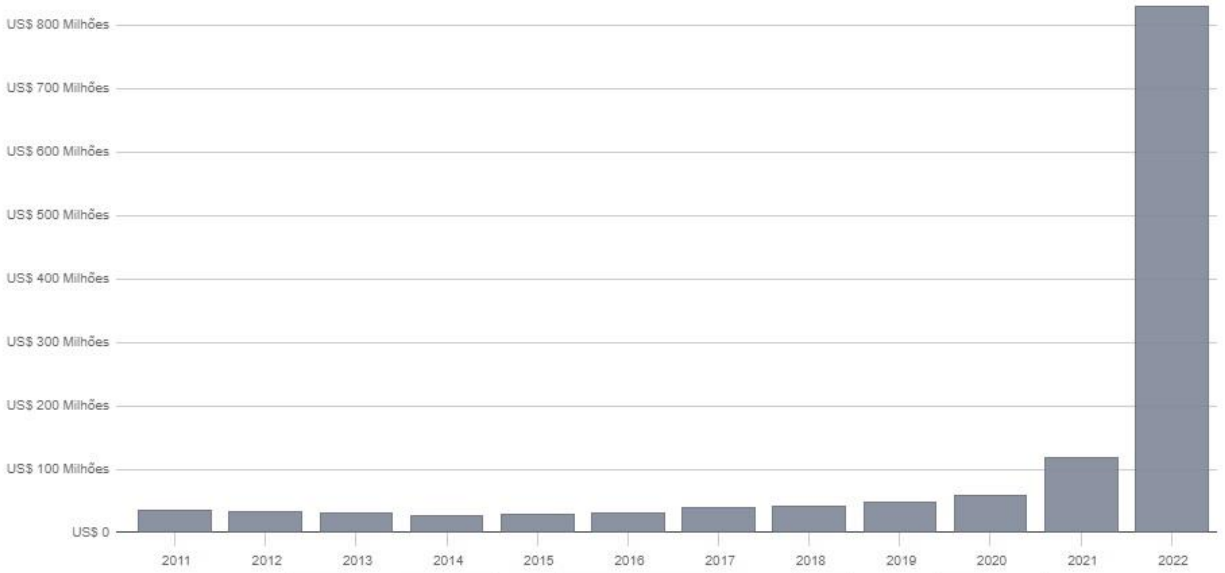
Comércio

Marcos: Em 2001, assinou-se Acordo de Alcance Parcial no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, AAP.A25TM 38 ou AAP-38), que entrou em vigor em 2004, estabelecendo desgravação tarifária para diversos itens da pauta bilateral. Vale ressaltar que São Cristóvão e Névis aderiu posteriormente ao acordo, que, atualmente, está sendo renegociado de forma a ampliar o seu alcance. Embora as relações econômicas e comerciais com Guiana ainda sejam bastante tímidas, há diálogos bilaterais no âmbito da Comissão Administradora do AAP-38, e o comércio bilateral tem aumentado muito nos últimos anos, especialmente em 2022.



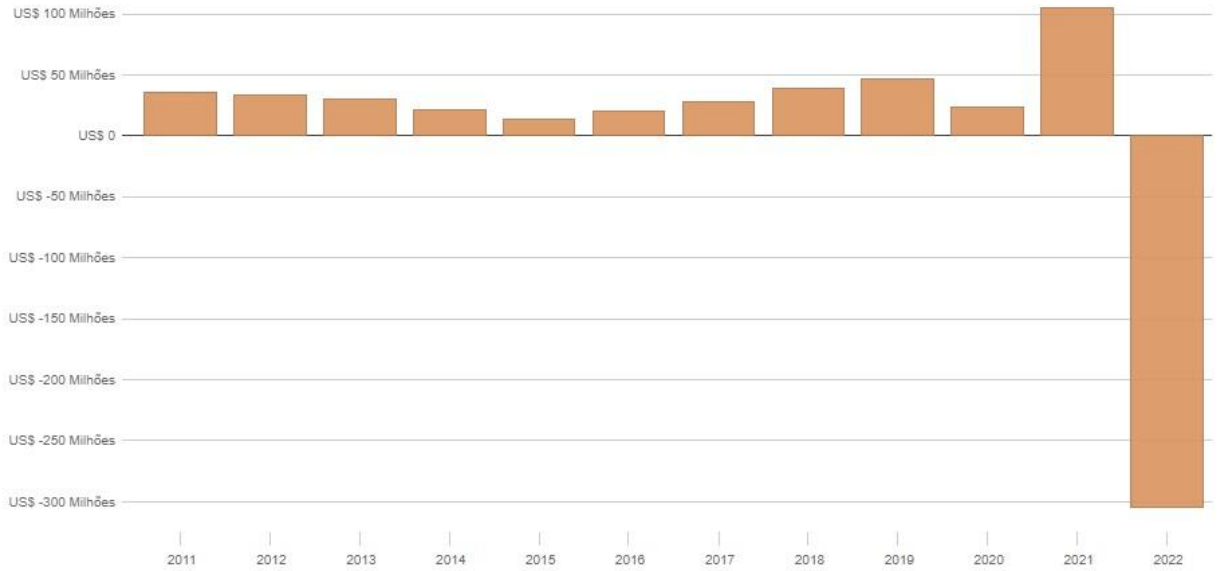
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

<u>Investimentos:</u> Até o momento, observa-se um pequeno volume de investimentos brasileiros na Guiana, sendo a maior parte deles formada por pequenos hotéis, restaurantes e lojas. Da mesma forma, o nível de investimentos da Guiana no Brasil é pouco significativo. Em 2018, foi assinado Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre os dois países, o qual estabelece relevante marco legal para o incremento de investimentos entre as partes. Esse instrumento legal encontra-se em processo de internalização no Congresso. Com a descoberta de jazidas de petróleo na Guiana, observa-se uma perspectiva de investimentos brasileiros no setor.

<u>Cooperação:</u>

Infraestrutura, Transporte e Comunicações: Um ponto fundamental para as relações Brasil-Guiana diz respeito à cooperação em transportes e infraestrutura. A integração do Brasil com a Guiana amplia as perspectivas de desenvolvimento da região Norte brasileira e do Estado vizinho.

Embora os dois países compartilhem uma fronteira de extensão significativa, trata-se de uma área pouco povoada e de infraestrutura precária, ao ponto de a conexão com a capital, Georgetown, ainda se dar por meio de estradas de terra. A ponte sobre o rio Tacutu[341], primeira conexão terrestre entre Brasil e Guiana, foi inaugurada em 2009, e liga a cidade brasileira de Bonfim, a Lethem, na Guiana. Como avanços recentes nessa área, podemos destacar a assinatura de memorando de entendimento sobre projetos de infraestrutura, em 2012, a criação de Comissão Mista para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, em 2013, que visa a aperfeiçoar o aproveitamento do potencial hidrelétrico e portuário da Guiana, integrando o país ao Norte do Brasil, e a celebração de acordo que prevê o apoio brasileiro para a pavimentação de trecho da estrada Lethem-Linden, em 2017, o que resultará em ligação entre a fronteira e portos com saída para o Caribe. Em 2022, na visita de Bolsonaro à Guiana, estabeleceu-se um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar os potenciais benefícios de um corredor rodoviário Boa Vista-Georgetown. Nesse contexto, discutiu-se o projeto de construção de um porto de águas profundas na Guiana, o qual trará benefícios para o comércio do Brasil com o resto do mundo, e a implementação do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas (2003), objeto de duas reuniões técnicas em 2019. No que diz respeito ao setor de comunicações, em 2020, Brasil e Guiana firmaram Memorando de Entendimento para os Estudos de Viabilidade Técnica relativos à implantação de rota de fibra óptica entre os dois países.

Cooperação Fronteiriça: Para além das iniciativas ligadas à infraestrutura, há o Comitê de Fronteira Brasil Brasil-Guiana, reunido pela sétima vez em 2018 de forma ordinária (houve reunião extraordinária em 2020 no marco da pandemia do coronavírus).

Energia: No contexto da descoberta de hidrocarbonetos na Guiana, os dois países têm estudado a possibilidade de intensificar a cooperação no setor de energia, por meio do intercâmbio de informações entre planos nacionais de energia, da troca de experiências em matéria regulatória no setor de petróleo e gás, bem como da colaboração na prevenção de acidentes por derramamento de petróleo. Além disso, o presidente Ali convidou o Brasil a cooperar com a Guiana no desenvolvimento da indústria de bauxita, à luz da importância do alumínio para as tecnologias limpas. Para além disso, Brasil e Guiana têm discutido, junto com Guiana Francesa e Suriname, a possibilidade de promover a interconexão elétrica entre eles, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com base em Memorando de Entendimento assinado por essa instituição e empresas de energia dos interessados em 2019 (Projeto Arco Norte).

Judiciária: Em 2022, durante a visita de Bolsonaro à Guiana, os dois países assinaram o Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Civil e Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, e concluíram as negociações de Tratado sobre Transferência de Condenados, o qual deve ser assinado em breve.

Cooperação Técnica: A cooperação técnica entre Brasil e Guiana, desenvolvida com amparo do Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1982, é outro ponto central das relações. Como exemplos recentes dessa cooperação, podemos mencionar a missão do Exército à Guiana, em 2018, para a perfuração de poços artesianos na região do Rupununi, em benefício de comunidades que sofrem com a seca. Além disso, destacam-se projetos em matéria de agricultura, como aquele voltado para o combate à mosca da carambola.

[341] Inicialmente prevista por um acordo de 1982.

Meio Ambiente: No que diz respeito à preservação ambiental, Brasil e Guiana desenvolvem cooperação trilateral com o Suriname para a promoção do desenvolvimento sustentável da parte norte do continente sul-americano. Além disso, em 2019, assinaram, junto a outros países, o Pacto de Letícia, que tem como objetivos o desenvolvimento sustentável da Amazônia e a reafirmação de soberania sobre esse território.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Desde os anos 1990, observa-se um crescimento da comunidade brasileira na Guiana, atraída principalmente por atividades ligadas à mineração de ouro. Atualmente, estima-se um número de 10.700 brasileiros vivendo na Guiana. Por vezes, esse movimento leva a problemas entre os dois países, em razão do garimpo irregular, considerado crime no Brasil, e do contrabando na região de fronteira[342]. Os contatos entre as duas comunidades são bastante fortes em Lethem e Bonfim, em razão do comércio, bem como do trânsito de pessoas para fins de educação e saúde.

Cultura: Em matéria de cooperação cultural, Brasil e Guiana assinaram acordo cultural ainda em 1968, e, em 1970, fundaram o Centro Cultural Brasil-Guiana, responsável pela difusão da língua portuguesa e pela realização de eventos tradicionalmente brasileiros, como a Festa Junina.

Saúde: Nos últimos anos, o Brasil realizou doações de medicamentos contra a leishmaniose, bem como de vacinas contra a COVID-19. A Guiana, por sua vez, contribuiu para o combate à filariose no Brasil.

[342] Os principais ilícitos na zona de fronteira estão relacionados a contrabando e receptação de automóveis e motocicletas roubados no Brasil; contrabando de mercúrio para utilização no garimpo; descaminho, em direção ao Brasil, de alho e mercadorias provenientes da China; e descaminho, em direção à Guiana, de bebidas alcóolicas.

VII. Relações Brasil-México

Marcos: Convênio de Amizade e Cooperação e visita de Geisel ao México (1978); visita de Figueiredo ao México (1983); três visitas de Sarney ao México (1985, 1987 e 1987); visita de Collor ao México para Cúpula Ibero-Americana (1991); visitas presidenciais de Fox (2000, quando presidente eleito; 2002), Calderón (2006, quando presidente eleito; 2009) e de Peña Nieto (2012, quando presidente eleito) ao Brasil e de FHC (1996 e 1999) e Lula (2003, 2007) ao México; encontro entre os presidentes do Brasil e do México durante a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), na Costa do Sauipe (2008); reuniões da Comissão Binacional Brasil-México (2007, 2009, 2016 e 2018); encontro entre os presidentes durante a 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York (2011); encontro entre os presidentes durante Cúpulas da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2013 e 2014); Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2015) e Acordo para o Reconhecimento Mútuo da Cachaça e da Tequila como Indicações Geográficas (2016).

Embaixada: Em 1834, Duarte da Ponte Ribeiro faz entrega de credenciais como Encarregado de Negócios do Brasil junto ao Governo do México. As representações diplomáticas dos dois países são elevadas ao nível de Embaixada em 1922.

Coordenação Política

Instâncias: As principais instituições são a Comissão Binacional Brasil-México (desde 2007), o Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais e o Conselho Empresarial Brasil-México (2019). A instância tradicional de concertação política é a Comissão Binacional, que se reuniu pela quarta vez em 2018, em Brasília. Está subdivida nas seguintes subcomissões: a) Subcomissão de Assuntos Políticos; b) Subcomissão de Assuntos Econômicos, Comerciais e Financeiros; c) Subcomissão de Assuntos de Cooperação Técnico-Científica (VII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica); e d) Subcomissão de Assuntos de Cooperação Educativo-Cultural. Na mesma ocasião, foi realizada a V Reunião do Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais.

Visitas de Alto Nível: Desde 2015, foram realizadas três visitas brasileiras de alto nível ao México. A ex-presidente Dilma Rousseff visitou a cidade do México, em maio de 2015, ao passo que os chanceleres Mauro Vieira e José Serra realizaram visitas oficiais à mesma cidade, em fevereiro e julho de 2016, respectivamente. Do lado mexicano, o chanceler José Antonio Meade visitou o Brasil, em maio de 2015, e Luis Videgaray visitou o País, em novembro de 2017. Os ex-presidentes Michel Temer e Enrique Peña Nieto reuniram-se à margem da Cúpula Aliança do Pacífico (AP)-Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em Puerto Vallarta, em julho de 2018. Em janeiro de 2023, houve a visita da primeira-dama Beatriz Gutiérrez Müller para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e México vivem, desde 2015, momento produtivo do relacionamento bilateral, caracterizado por entendimentos importantes em diversas áreas. Foram reativados diversos mecanismos bilaterais – com destaque para a Comissão Binacional, o Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais e o Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica – e retomadas as visitas de alto nível. Em todos os casos, trata-se de iniciativas que realçam a determinação política dos dois países de projetar visão estratégica para o relacionamento bilateral.

O marco jurídico tem-se reforçado com a gradual entrada em vigor de importantes instrumentos assinados nos últimos anos, a exemplo dos acordos ACFI, de Cooperação Aduaneira, de Serviços Aéreos e sobre Cachaça e Tequila, além de Memorandos de entendimento sobre cooperação em matéria de Defesa e de micro e pequenas empresas.

Convergências

Convergências Multilaterais: Defendem a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), embora divirjam quanto ao formato, e expressaram mútuo reconhecimento pelo intercâmbio de apoios a suas candidaturas a membros não permanentes no CSNU, respectivamente para os biênios 2022-2023 e 2021-2022. Ressaltaram que, caso sejam eleitos, coincidirão no órgão em 2022 e, nesse contexto, enfatizaram sua disposição de fortalecer a cooperação nos temas da alçada do Conselho. Ambos os países integram com Argentina e Uruguai o grupo ABUM no âmbito do Comitê Especial sobre Operações de Paz das Nações Unidas (C-34). Ambos são promotores e signatários do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) e integrantes da Coalizão da Nova Agenda e da Organização sobre a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe (OPANAL).

Convergências Plurilaterais: México é membro do G20, apoia a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e integra o Grupo de Ottawa e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Como divergência, o México é do Unidos para o Consenso nas discussões de reforma do CSNU.

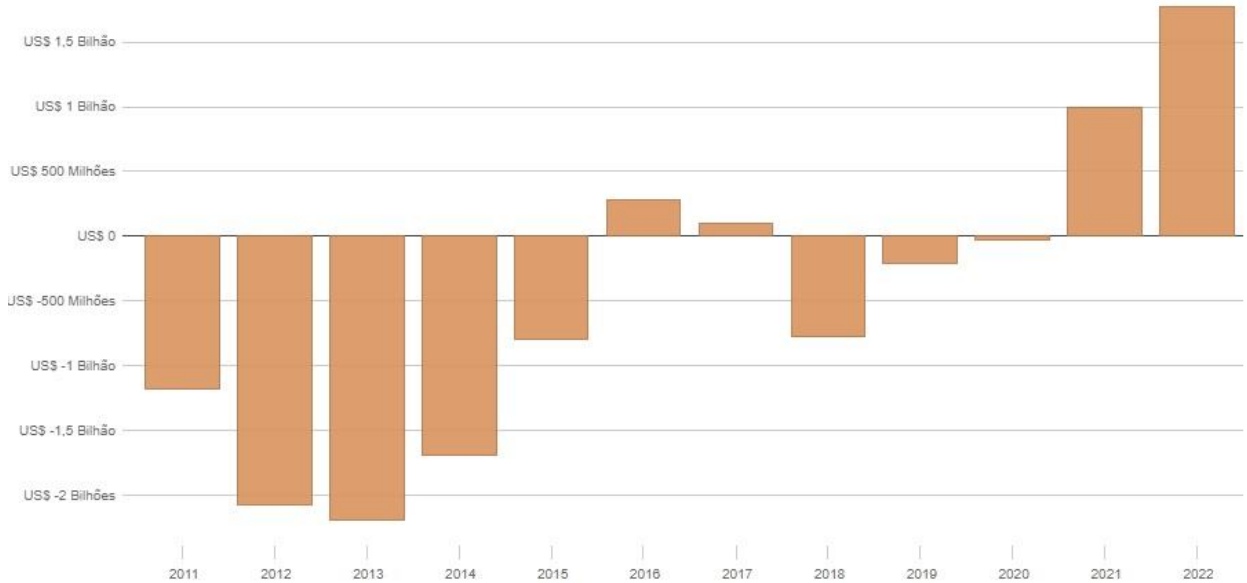
Convergências Regionais: Ambos integram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e apoiam o Grupo de Trabalho sobre a Nicarágua. O México foi um dos fundadores do Grupo de Lima, mas no atual governo não mais vem subscrevendo suas declarações. Ainda na esfera regional, mesmo durante a assunção da presidência mexicana (2020), o Brasil permaneceu com sua participação suspensa na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), tendo indicado seu reengajamento com esse arranjo no início do terceiro mandato do presidente Lula. Os dois países apoiaram lados opostos no processo sucessório para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2020 e em 2022, e o México recebeu Evo Morales quando deixou a Bolívia em meio à crise eleitoral de 2019.

Segurança e Defesa: Em temas de segurança pública, destacam-se Comissão Técnica sobre Cooperação para Prevenir e Combater o Tráfico de Migrantes e de Pessoas, e para a Atenção e Proteção a suas Vítimas, e Comitê de Cooperação contra o Narcotráfico, a Farmacodependência e seus Delitos Conexos. Em matéria de defesa e segurança, concordaram em cooperar desde a troca de experiência envolvendo a participação em operações para manutenção da paz das Nações Unidas (inclusive entre CECOPAM e CCOPAB) até a exploração de sinergias na indústria da defesa. Em julho de 2017, houve a I Reunião de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas dos dois países, assim como da realização, em abril do mesmo ano, de visita oficial ao México do então ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, ocasião em que participou de Seminário sobre Sinergias na Indústria de Defesa, à margem da Feira Aeroespacial México 2017.

Comércio

Marcos: Brasil e México são as duas maiores economias latino-americanas. O Brasil possui três Acordos de Complementação Econômica em vigor com o México (ACE-53, 54 e 55), todos assinados em 2002. O ACE 54 é um Acordo-Quadro que tem como objetivo criar uma área de livre comércio entre os Estados Partes do MERCOSUL e o México. Enquanto esse objetivo não é atingido, o comércio entre as partes é regulado por outros acordos atualmente em vigor – no caso do Brasil, pelo ACE-55 (MERCOSUL-México), que abrange produtos automotivos, e pelo ACE-53 (Brasil-México), que compreende produtos não automotivos. Entre 2016 e 2017, foram realizadas quatro reuniões negociadoras para a ampliação do ACE-53, que regula grande parte do comércio entre o Brasil e o México. O Brasil e o México estão negociando uma ampliação significativa do universo tarifário com preferências no âmbito do ACE-53, com a inclusão de novos produtos agrícolas e industriais. Atualmente, o ACE-53 estabelece a eliminação ou redução de tarifas de importação para um universo de aproximadamente 800 posições tarifárias (12% das linhas tarifárias), por meio da concessão de margens de preferências recíprocas entre Brasil e México. O instrumento prevê ainda que, no caso do Brasil, as importações de produtos constantes Acordo não estarão sujeitas à aplicação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). No último encontro negociador, reuniram-se os grupos de acesso a mercados, regras de origem, medidas sanitárias e fitossanitárias, obstáculos técnicos ao comércio (por videoconferência), serviços, compras governamentais, coerência regulatória e solução de controvérsias. O relacionamento bilateral experimenta, ao longo dos últimos anos, dinâmica produtiva com a assinatura de diversos instrumentos, com destaque para os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI); de Serviços Aéreos (em vigor em 2018); de Cooperação e Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Aduaneiros (celebrado em 2018); e de Reconhecimento Mútuo da Cachaça e da Tequila como Indicações Geográficas e Produtos Distintivos (em vigor em 2018). Brasil e México possuem relações econômicas e comerciais densas e significativas, que têm evoluído ainda mais com o estabelecimento, em março de 2019, do livre comércio de veículos leves, ao amparo do ACE-55. Em outubro de 2020, entrou em vigor o sétimo protocolo adicional ao Apêndice II do ACE-55, o qual estabeleceu que o comércio bilateral de veículos pesados (caminhões e ônibus) será desgravado progressivamente até atingir o livre comércio em 1º de julho de 2023. O instrumento estabeleceu, também, o livre comércio das autopeças destinadas a esses veículos, a partir da data de sua entrada em vigor. Iniciativas recentes evidenciam como o comércio bilateral tem encontrado respaldo institucional para avançar de maneira sustentável. A abertura mútua dos mercados mexicano de arroz e brasileiro de feijão, acordada em maio de 2019, abriu caminho para a exploração de complementariedade em produtos agropecuários. Já a realização da reunião inaugural do Conselho Empresarial Brasil-México, na Cidade do México, em setembro de 2019, sinalizou a aproximação entre as comunidades empresariais dos dois países, com vistas ao aumento do conhecimento recíproco e à criação de novas oportunidades para dinamizar importantes fluxos econômicos bilaterais. Foram concluídos os textos de facilitação de comércio e coerência regulatória. Em 2018, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil e o Conselho Empresarial Mexicano de Comércio Exterior, Investimento e Tecnologia (COMCE) anunciaram o estabelecimento do Conselho Empresarial Brasil-México, com o propósito de aproximar os empresários de diversos setores em ambos os países, além de propiciar maior e melhor conhecimento recíproco para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos bilaterais. O Conselho conta com a participação e o apoio do BID. Pode-se lembrar, ainda, que o Brasil e o México também se relacionam no âmbito da Associação

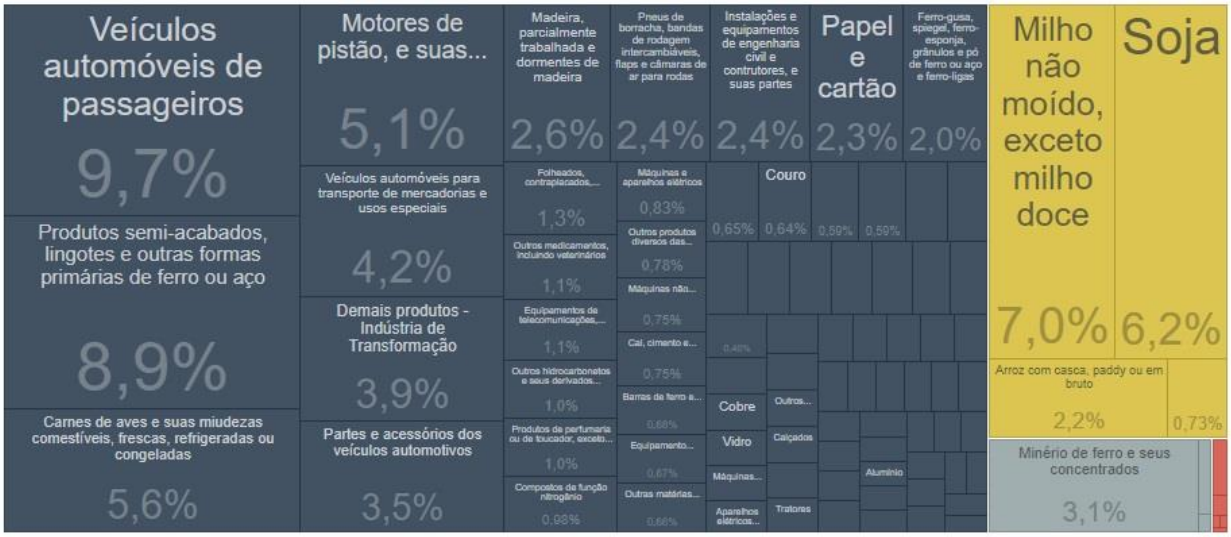
Latino-Americana de Integração (ALADI) ou nos contatos entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico (AP).



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 7,1 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 5,3 Bilhões

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Assinado em 2015, o ACFI busca incentivar investimento recíproco por meio de mecanismo de diálogo intergovernamental. Ao abrigo do acordo, encontram-se a divulgação de oportunidades de negócios, o intercâmbio de informações sobre marcos regulatórios e a adoção de mecanismo de prevenção e solução de controvérsias. Brasil e México são, também, os maiores captadores internacionais de investimentos na região. A previsibilidade do ambiente regulatório facilita os investimentos privados. O principal setor de investimentos mexicanos no Brasil é o de telecomunicações. Há também importantes investimentos em indústria de autopeças, sistemas de água, rede de cinemas e *free-shoppings*. Em fevereiro de 2016, Brasil e México concluíram negociações para o reconhecimento mútuo da cachaça e da tequila. O principal objetivo é proteger a denominação de origem dos dois produtos. Ao reconhecer as indicações geográficas, o Acordo assegura a proteção dos dois países contra a concorrência desleal de produtos que queiram se beneficiar indevidamente da reputação dessas bebidas.

Cooperação

Cooperação Técnica: Os dois países possuem Grupo de Trabalho em Cooperação Técnica Brasil-México. Ambos os países também compartilham experiências reconhecidas no campo da cooperação Sul-Sul (CSS) para o desenvolvimento: são os maiores ofertantes de CSS na região. Entre 2018-2020, houve programa de cooperação bilateral, integrado, entre outros, por projetos relacionados a políticas públicas para atenção à primeira infância; à unificação dos sistemas de informação dos programas sociais; e ao intercâmbio de experiências para o combate à obesidade. Para promover o intercâmbio de experiências entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), especialmente em temas como avaliação de projetos, valorização e quantificação da CSS, desenvolveram o projeto "Fortalecimento de Capacidades de Gestão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na América Latina – México-Brasil". Outras áreas de cooperação bilateral ou em conjunto com outros parceiros regionais incluem fortalecimento institucional das duas chancelarias, administração pública, cooperação humanitária, prevenção e combate a incêndios florestais, manejo de recursos hídricos, cooperação aeroespacial, nanotecnologia, biotecnologia, pesquisas físicas, cotonicultura, formação de técnicos especializados em agricultura, pecuária e silvicultura tropical, direitos humanos, desenvolvimento social, cooperação educacional e cooperação cultural.

Saúde: No México, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) apoiou a expansão e a consolidação da Rede de Bancos de Leite Humano do México. Cooperação na área de saúde abrange Rede de Bancos de Tumores da América Latina e Caribe (Reblac), capacitação técnica em cancerologia e estratégias de combate à falsificação de medicamentos.

Trilateral: O programa bilateral de cooperação técnica tem ainda grande potencial a ser explorado, em particular no tocante a iniciativas de natureza trilateral na região latino-americana e caribenha.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira no México é estimada em 40 mil pessoas (2021). O Brasil recentemente fechou consulado-geral na capital mexicana, e os temas consulares voltaram à alçada da embaixada.

VIII. Relações Brasil-Paraguai

Marcos: O Paraguai tem relações próximas com o Brasil desde o século XIX, com aprofundamento de laços sobretudo ao longo do século XX, quando se consolidou como parceiro fundamental brasileiro no subcontinente, com instrumentos como o Tratado de Amizade e Cooperação (1975), vigente até hoje. Em 1844, Brasil e Paraguai estabeleceram relações diplomáticas, quando da designação de Pimenta Bueno como encarregado de negócios em Assunção. Em 1872, foi assinado tratado de paz entre Brasil e Paraguai, substituído por novo Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em 1882. Na primeira metade do século XX, destacam-se a visita do presidente eleito do Paraguai, José Guggiari, ao Brasil (1928) e a de Getúlio Vargas ao país vizinho (1941)[343], retribuída pelo presidente Higinio Morínigo em 1943, além do papel do País na Guerra do Chaco, marcado pela neutralidade e pela bem-sucedida atuação como mediador[344]. Nas décadas de 1960 e 1970, há avanços no processo de integração fronteiriça e alcança-se, afinal, superação da divergência concernente à soberania da região das Sete Quedas. Nesse período, é inaugurada a Ponte da Amizade (1965) e são firmados a Ata das Cataratas (1966), entre Brasil e Paraguai; o Tratado da Bacia do Prata (1969), entre Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai e Bolívia; o Tratado de Itaipu (1973), entre Brasil e Paraguai, e o Acordo Tripartite (1979), entre Brasil, Argentina e Paraguai. Ademais, o presidente Geisel visita o país vizinho, em 1975, ocasião na qual é assinado o Tratado de Amizade e Cooperação (1975), que estabeleceu a Comissão Geral de Cooperação e Coordenação Brasileiro-Paraguaia. Na década de 1980, há inauguração da hidrelétrica de Itaipu (1984), e, nos anos 1990, a aproximação é evidenciada pelo processo de integração sul-americano. Nesse contexto, em 1991, é celebrado o Tratado de Assunção e ocorrem duas trocas de visitas presidenciais (FHC, 1996 e 1998; Raúl Cubas Grau, 1998 e 1999[345]). A partir dos anos 2000, intensificam-se tanto as visitas de alto nível quanto as iniciativas de cooperação[346]. Em 2020, são assinados o ACE-74 e o primeiro protocolo adicional ao ACE (com o Acordo Automotivo).

Embaixada: Legação brasileira aberta em 1844 e elevada à categoria de embaixada em 1942. Há cinco postos consulares no Paraguai, além do setor consular na Embaixada em Assunção: Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá, Concepción e Encarnación.

Coordenação Política[347]

Instâncias: Comissão Geral de Cooperação e Coordenação Brasileiro-Paraguaia (1975); Comissão Binacional de Contas para Itaipu (2021); Mecanismo 2+2 entre Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e Comissão Mista sobre Droga e Temas Conexos; Comissão de

[343] Primeira visita oficial de chefe de Estado brasileiro ao Paraguai.

[344] O Brasil manteve-se neutro desde o primeiro choque entre Bolívia e Paraguai, em 1928; em 1933, a posição de completa neutralidade foi proclamada por decreto.

[345] Também em 1999, o governo brasileiro concedeu asilo político a Raúl Cubas Grau, após sua renúncia.

[346] No período, destacam-se a doação de seis aeronaves T-25 Universal pela FAB (2005), a decisão de aumento do valor pago pelo Brasil pela cessão de energia de Itaipu (2005) e a doação de R$ 20 milhões ao Fundo de Apoio à Economia Paraguaia (2007), criado pelo Brasil. São, ainda, celebrados os acordos relativos à construção de segunda ponte internacional sobre o rio Paraná (2005), ao desenvolvimento sustentável e gestão integrada da Bacia do Rio Apa (2006), à cooperação em matéria de defesa (2007), aos serviços aéreos (2016), às localidades fronteiriças vinculadas (2017) e à construção de ponte internacional sobre o Rio Apa (2018).

[347] Atualmente, Brasil e Paraguai atravessam momento de particular convergência na pauta bilateral, o que se deve em parte à boa relação pessoal entre os presidentes Jair Bolsonaro e Mario Abdo Benítez.

Monitoramento do Comércio Brasil-Paraguai; Grupo de Cooperação Consular (1982); Comitês de Fronteiras.

Visitas de Alto Nível: Os presidentes Bolsonaro e Mario Abdo Benítez encontraram-se em Foz do Iguaçu, em agosto de 2022, ocasião na qual os chefes de Estado realizaram visita técnica na ponte que liga Foz do Iguaçu a Presidente Franco. Houve visita do presidente Mario Abdo Benítez a Brasília em 2021 e em 2019[348], e de Temer a Assunção em agosto de 2018, por ocasião da posse do atual mandatário paraguaio. Encontro de Benítez e Bolsonaro em Foz do Iguaçu, em 2020. Houve relevante frequência de visitas ao Paraguai pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, para além da ocorrência de encontros bilaterais à margem das cúpulas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e pela presidente Dilma Roussef. São, ademais, frequentes as visitas de chanceleres, tendo a última ocorrido em 2021, com o paraguaio Euclides Acevedo encontrando o chanceler Carlos França. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Mario Abdo Benítez para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Os dois países compartilham o desejo de promover a democracia e a prosperidade compartilhada na América do Sul. A relação política bilateral entre Paraguai e Brasil é marcada pela busca de construção de confiança mútua, com pontos estratégicos, e, nesse contexto, os principais temas tratados pelas chancelarias são cooperação energética, infraestrutura e combate a ilícitos transnacionais.

Convergências

Convergências Multilaterais: As convergências multilaterais ocorrem em dimensões diversas. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em 2015, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai proferiram declaração conjunta sobre a incompatibilidade entre a pena de morte e os direitos humanos. Em 2017, o Brasil retirou sua candidatura à vaga de juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar, em favor do paraguaio Oscar Cabello. No âmbito comercial multilateral, os dois países, para além de terem participado da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), defendem a liberalização do comércio agrícola e a reforma da organização. Ademais, em 2017, o Brasil retirou sua candidatura à vaga de juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar, em favor do paraguaio Oscar Cabello.

Convergências Plurilaterais: Na OMC, integram o Grupo de Cairns, que defende a liberalização do comércio agrícola. Na Organização das Nações Unidas (ONU), integram o G77+China.

Convergências Regionais: No que diz respeito à situação da Venezuela, o Paraguai endossou a denúncia de Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e, em 2019, rompeu relações com o país. Assim como o Brasil, o país faz parte do Grupo de Lima e reconhece Guaidó como presidente interino da Venezuela. Além disso, os dois países são parceiros no âmbito do MERCOSUL – em relação ao qual são membros plenos e fundadores –, do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os países convergem na ênfase na dinamização do mercado interno do MERCOSUL e no fortalecimento da agenda negociadora externa, e defendem a redução da tarifa externa comum (TEC).

[348] Abdo Benítez também visitou o Brasil três vezes em 2018.

Segurança e Defesa: Brasil e Paraguai mantêm estreita cooperação nas áreas de segurança e inteligência. Os países firmaram Acordo de Cooperação Militar em 1995, e Acordo de Cooperação em Defesa em 2007; em 2016, foi estabelecido Mecanismo 2+2 entre Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, além de firmado Acordo sobre Serviços Aéreos. Houve, ainda, incorporação de militares paraguaios no contingente brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). Há parceria também no combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, envolvendo, além do Itamaraty, outros ministérios (sobretudo Defesa e Justiça, além das áreas de inteligência). A criação de Equipes Conjuntas de Investigação para lidar com crimes específicos, como o tráfico internacional de pessoas, bem como a realização de operações policiais conjuntas, a exemplo da operação Nova Aliança (de combate ao narcotráfico) e da operação *Status* (de combate à lavagem de dinheiro), têm produzido resultados positivos. A cooperação em matéria penal também é bastante profícua, permitindo a célere extradição de criminosos brasileiros e paraguaios. Ressalta-se que, em 2019, ocorreu a VII Reunião da Comissão Mista Paraguaia-Brasileira sobre Drogas e Temas Conexos. Estão, ademais, em vigor os acordos sobre o combate ao tráfego de aeronaves envolvidas em atividades ilícitas, o combate ao tráfico ilícito de madeira (1994), a restituição de veículos roubados (1994) e sobre o tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas (1994). Em 2022, comemoraram-se os 40 anos da Missão Técnica da Aeronáutica Brasileira (MTAB) no Paraguai, criada com o objetivo de assessoramento técnico, operacional e administrativo ao Comando de Aeronáutica do Paraguai.

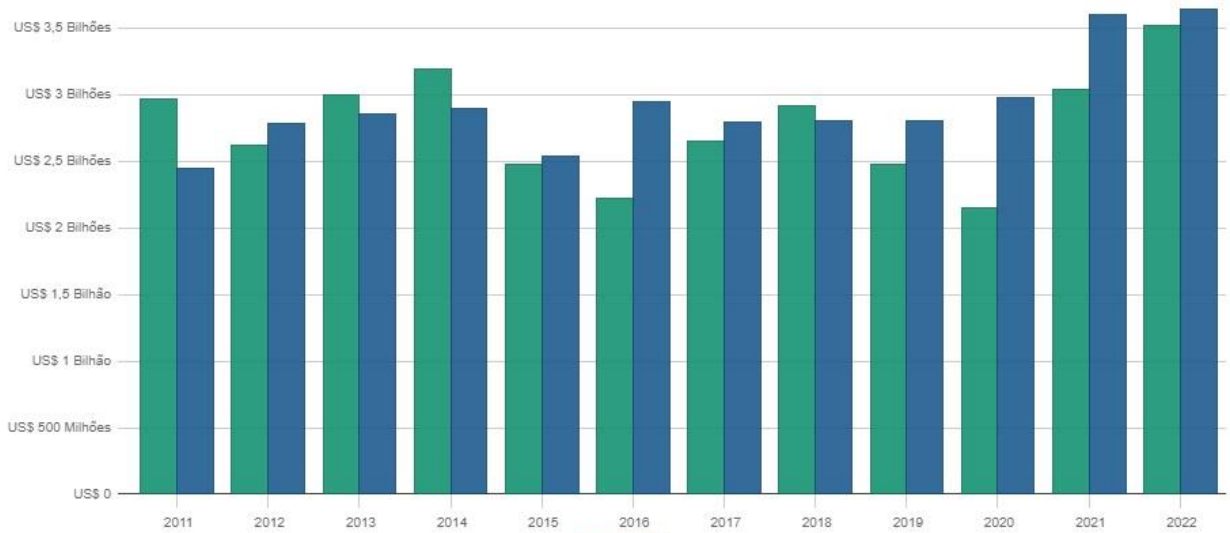
Comércio

Marcos: Em 2020, Brasil e Paraguai firmaram o ACE-74, que completa a rede de acordos bilaterais desse tipo entre Brasil e os parceiros do MERCOSUL no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Na mesma ocasião, firmou-se, como primeiro protocolo adicional do ACE-74, Acordo Automotivo entre os dois países. Segundo o texto, promulgado ainda em 2020, o Brasil concederá livre comércio imediato para produtos automotivos paraguaios, com liberalização total do setor até 2022. No mesmo ano, foi também assinada ata bilateral relativa ao comércio fronteiriço. Estima-se que o protocolo poderá contribuir para a adequação do setor à União Aduaneira do MERCOSUL. Por conta de fatores como a vasta e povoada fronteira, o comércio entre Paraguai e Brasil é altamente integrado e complementar. De fato, o Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai e absorve cerca de um terço das exportações do país[349]. O Brasil figura como maior mercado para as maquiladoras paraguaias[350].

[349] Em 75 anos, a dinâmica do comércio exterior do Paraguai sofreu grande alteração: hoje, o Brasil ultrapassou a Argentina como maior exportador regional ao mercado paraguaio. Porém, embora seja claro o impacto do contingente "brasiguaio" no aumento da produção de oleaginosas, em especial a soja, seu fluxo de exportações, pelo menor custo, foi desviado pela via fluvial a portos argentinos e uruguaios. Ou seja, há potencial para ampliar o valor comercializado. O significativo percentual da categoria "outros produtos" na pauta de importação do Brasil em relação ao Paraguai dá-se pela importação de energia elétrica – o produto corresponde a 39% das importações totais com origem no Paraguai.

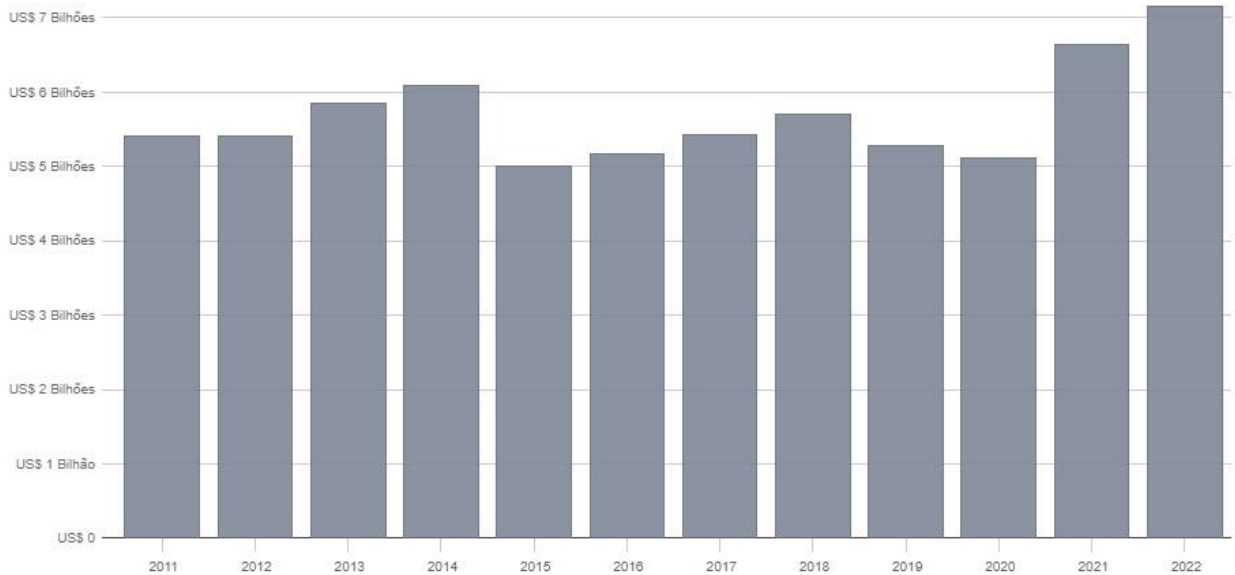
[350] Indústrias voltadas à exportação que contam com benefícios tributários.

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.518,8	3.636,5	7.155,3	-117,7
↑15,7% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑1,1% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑7,8% Var. Jan-Dez 2022	Déficit Jan-Dez 2022
1,05%	23º	1,33%	16º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2022	Ranking de Exportações Jan-Dez/2022	Part. nas Importações Jan-Dez/2022	Ranking de Importações Jan-Dez/2022



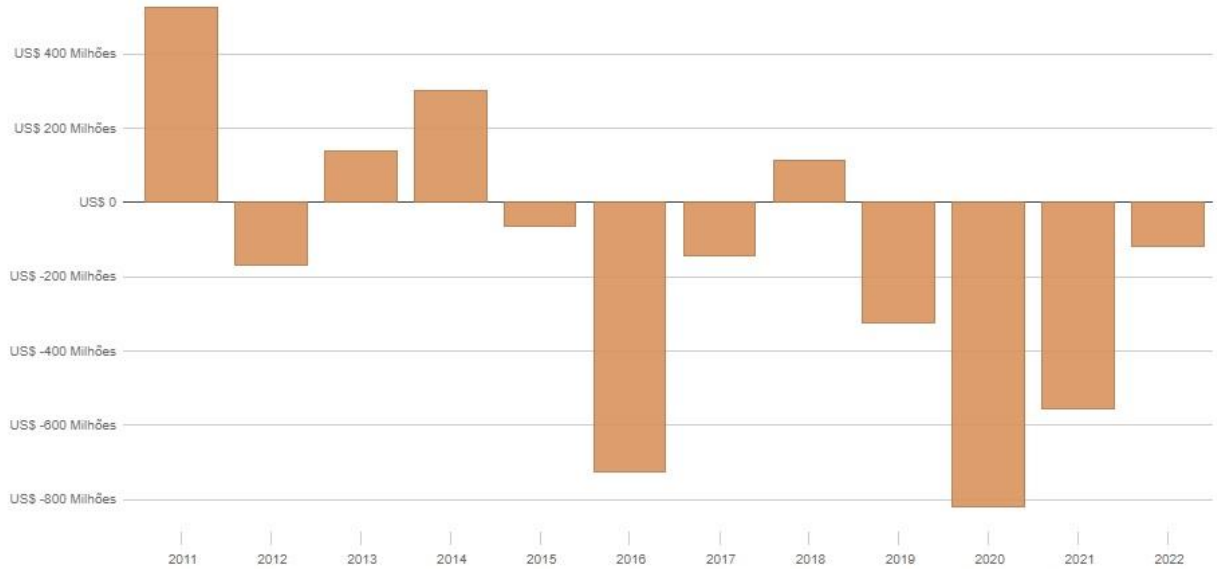
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

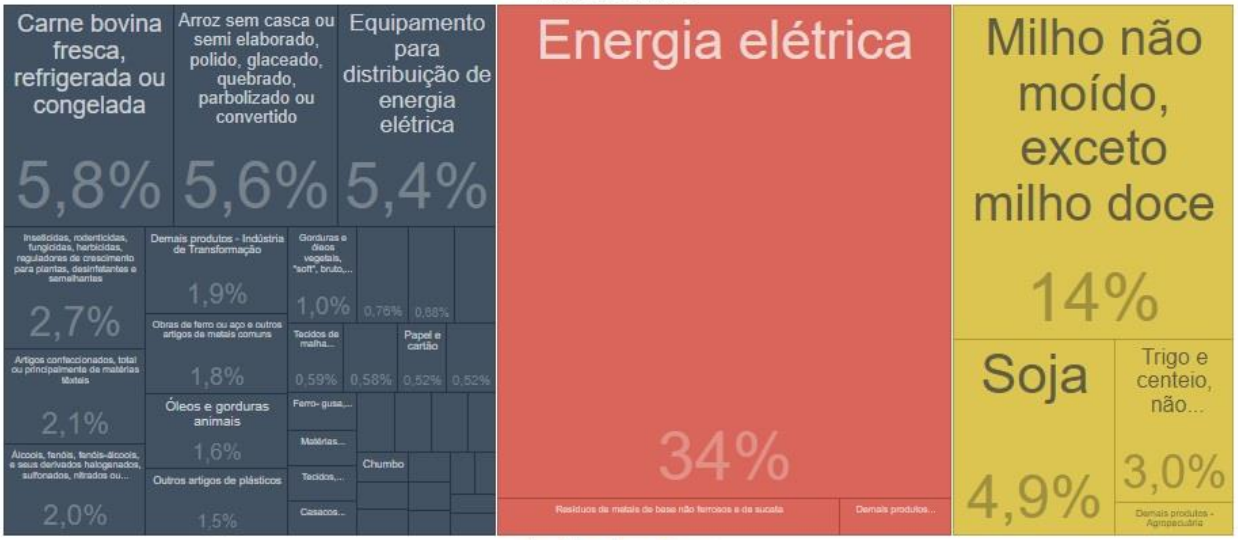
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,5 Bilhões

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,6 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos do Brasil no Paraguai: O Brasil possui o segundo maior estoque de investimentos diretos no Paraguai, no valor de US$ 971 milhões (2018), com destaque para a atuação de empresas como o Banco do Brasil, o Itaú e a Camargo Correa (Yguazu Cimentos). Houve grande ampliação do investimento estrangeiro direto do Brasil no Paraguai, com interesse cada vez maior de empresas brasileiras em instalar-se no país vizinho

Investimentos do Paraguai no Brasil: O Paraguai, por sua vez, possui investimentos menos expressivos no Brasil. Pode-se destacar, contudo, a presença do NBC Bank, filial do Banco Continental, no RS e em SC.

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica entre Brasil e Paraguai também é profícua, remontando a pelo menos à década de 1970[351], quando foi assinado o Acordo de Cooperação Educacional, Científica e Cultural (1973). Em 1987, por sua vez, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica, ao qual se somaram mais de vinte ajustes complementares, nas últimas décadas, referentes a temas como educação e capacitação profissional, agricultura e acesso à terra, cooperação jurídica, transparência e governo eletrônico, energia, saúde, cultura e serviço postal

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Paraguai abriga a terceira maior comunidade de brasileiros no exterior – e a primeira na América Latina. A presença de mais de 245 mil brasileiros vivendo no país estreita os laços sociais e humanos entre os vizinhos, fundamentando a criação de pontes (fisicamente e de diálogo) e o desenvolvimento de intercâmbios de experiência em áreas diversas. O tema migratório ganha relevo pelo contingente de centenas de milhares de brasileiros assentados no país vizinho. Um dos pontos em debate, a regularização migratória, avançou após o Paraguai ratificar, em 2009, os Acordos sobre Regularização Migratória Interna e Residência de Nacionais, firmados em 2002 no âmbito do MERCOSUL. Os países, além disso, coordenam-se no âmbito do Grupo de Cooperação Consular, estabelecido em 1982.

Energia: A hidrelétrica de Itaipu, cujas operações iniciaram em 1984, é marco fundamental do relacionamento, bem como um símbolo da amizade entre os dois países[352]. Administrada pela Itaipu Binacional, é uma das maiores geradoras de energia limpa e renovável do mundo, respondendo por cerca de 15% da energia consumida no Brasil e por mais de 85% da consumida no Paraguai. Em 2013, foi inaugurada linha de transmissão entre Itaipu e a paraguaia Villa Hayes, obra com aporte do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Em 2019, a assinatura de uma ata diplomática que previa uma redefinição de preços de maneira supostamente

[351] Em 1969, já é firmado acordo de cooperação para o combate à febre aftosa.

[352] Debates sobre o regime administrativo e jurídico de Itaipu foram suscitados ao longo da década de 1990: em 1995, os países assinaram novo Anexo sobre a estrutura institucional da Itaipu Binacional, o que viabilizaria a cogestão administrativa. A questão da dívida contraída pelo Paraguai durante a construção da hidrelétrica também gerou polêmicas: em 1997, primeira tentativa de acordo para perdão da dívida foi rejeitado pelo Congresso brasileiro; a segunda tentativa foi recebida com críticas pela imprensa e pelo Congresso paraguaio, sobretudo por parte da dívida ter sido reconhecida. Já no Governo Lula, no final da década de 2000, o presidente Fernando Lugo propôs discutir uma agenda com seis pontos, aceita pelo Brasil: recuperação da soberania hidrelétrica, pela livre disponibilidade da energia produzida; preço justo para a energia cedida ao Brasil; revisão da dívida e eliminação de sua porção ilegítima; cogestão plena; controle e transparência; e conclusão de obras faltantes (como a subestação seccionadora e as obras de navegação).

prejudicial ao Paraguai levou a uma crise política no país, com pedido de *impeachment* de Benítez.[353] Diante dessa situação, o acordo foi anulado e o Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia emitiram nota de esclarecimento, declarando que a negociação não foi secreta e buscava corrigir uma histórica defasagem na contratação de energia por parte da Ande, que vinha adquirindo um volume de energia inferior ao efetivamente consumido (de forma a beneficiar-se da compra posterior de energia excedente, comercializada a um valor mais baixo). Em 2021, Brasil e Paraguai instituíram uma Comissão Binacional de Contas para Itaipu[354], um mecanismo independente com o fim de aprimorar a fiscalização contábil da empresa. Está em pauta, também, a renegociação do Anexo C, relativo às bases financeiras e à prestação dos serviços eletricidade do tratado, com validade prevista até 2023[355]. Em junho de 2022, acordaram-se diretrizes que permitiram a redução da tarifa de Itaipu que era aplicada desde 2009. Quanto a outras iniciativas em energia, Brasil e Paraguai divulgaram Declaração Conjunta, em 2007, na qual se afirma que a cooperação no setor foi fortalecida por meio do Memorando de Entendimento para o Plano de Ação para o Desenvolvimento de Biocombustíveis no Paraguai.

Cooperação Fronteiriça: A Ponte da Amizade, sobre o Rio Paraná, inaugurada em 1965, é exemplo eloquente da cooperação fronteiriça, tendo permitido ao Paraguai acesso rodoviário ao Atlântico, viabilizando opção competitiva para o escoamento da produção. Em 2017, os países firmaram o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Iniciativas bilaterais incluem escolas de fronteira e postos de saúde que atendem residentes das cidades lindeiras. Durante a pandemia, o Itamaraty buscou promover ações para facilitar o comércio fronteiriço, por meio de compras pela *internet*, resgatáveis em zonas aduaneiras na fronteira. O sistema econômico da região da fronteira Brasil-Paraguai[356] – considerando que a maior concentração demográfica e econômica está em Foz do Iguaçu e Ciudad del – apresenta um complexo conjunto de atores, produtos e processos. Nesse contexto, a fronteira desempenha papel vital não como separação

[353] Para mais detalhes, ver: https://folha.com/d9krx6am.

[354] Em novembro daquele ano, por ocasião da visita do chanceler Euclides Acevedo a Brasília.

[355] Em 2023, Itaipu termina de pagar o empréstimo tomado para sua construção. O Ministério de Minas e Energia estima que esse fato poderá resultar em uma queda considerável no preço da energia comprada pelo Brasil, no entanto, o resultado dependerá das novas regras negociadas para o Anexo C. Com relação ao anexo, ele deverá ser renegociado até agosto de 2023, sendo prioridade para a diplomacia brasileira – o Paraguai poderá optar pela elevação do valor pago por sua produção excedente ou pela possibilidade de vender seus excedentes a terceiros países. Ainda sobre a questão energética, houve reajustes do fator de remuneração em 1992 e 2005.

[356] É possível o uso do termo Tríplice Fronteira, agregando a argentina Puerto Iguazú, na província de Misiones. Na área de confluência dos três países, a fronteira é percebida como vantagem, e não como problema, pois quase não representa corte territorial; pelo contrário, assemelha-se a um *continuum* com nuances próprias, onde os atores logram êxito em obter receitas das diferenças de fronteira. As manifestações econômicas, culturais e linguísticas da região fronteiriça apontam componente geopolítico: na prática, atos que reforçam o pertencimento à órbita brasileira. Por sua vez, cumpre mencionar a importância econômica e geoestratégica da barragem de Itaipu para o Paraguai, pelo desenvolvimento da região da bacia do Paraná que coincide com a faixa de fronteira leste, da serra de Amambay a Ciudad del Este. Ademais, é nítido o nexo entre o desenvolvimento da atividade agroexportadora e a imigração de brasileiros, mas também houve grande mudança no meio urbano. No Paraguai, o processo tem como símbolo Ciudad del Este, fundada na década de 1950 e, hoje, segundo centro urbano mais populoso do país, elemento fundamental para entender a região fronteiriça. A configuração territorial de Ciudad del Este permite a distinção entre dois modelos de estrutura e operação urbana, com usos e utilidades distintos: a franja oriental, menor parte do território, mas a de maior dinamismo, é composta de um centro de estabelecimentos que comercializam diversos produtos, em especial eletrônicos e de informática; o restante do território é a cidade "real", na qual estão as instituições locais e os conjuntos habitacionais. Surgem novos núcleos urbanos secundários na região, que acompanham a expansão da sojicultura e a impulsionam ao fornecer a logística necessária, além dos serviços ligados a uma área produtiva exitosa.

territorial, mas como delimitadora dos sistemas jurídicos e econômicos, o que confere grande dinamismo aos fluxos transfronteiriços. Subsiste, contudo, ponto de tensão quanto à Tríplice Fronteira: o processo de desenvolvimento de atividades comerciais por intermédio de Ciudad del Este levou ao crescimento de atividade à margem da lei: a atuação de "sacoleiros", que adquirem mercadorias no lado paraguaio e entram no território brasileiro sem o pagamento devido de impostos. A dinâmica levou o Brasil a adotar restrições e fiscalizações mais duras; ademais, houve a estigmatização da cidade paraguaia, que passou a ser vista como centro de pirataria, contrabando, lavagem de dinheiro e tráfico de armas. Houve distinção de abordagens pelos dois governos: o Paraguai buscou encarar a questão como problema regional, dentro da integração do MERCOSUL; o Brasil, por sua vez, insistiu em uma concepção repressiva. Em 2000, o Tríplice Acordo[357], ato com normas tributárias e de combate ao contrabando, acaba rejeitado pelo Congresso paraguaio. Nesse sentido, há também prioridade, quanto a temas fronteiriços, à segurança, sobretudo ao combate ao crime organizado transnacional. Foram, ainda, estabelecidos Comitês de Fronteiras nas cidades lindeiras de Pedro Juan Caballero/Ponta-Porá e Saltos del Guairá/Guaíra, em 1985, e em Puerto Presidente Stroessner/Foz do Iguaçu.

Infraestrutura e Integração Física: Em 2018, Brasil e Paraguai assinaram Declaração Presidencial Conjunta sobre Integração Física, prevendo a construção de duas novas pontes na faixa de fronteira. A primeira delas, custeada pela margem brasileira de Itaipu, será a segunda ponte sobre o Rio Paraná e ligará Foz do Iguaçu a Presidente Franco. Com a conclusão da obra, prevista para meados de 2022, a Ponte de Amizade será liberada para o tráfego de veículos de passeio. A outra ponte, custeada pela margem paraguaia, será construída sobre o Rio Paraguai e ligará Porto Murtinho a Carmelo Peralta[358].Esse projeto integrará o corredor rodoviário bioceânico, ligando o Brasil a portos do Chile, passando por Paraguai e Argentina. Também em 2018, assinou-se acordo para a construção de ponte internacional sobre o rio Apa, ligando Porto Murtinho a San Lazaro, cuja obra deverá ser integralmente financiada pelo governo paraguaio. Além da integração rodoviária, há, no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e em planos ministeriais dos dois países, o intento de aprofundar os trabalhos de grupos técnicos para viabilizar a integração física em outros modais, como a interconexão ferroviária e a exploração das hidrovias Paraguai-Paraná[359]e Paraná Tietê, novas alternativas para escoamento da produção agrícola paraguaia via portos de Paranaguá e Santos. Ademais, Brasil e Paraguai têm estudado a possível interconexão entre as redes de banda larga dos dois países. com base em memorando assinado em 2016, e há projeto ambicioso envolvendo o aperfeiçoamento e a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná. O rio Paraguai tem passado por grave crise hídrica, a qual tem afetado a navegabilidade na hidrovia Paraná-Paraguai, fundamental para o escoamento das produções paraguaia e brasileira. Nesse contexto, os dois países têm trabalhado em conjunto para mitigar os efeitos da crise, a qual, caso se agrave, poderá ter efeitos negativos sobre a produção energética de Itaipu.

---

[357] Detalhadamente, a "Convenção Tributário Aduaneira" trata 1) de um regime para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal, 2) da concessão recíproca de Depósito Franco e 3) do desenvolvimento de esforços para a prevenção e repressão ao contrabando, ao descaminho e à falsificação de produtos fumageiros.

[358] A declaração altera as disposições de acordo de 2005, que previa que a ponte sobre o rio Paraná seria financiada integralmente pelo Brasil, e de acordo de 2016, que previa que a ponte sobre o rio Paraguai teria seus custos repartidos entre os dois países.

[359] Há projeto ambicioso envolvendo o aperfeiçoamento e a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná com base em memorando assinado em 2016. Acerca do tema, ressalta-se que, ainda na década de 1990, houve a busca da reativação do Sistema da Bacia do Prata, com ênfase à Hidrovia Paraná-Paraguai.

Recursos Hídricos: Está em curso um projeto de capacitação em gestão de recursos hídricos no Paraguai, com ênfase nas zonas transfronteiriças das Bacias do Apa e de Itaipu.

Agricultura: Há cooperação em desenvolvimento agrário. Encontram-se em execução projetos de fortalecimento do setor algodoeiro, por meio da experiência do Brasil no tema, e de capacitação técnica para a melhoria da cadeia de produção de melado de cano no Paraguai.
Ciência, Tecnologia e Inovação: Há memorandos de entendimento que tratam da conectividade e da comunicação, com ênfase em diplomacia pública e digital (2016, 2017).

Saúde: Destacam-se o apoio técnico para a expansão da Rede de Banco de Leite Humano do Paraguai, com participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), além da cooperação em vigilância sanitária.

Educação: Implementação de escolas técnicas no Paraguai. Um dos projetos de maior importância na área de educação, cujo início se deu em 2002, foi o do Centro de Formação e Capacitação Profissional em Hernandárias, município da região metropolitana de Ciudad del Este. O projeto, com participação do SENAI, teve como objetivo a contribuição para a recuperação socioeconômica da região do Alto Paraná e sua quarta fase foi concluída em 2015. Há, ademais, Comissão Mista de Cooperação Educacional e Cultural e parceria na formação do corpo diplomático do Paraguai – o Instituto Rio Branco oferta vagas para diplomatas do país.

IX. Relações Brasil-Peru

Marcos: Início das relações diplomáticas no Império (1826); primeiro tratado de limites do Brasil[360] (1841; 1851); rompimento das relações em 1867 e restabelecimento em 1869. As relações entre Peru e Brasil, em âmbito macropolítico, ganharam mais força a partir da década de 1980. O presidente Figueiredo é o primeiro a visitar o Peru (1981, com assinatura de Acordo sobre Interconexão Rodoviária). Ponto central das relações bilaterais entre Peru e Brasil, em sua vertente política, é a Aliança Estratégica, estabelecida em 2003, mesmo ano em que o Peru se tornou Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com o ACE-58.

Embaixada: Simón Bolívar designa o primeiro encarregado de negócios no Rio de Janeiro (1826); Brasil designa Duarte da Ponte Ribeiro como primeiro encarregado de negócios em Lima (1829); representação compartilhada com Chile e Equador até 1867; foi elevada à embaixada em 1934.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru (CVIF, 2009); Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON); Grupo de Trabalho Binacional sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço (1987); Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Peru.

Visitas de Alto Nível: Pedro Castillo encontra Jair Bolsonaro durante visita em Porto Velho, RO (fevereiro de 2022), a convite do Brasil, e reafirmaram o compromisso da Aliança Estratégica entre os países. Jair Bolsonaro foi o único presidente da América do Sul a não comparecer na posse de Pedro Castillo, que contou com a presença de Hamilton Mourão (julho de 2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente do Conselho de Ministros Alberto Otárola Penaranda para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Peru mantêm Aliança Estratégica desde 2003. Entre os principais temas da agenda bilateral estão o adensamento dos laços econômico-comerciais, a integração fronteiriça, o aprimoramento da infraestrutura regional e a cooperação. O Peru é objeto do mais extenso programa de cooperação do Brasil com um país sul-americano, que aborda múltiplos temas, em áreas como integração fronteiriça, segurança, combate ao narcotráfico, saúde, recursos hídricos, sistema agroflorestais, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento social, trabalho, etc. Houve incerteza quanto a como os dois países dialogariam após a eleição de Pedro Castillo, presidente de posições politicamente muito distintas da do governo de Jair Bolsonaro. Os sinais de possibilidade de cooperação em temas de interesse comum, no entanto, confirmaram-se durante a visita de Pedro Castillo ao Brasil (fevereiro de 2022), quando os mandatários manifestaram intenção de desenvolver os principais temas da agenda bilateral.

Convergências

Convergências Multilaterais: Peru é parte de vários tratados e converge com o Brasil em diversos regimes internacionais. Assim como o Brasil, o Peru é parte dos tratados de Não Proliferação de

[360] Convenção Especial de Comércio, Navegação e Limites. O de 1841 foi rejeitado pelo Império. O efetivo, de 1851, representa marco da doutrina de fronteiras do Brasil, primeiro negociado diplomaticamente e sem uso da força, define a fronteira pelo rio Javari e pela linha Tabatinga-Apapóris, com base no uti possidetis, e concede ao Peru o direito de livre navegação pelo Amazonas (fronteira sucessivamente ratificada em 1904, 1909, 1925 e 1942).

Armas Nucleares (TNP), de Proibição Parcial (PTBT) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), sobre o Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), de Tlatelolco, sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida, do Espaço Exterior, mas, diferentemente do Brasil, também dos tratados da Lua e de Armas *Cluster*. Ambos são partes do Acordo de Paris, apoiam a Agenda 2030 e são membros do Tribunal Penal Internacional (TPI). O Peru participou da composição 2018-2019 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); e da 2018-19 do CDH, essa última junto da participação do Brasil.

Convergências Plurilaterais: Ambos são candidatos à acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[361]. Peru já foi convidado a cúpulas do BRICS. Ambos são membros do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)[362], mas apenas o Peru assinou memorando de entendimento sobre a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês, 2019). Diferentemente do Brasil, o Peru possui vasta gama de tratados de livre comércio[363]. Ambos são membros do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e do Grupo de Cairns no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambos integram o G77+China.

Convergências Regionais: Questão Venezuelana: Grupo de Lima (PPK, 2017); Cúpula das Américas (8ª, Lima, 2018, desconvite à Venezuela); Organização dos Estados Americanos (OEA); União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, suspensão 2018; saída pendente[364]; retorno em 2023 sob governo Lula); Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019; Pedro Castillo enviou ministro das Relações Exteriores à Cúpula de janeiro de 2022); Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); Peru não suspendeu sua participação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, mantém interesse nas interações CELAC-China e CELAC-Rússia). Sob o governo Pedro Castillo, Peru e Venezuela reataram relações diplomáticas, e Peru retirou-se do Grupo de Lima (agosto de 2021). Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980) e MERCOSUL (2003, ACE-58). Trabalham segundo o Plano de Ação de Puerto Vallarta (2018) para aproximação da Aliança do Pacífico (AP) e do MERCOSUL. Cooperam na Amazônia sobre as várias dimensões do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA, 1978) e sua organização (OTCA, 1995).

<u>Segurança e Defesa</u>

Instâncias bilaterais: Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON, 2ª edição dezembro de 2021). Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Peru (10ª edição em setembro de 2021). Reuniões anuais entre ministros da Defesa e Comandos das Forças Armadas.

Temas regionais: O Brasil patrocinou o processo de paz entre Peru e Equador, em disputa fronteiriça no Vale do Cenepa[365]. Brasil e Peru fazem parte do grupo Amigos do Haiti (ONU), participaram da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo e participam de órgãos da OEA sobre drogas, terrorismo e crime organizado transnacional. Foram temas do

[361] Comitê da OCDE aprovou roteiro de adesão de ambos em junho de 2022.
[362] Ao ingressar em 2022, Peru se tornou o maior acionista na América Latina.
[363] Entre os principais, destacam-se os tratados de livre comércio com EUA (2006), China (2009) e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (TPP-11, 2018).
[364] Projeto de lei para concluir o processo de denúncia do Tratado de Brasília está parado no Legislativo peruano. A Comissão de Relações Exteriores do Peru proveu parecer positivo para a aprovação da lei de denúncia em 2019.
[365] Acordo de Paz de Brasília, 1998; celebração de vinte anos em 2018.

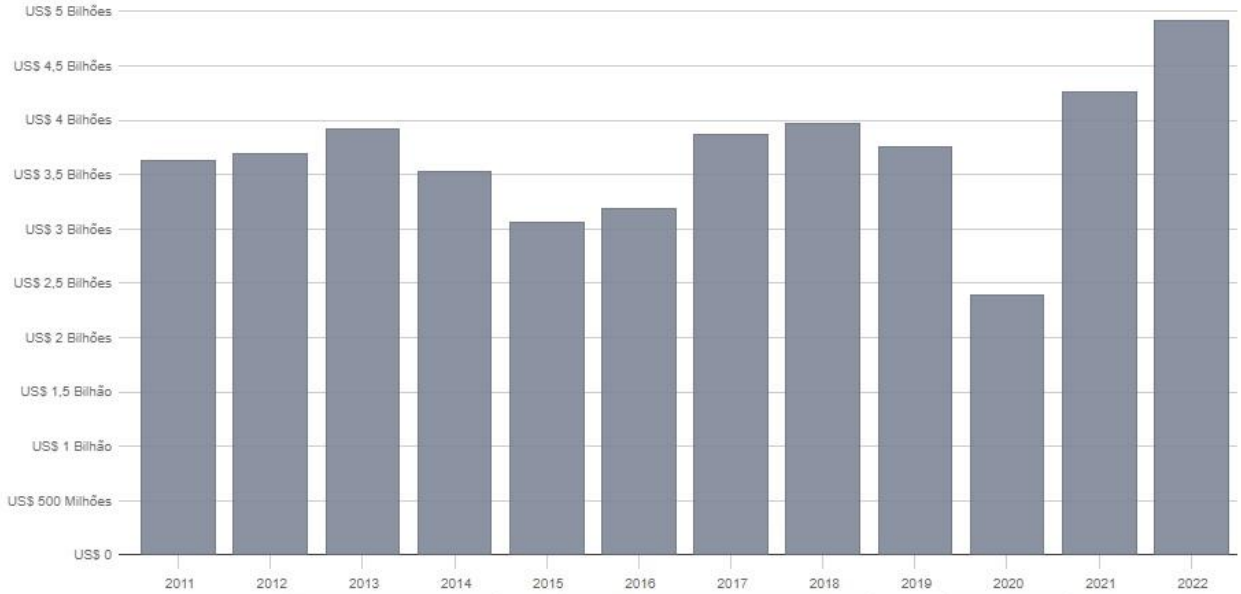
encontro presidencial em Porto Velho, RO (fevereiro de 2022), combate a ilícitos transnacionais, cooperação de inteligência, segurança cibernética, Comando Militar da Amazônia, abertura do Peru à indústria de defesa brasileira[366], entre outros para além de questões de segurança.

Comércio

Marcos: Em janeiro de 2019, completou-se o cronograma de desgravação do ACE-58 (MERCOSUL-Peru, ALADI), o que permitiu a formação de uma virtual área de livre comércio na América do Sul; Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru[367] (2016).

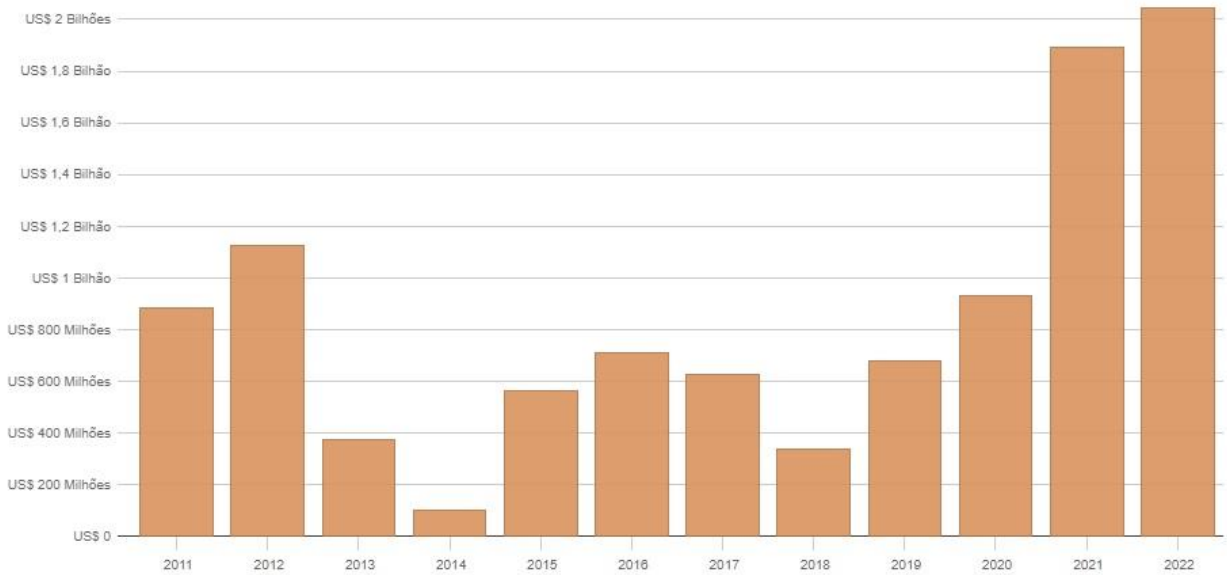
[366] Em 2019, durante a gestão Vizcarra, Hamilton Mourão viajou ao Peru para reunião com autoridades e empresários do Peru e reunião sobre a venda de submarinos usados brasileiros para Marinha peruana. Em 2020, a Marinha do Brasil emitiu proposta formal de transferência de dois submarinos Type 209/1400 (classe Tupi: Timbira (S32) e Tapajó (S33)), ao Peru.

[367] Primeiro acordo bilateral de compras governamentais firmado pelo Brasil, também possui capítulos sobre bens, serviços, investimentos e facilitação do comércio.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

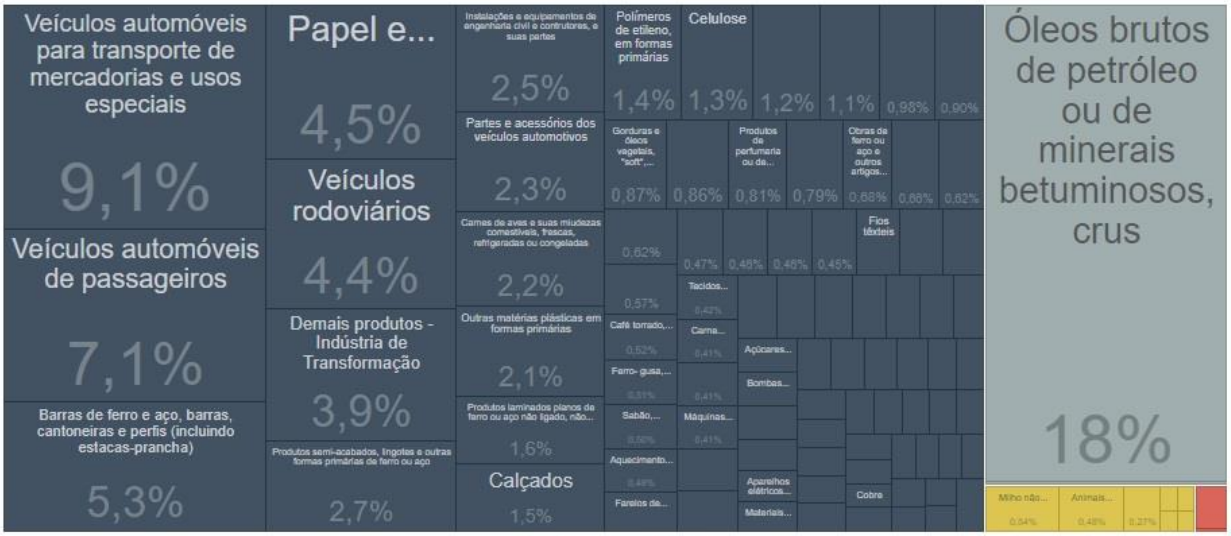
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,5 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: O Peru abriu queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra o Brasil por tarifas sobre PET (DS596) e o tratamento tributário de outros produtos importados pelo Brasil do Peru. O país queixa-se da imposição de medidas antidumping pelo Brasil sobre o PET peruano e a cobrança de tarifas sobre produtos em geral. Está em fase de consultas, desde julho de 2020[368]. Questionamento comercial recente e anterior, sobre têxteis, foi resolvido bilateralmente sem recurso ao sistema de solução de controvérsias da OMC.

Investimentos[369]

O Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru[370] (2016) possui capítulos de investimento baseados no modelo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) brasileiro.

Investimentos do Brasil no Peru: O Peru é grande destino de investimentos brasileiro na América do Sul, com estoque de cerca de US$ 1,2 bilhão (quinto maior IED no Peru). Destacam-se os setores de mineração, indústrias, construção civil e grandes obras de infraestrutura de transporte, portos e energia. As maiores empresas brasileiras no Peru são Odebrecht e Votorantim.

Investimentos do Peru no Brasil: O Peru investe no Brasil através de empresas financeiras que atuam no microcrédito, companhias de alimentos, refrigerantes, embalagens plásticas e mineração. O estoque não ultrapassa US$ 1 bilhão.

Cooperação[371]

Cooperação Fronteiriça: No que concerne às iniciativas de integração fronteiriça, as relações entre Brasil e Peru apresentam a maior complexidade entre os vizinhos setentrionais brasileiros.

---

[368] OMC: DS596: *Brazil – Measures concerning the Importation of PET Film from Peru and Imported Products in General*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds596_e.htm.
[369] *ProInversión: Agencia de Promoción de Inversión Privada – Perú*: https://www.investinperu.pe/.
[370] Ainda não está em vigor, resta a ratificação pelo Peru. O Legislativo brasileiro, via Decreto Legislativo nº 42, de 2017, já autorizou o Governo Brasileiro a prosseguir com a sua ratificação. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-42-24-marco-2017-784522-acordo-152213-pl.html.
[371] Relatório COBRADI 2019-2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10920.

Brasil e Peru compartilham 2.995 km de fronteira[372], de modo que a integração fronteiriça é pauta prioritária e é administrada pela CVIF[373], que trata de temas como controle fronteiriço integrado, transportes, saúde na fronteira, cooperação ambiental fronteiriça e temas indígenas, pela COMBIFRON e seus grupos de trabalho temáticos. Acordo-Quadro para o estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru[374] (ZIF, 2009); Acordo para eliminação da cobrança de *roaming* em serviços de telefonia na região de fronteira (2013); quatro sistemas de cidades-gêmeas: Assis Brasil (AC), Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia); Santa Rosa do Purus (AC) e Ucayali (Peru); e na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia: Tabatinga (AM) e Letícia (Colômbia); e Benjamin Constant (AM) e Santa Rosa (Peru).Entre as iniciativas relacionadas à integração fronteiriça entre Brasil e Peru, também há a Estratégia de Desenvolvimento e Integração do Setor Sul da ZIF, ferramenta de gestão para articulação social e econômica entre municípios lindeiros da fronteira entre o Peru e o Acre, com programas e projetos em áreas como educação, saúde e sustentabilidade ambiental.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Peru detém a segunda menor comunidade brasileira na América do Sul (7 mil brasileiros[375]), atendidos pela Embaixada em Lima, pelo Consulado em Iquitos e pelo recém-criado Vice-consulado em Cusco (fevereiro de 2022). O Brasil abriga cerca de 50 mil peruanos[376], a nona maior comunidade de estrangeiros no País. Brasil fretou duas aeronaves C-130 da Força Aérea Brasileira (FAB) para repatriação de brasileiros retidos no Peru no contexto do agravamento da pandemia de COVID-19 em março de 2020.

Transporte e Infraestrutura: Acordo sobre Interconexão Rodoviária[377] (1981). Destacam-se a inauguração da primeira ponte entre os países, que se estende sobre o rio Acre (2006), de modo a conectar os municípios de Assis Brasil e Iñapari, e é parte do projeto de rodovia interoceânica que parte de Rondônia e chega ao Pacífico peruano (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA –, 2002-11); além de projeto de nova ponte e rodovia que interligaria Cruzeiro do Sul a Pucallpa. Discutem-se novos corredores multimodais bilaterais, além do polêmico projeto da Ferrovia Transoceânica que ligaria o Atlântico ao Pacífico, entre o porto de Açu, no RJ, até o porto de Paita, no Peru, com possibilidade de financiamento chinês.

---

[372] Primeira maior para o Peru; segunda maior para o Brasil.

[373] Conforme o Acordo-Quadro para o estabelecimento de uma ZIF Brasil-Peru, a CVIF é responsável por aprovar os Planos Operativos da ZIF Brasil-Peru e orientar os trabalhos dos GTs binacionais. Exemplos de grupos de trabalho são o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF) e o Grupo de Trabalho de Saúde na Fronteira.

[374] Acordo em processo de ratificação. Estabelece a ZIF Brasil-Peru, definida como áreas territoriais adjacentes para as quais serão adotadas políticas, planos, programas e projetos conjuntos ou coordenados a fim de promover a integração e o desenvolvimento sustentável. O documento prevê a divisão da ZIF em três setores (Norte, Central e Sul) e a criação de mecanismos institucionais bilaterais, entre eles a CVIF, os grupos de trabalho binacionais e os Comitês de Fronteira. Em 2020, os governos do Brasil e do Peru estabeleceram, por meio de troca de notas, os comitês de fronteira norte e sul (Comitê de Fronteira Amazônico Norte e Comitê de Fronteira Amazônico Sul), além de seu regulamento geral. Do lado brasileiro, o Comitê Norte trata da fronteira com o Amazonas, e o Comitê Sul, da fronteira com o Acre.

[375] Comunidade Brasileira no Exterior: estimativas referentes ao ano de 2020. Ministério das Relações Exteriores: Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania – Departamento Consultar. Junho de 2021.

[376] SISGRIMA: Sistema de Registro Nacional Migratório, Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública.

[377] É marco da cooperação técnica e de grande peso político no processo de integração do Brasil com países da fronteira setentrional, firmado no contexto da primeira visita presidencial do Brasil ao Peru.

Energia: Declaração para cooperação na área de energia (2019) reafirma o interesse em aprofundar a cooperação em áreas como planejamento energético; segurança de barragens; mineração em pequena escala; energias renováveis; materiais radioativos; e estágios e capacitação. O Brasil desenvolve estudos de projetos para o aproveitamento hidrelétrico no Peru. Há grande exportação de petróleo bruto do Brasil para o Peru e de derivados processados do Peru para o Brasil.

Recursos Hídricos: Capacitação técnica para planejamento e operação de redes de monitoramento de recursos hídricos (Projeto Amazonas, desde 2012, em parceria com a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico – ANA – e Agência Brasileira de Cooperação – ABC).

Agricultura: Fortalecimento do setor algodoeiro, em âmbitos institucionais nacionais e regionais, mediante melhoria da competitividade de sistemas de produção agrícola familiar, com participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Meio Ambiente: Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF), no âmbito da CVIF.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Padrão ISDB-T de TV digital (nipo-brasileiro); projetos MATH e STIC AmSud, em conjunto com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Educação: Terceiro maior parceiro no programa PEC-PG, além de haver cooperação via PEC-G e capacitação de diplomatas estrangeiros no Instituto Rio Branco.

Cultura: Lima possui um Centro Cultural Brasileiro; prevê-se contemplá-la como uma das cinco primeiras cidades a receber uma unidade do Instituto Guimarães Rosa[378].

Saúde: Grupo de Cooperação em Saúde na Fronteira, no âmbito da CVIF. Doações de vacinas e soros diversos via Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Instituto Butantã; doações de 330 ventiladores mecânicos e mais de 50 mil testes para apoiar na luta contra a COVID-19. Banco de leite humano de modelo brasileiro (2009).

Cooperação Humanitária: Peru foi o maior destinatário de ajuda brasileira entre 2019-20.

[378] As outras quatro seriam Luanda, Londres, Nova York e Tel Aviv.

X. Relações Brasil-Suriname

Marcos: Brasil reconheceu a independência do Suriname (1975); Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, o Acordo Cultural e o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica (1976); missão Venturini ao Suriname (1983), com o intuito de influenciar o presidente Desi Bouterse a manter-se na esfera capitalista; primeiras visitas, com José Sarney (1989) e Ronald Venetiaan (1996); Acordo sobre Regularização Migratória e Tratado de Extradição e o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica (2004); Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Mecanismo Político de Consulta e Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e Ajuste Complementar sobre Regularização Migratória (2005), Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2012); e Memorando de Entendimento para Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal brasileira e o Corpo de Polícia do Suriname (2018).

Embaixada: O Decreto nº 76.670 (novembro/1975) criou a embaixada brasileira em Paramaribo.

Coordenação Política

Instituições: Mecanismo Político de Consultas (2007) e Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares (2011).

Visitas de Alto Nível: Visita do presidente Desiré Delano Bouterse (2018), quando foram assinados Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), acordos sobre produção sustentável de açaí, agricultura sustentável, alimentação escolar e zoneamento agroecológico e memorando de entendimento em cooperação interinstitucional entre a polícia federal e o corpo de polícia do Suriname; visita de Bolsonaro (2022), para tratar com o presidente do país vizinho, Chandrikapersad Santokhi, de acordos bilaterais em áreas como energia, infraestrutura, segurança e defesa. Houve também visitas recentes mútuas dos chanceleres dos dois países: Aloysio Nunes (2018), Ernesto Araújo (2020) e Albert Ramdin (2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Chandrikapersad Santokhi para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações entre o Brasil e o Suriname passam por excelente momento, como comprovam a quantidade de encontros de alto nível realizados e a assinatura do ACFI e do Memorando de Entendimento entre a Polícia Federal e a Polícia Surinamesa. Brasil e Suriname têm conseguido manter relacionamento bilateral dinâmico, não obstante as dificuldades de transporte: a fronteira entre Brasil e Suriname estende-se por 593 km, em região de baixa densidade demográfica e importantes barreiras naturais (Serra do Tumucumaque e floresta equatorial) e por reservas indígenas. Trata-se do único país vizinho com quem o Brasil não tem ligação viária direta e da única fronteira brasileira onde inexistem cidades gêmeas.

Convergências

Convergências Multilaterais: Destacam-se o compartilhamento de assento em diretorias colegiadas no Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo o Brasil apoiado o plano de estruturação da instituição para o Suriname, e no Banco Mundial e o apoio surinamês à candidatura brasileira ao assento não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2022-2023.

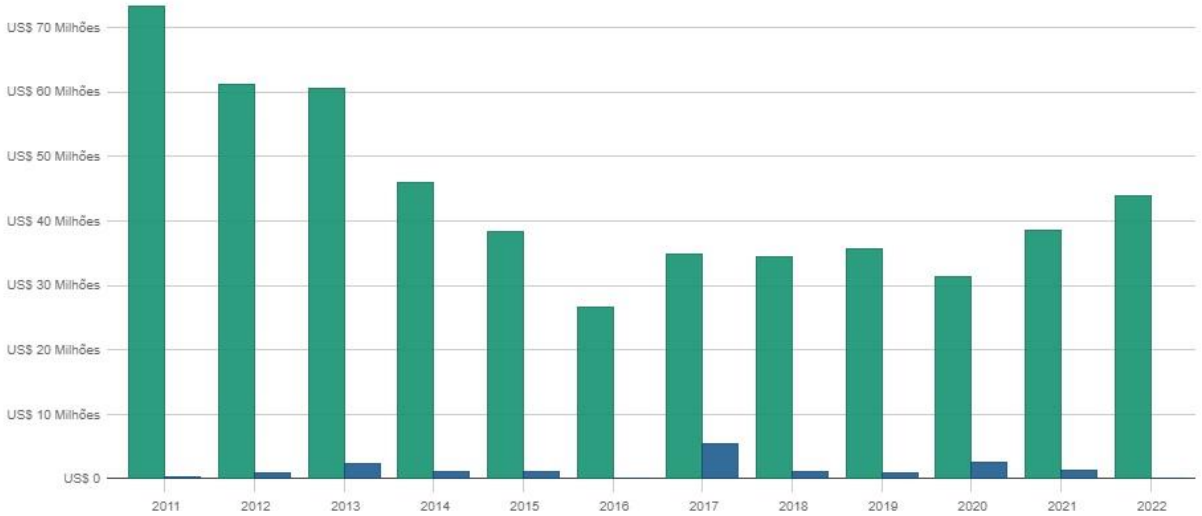
Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: O Suriname é Estado Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde 2013; na terceira cúpula do Foro para o Progresso e Integração da América-Sul (PROSUL, 2022), o Suriname apresentou o desejo de seu país ingressar oficialmente como país membro do mecanismo e formalizar a sua saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); os dois países enfatizam a importância de promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais da região amazônica no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da qual são membros fundadores; verificaram-se apoio mútuo nas candidaturas dos países à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) e a convergência em relação às eleições para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Segurança e Defesa: A cooperação em Defesa e segurança é pilar importante da relação bilateral, tendo por base o Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2012). Para combater ameaças transfronteiriças e promover a cooperação, destacam-se alguns instrumentos normativos, como o Acordo para a Prevenção, Controle e Repressão da Produção, Tráfico e Consumo Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1989), o Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas (2005) e o Tratado sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (2005). Além de ações de patrulhamento conjunto nas fronteiras e de iniciativas relacionadas à segurança cibernética, policiais e militares surinameses já participaram de treinamentos em instituições brasileiras, como o Centro de Cooperação Policial Internacional, no Rio de Janeiro.

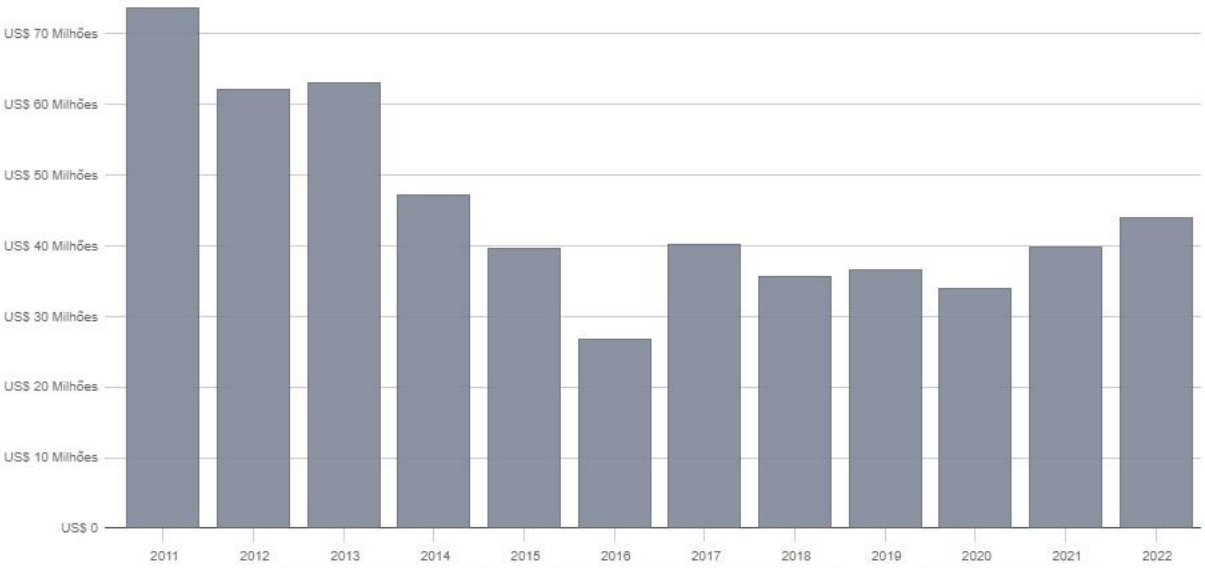
Comércio

Marcos: O instrumento comercial bilateral mais importante é o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica (2004), que consiste na concessão brasileira de quota anual de dez mil toneladas de arroz, cifra alcançada somente em 2017. Apesar de o Suriname não ser membro, o acordo deve seguir o modelo adotado no Regime Geral de Origem da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).



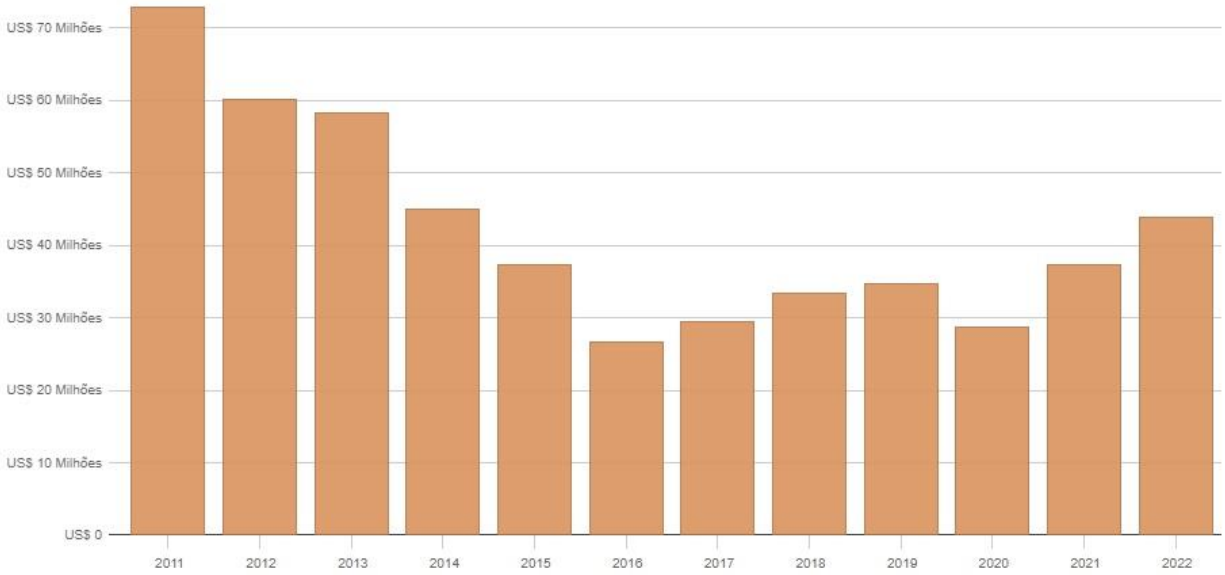
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

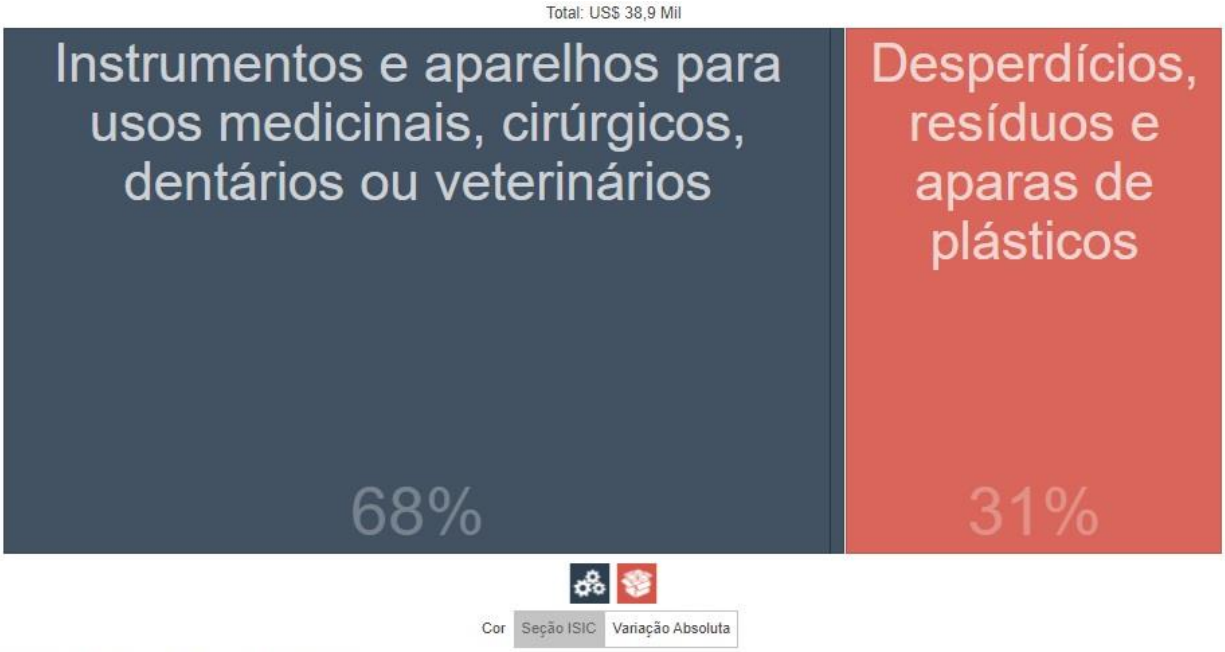
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: As reduzidas dimensões da economia do Suriname, bem como a ausência de linha de navegação e de rota terrestre, limitam as possibilidades do comércio bilateral, apesar de haver espaço substantivo para a ampliação do fluxo comercial.

Investimentos: Encontra-se em processo de ratificação o ACFI, assinado em 2018. Ademais, existem a perspectiva de realização de um seminário bilateral envolvendo as comunidades empresariais dos dois países, a ser coordenado, do lado brasileiro, pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com foco em novas oportunidades no setor de petróleo e gás, e a previsão de realização de uma missão da ApexBrasil a Paramaribo, com o objetivo de compartilhar a experiência brasileira na criação e na operação de uma agência de promoção comercial.

Cooperação:

Cooperação Técnica: A agenda bilateral de cooperação e assistência técnica é ampla e tradicional. O programa de cooperação é executado ao amparo do Acordo Básico de Cooperação (1976), que abrange projetos nas áreas de agricultura (produção de mandioca e industrialização e alimentos), geologia, desenvolvimento institucional, meio ambiente, combate ao crime organizado (relação com a exploração mineral na região), saúde (prevenção à sífilis, HIV/AIDS e doença de Chagas) e formação de pessoal diplomático. Trata-se do maior programa bilateral de cooperação mantido pelo Brasil nas Américas. Na visita de Bolsonaro, o Presidente surinamês destacou a longa parceria, em especial, a cooperação técnica por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Segundo Santokhi, são 25 projetos, dos quais alguns estão em via de implementação, outros já foram assinados formalmente e estão prontos para serem implementados, além de outros, ainda, em estágio de negociação em áreas como agricultura, educação, recursos naturais, administração pública, saúde, segurança cibernética, tecnologia da informação e comunicação, cooperação entre os bancos centrais, justiça e polícia.

Humanitária: Além de doar luvas e máscaras cirúrgicas durante a pandemia, o Brasil apoiou os esforços de vacinação surinameses, oferecendo a doação de doses de vacinas contra a COVID-19 e várias outras doenças. Adicionalmente, doou, com o apoio do Ministério da Saúde, em 2020, comprimidos de medicamentos antirretrovirais para o tratamento de portadores do vírus HIV/AIDS, testes rápidos para diagnóstico do vírus HIV/AIDS e frascos de isetionato de pentamidina para o tratamento de leishmaniose.

Energia e Meio Ambiente: Impulsionado pelas descobertas recentes de hidrocarbonetos, o governo brasileiro ofereceu apoio para a formação da indústria de petróleo e gás *offshore* no Suriname, a cooperação relacionada à construção de capacidade técnica e institucional e o desenvolvimento de conteúdo local e de energias renováveis. Houve, nesse sentido, em 2019, missão técnica brasileira no contexto do projeto "Fortalecimento Institucional para Gestão Estratégica dos Recursos Hídricos no Suriname", que consistiu em encontros com instituições públicas surinamesas encarregadas da gestão dos recursos hídricos com o objetivo de apoiar o estabelecimento de um marco jurídico e de expandir o escopo de atuação dessas instituições no país vizinho. A cooperação bilateral pode ampliar a oferta de possíveis serviços relacionados ao setor energético ao Brasil, respondendo, assim, às necessidades dos estados do Norte.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A presença de significativa comunidade brasileira traz importante componente humano para as relações bilaterais. Estima-se que haja, atualmente, 30 mil brasileiros residentes, muitos dos quais se dedicam a atividades de exploração mineral. A regularização migratória desse contingente é objeto de contatos políticos de alto nível, além de ser tratada no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares, criado em 2011. Destaca-se também a exitosa cooperação entre Academias Diplomáticas. Desde os anos 1980, diplomatas surinameses têm frequentado o curso de formação no Instituto Rio Branco. Em 2022, foi realizada, em Brasília, a segunda reunião do Grupo de Trabalho sobre Migração e Assuntos Consulares Brasil-Suriname.

Cooperação Fronteiriça: A fronteira comum de 593 km apresenta baixa densidade demográfica, sobretudo por ser coberta por barreiras naturais (serra do Tumucumaque e floresta equatorial) e por áreas de preservação ambiental e indígena, locais onde se verificam inúmeros conflitos entre

nativos surinameses e garimpeiros brasileiros. A ausência de linha de navegação e de rota terrestre representa desafio para o aumento das relações econômico-comerciais. O Suriname é único país vizinho com quem o Brasil não tem ligação viária direta e é a única fronteira brasileira onde inexistem cidades-gêmeas. Para superar essa barreira, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, retomou, em 2019, as discussões sobre a extensão da BR-163, conectando a cidade de Óbidos, no estado do Pará, à fronteira do Suriname.

XI. Relações Brasil-Uruguai

Marcos: As relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai foram estabelecidas em 1828 pela Convenção Preliminar de Paz que pôs fim à Guerra da Cisplatina. No último decênio, o relacionamento bilateral teve como marcos a criação de instâncias – como o Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, em 2012 – e a celebração de instrumentos – como o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração, em 2013; o 76º Protocolo Adicional ao ACE-2 (Acordo Automotivo), em 2015; o acordo bilateral para evitar bitributação sobre renda e capital e prevenir a evasão e a elisão fiscais, em 2019; e o Convênio Interinstitucional para Implementação de Transferência da Tecnologia e Conhecimento da Plataforma "Consumidor.gov.br", em 2020.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Montevidéu e Consulado-Geral em Montevidéu e Rivera. As primeiras nomeações brasileiras, como encarregados de negócios, datam de 1831. Em 1933, a representação diplomática do Brasil no Uruguai é elevada à categoria de embaixada.

Coordenação Política

Instâncias: Em junho de 2012, foi criado o Grupo de Alto Nível Brasil – Uruguai (GAN), dividido em seis subgrupos e voltado à consolidação de projetos em áreas prioritárias para o aprofundamento da integração bilateral. Essas iniciativas se concentram, notadamente, nos âmbitos da: integração produtiva; ciência, tecnologia e inovação; comunicação e informação; integração da infraestrutura de transportes; livre circulação de bens e serviços; e livre circulação de pessoas. Em 2013, o GAN aprovou o "Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai". Não tem havido reunião da instância nos últimos anos.

Visitas de Alto Nível: Bolsonaro participou da cerimônia de posse do presidente uruguaio Lacalle Pou (março de 2020), cuja eleição pôs fim ao domínio da Frente Ampla, coalizão de centro-esquerda, e este escolheu o Brasil como destino de sua primeira visita oficial ao exterior, em fevereiro de 2021, quando se encontrou em Brasília com o presidente brasileiro. O chanceler uruguaio visitou Brasília em fevereiro e junho de 2021. O ministro Carlos França, por sua vez, visitou Montevidéu em outubro de 2021 e maio de 2022, quando discutiu com sua contraparte a modernização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O ministro brasileiro avistou-se, ainda, com o presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), o uruguaio Ricardo Manrique. Os chanceleres de Brasil e Uruguai se encontraram em Los Angeles, às margens da Cúpula das Américas, em junho de 2022. Houve visita do vice-presidente Hamilton Mourão a Montevidéu, na primeira semana de maio de 2022, encontrando-se com sua contraparte uruguaia Beatriz Argimón. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Luis Alberto Aparicio Alejandro Lacalle Pou e dos ex-presidentes Julio Mária Sangunetti e José Alberto Mujica Cordano para a posse de Lula. O presidente Lula realizou visita ao Uruguai em 25 de janeiro[379].

Discurso Oficial: A posse de Lacalle Pou, em março de 2020, inaugurou um período de maior convergência entre esses dois países. O governo de Montevidéu elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade, programa que se aproxima das linhas de ação da política externa brasileira.

[379] Mais detalhes constarão na próxima edição do REPI.

Convergências

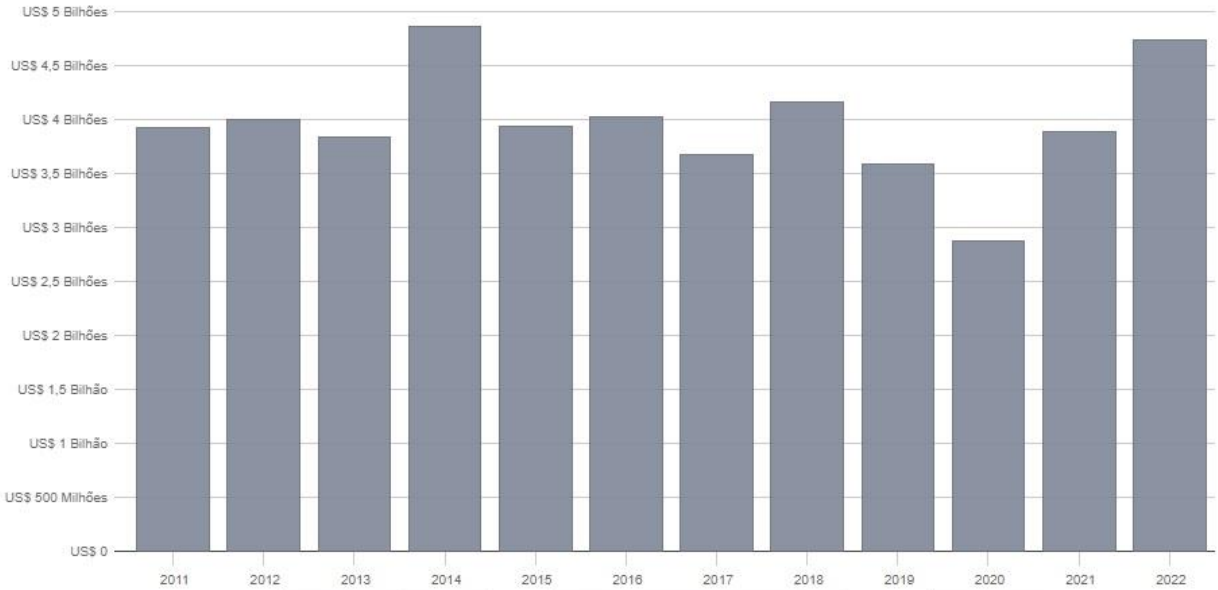
Convergências Multilaterais: O Uruguai apoia incorporação do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e votou favoravelmente ao mandato brasileiro como membro rotativo para o biênio 2022-2023. Ambos defendem a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Convergências Plurilaterais: Brasil e Uruguai fazem parte do G77+China. Na OMC, são membros do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e fazem parte do Grupo de Cairns, agrupamento de grandes exportadores agrícolas que compartilham, entre outros, o objetivo de defender, multilateralmente, uma reforma "significativa" dos subsídios agrícolas distorcivos à produção e ao comércio e, consequentemente, uma maior liberalização do comércio desses produtos. No regime de clima, integra grupo negociador com Argentina e Brasil (ABU).

Convergências Regionais: Houve distanciamento uruguaio do regime de Nicolás Maduro, considerado ilegítimo. Tanto o presidente quanto o chanceler uruguaios afirmaram haver uma ditadura na Venezuela, mas o Uruguai não integrou o Grupo de Lima, conforme sua posição de neutralidade crítica. O Uruguai manifestou apoio à candidatura brasileira de Rodrigo Mudrovitsch à CtIDH. O Brasil apoiou reeleição do secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro na Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil apoiou adesão uruguaia ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês). Ambos apoiaram recente resolução da "Situação na Nicarágua" (outubro de 2021), na OEA, reiterando o apelo à liberação dos candidatos presidenciais e dos presos políticos, com vistas à realização de eleições livres e justas, e sublinhando a deterioração da situação dos direitos políticos e dos direitos humanos na Nicarágua. Ambos se retiraram da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mas o Uruguai, diferentemente do Brasil, não chegou a integrar o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) – participa esporadicamente como convidado nas cúpulas. No MERCOSUL, ambos defendem a redução da tarifa externa comum (TEC) e a flexibilização das negociações externas. Buscam retomar o conceito do MERCOSUL como zona de comércio e união aduaneira, visando à eliminação das barreiras entre os países e o enfoque de uma integração aberta. Mas o Uruguai condiciona seu apoio à redução da TEC à flexibilização da Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 32/00, a fim de permitir a negociação bilateral de acordos comerciais com terceiros países ou bloco de países extrazona. A intenção do Uruguai quanto a essa flexibilização, é, de modo geral, tornar-se mais competitivo no comércio exterior, e, mais especificamente, avançar em negociações para celebrar um acordo comercial com a China. Como o Uruguai não conseguiu consenso para essa flexibilização, o país não assinou as duas últimas declarações de Estados Partes das cúpulas de chefes de Estado do MERCOSUL. No encontro de chanceleres à margem da última Cúpula da Américas, proferiu-se declaração conjunta defendendo a redução da TEC para aumentar a competitividade do bloco, bem como a celebração de novos acordos comerciais com parceiros extrazona. A proposta de redução horizontal da TEC, formulada pelo Brasil, foi apoiada pelo Uruguai, ao passo que a flexibilização das regras de negociação de acordos comerciais, defendida pelo Uruguai, teve o apoio do Brasil.

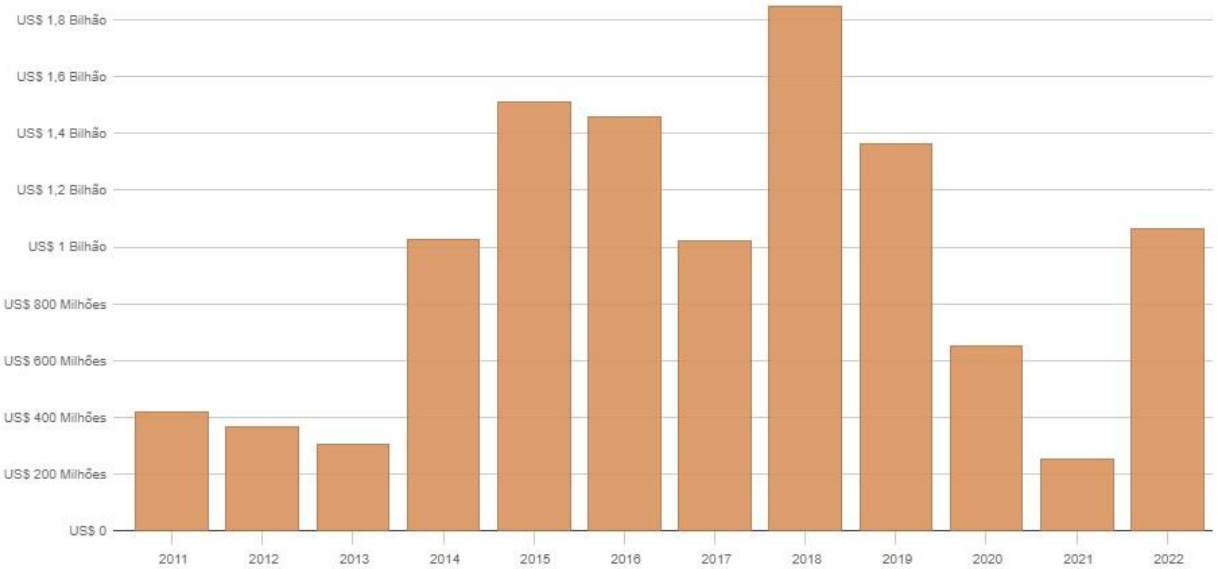
Comércio

Marcos: Quanto aos acordos bilaterais, destacam-se o ACE-2 e dois protocolos adicionais ao acordo de complementação econômica: o PA-76 (Acordo Automotivo, 2015) e os recentes PA-83, firmado em junho e em vigor desde outubro de 2022, que estabelece desgravação total e imediata da TEC ou de impostos nacionais de importação em relação a produtos oriundos das Zonas Francas e das Áreas Aduaneiras Especiais de Brasil e Uruguai, estabelecendo, na prática, o livre comércio relativo a mercadorias produzidas nessas áreas; e PA-84, também firmado em junho e em vigor desde outubro de 2022, que facilita as exportações brasileiras de erva-mate para o mercado uruguaio. No âmbito do GAN, há duas comissões de interesse para as relações econômicas: Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva e a Comissão de Comércio Bilateral. Na última Cúpula das Américas, os dois países acordaram, ainda, os requisitos técnicos da erva-mate e as condições sobre acesso preferencial a mercadorias produzidas em suas zonas francas e regiões aduaneiras especiais, para aumentar seus acordos comerciais bilaterais. Atualmente, a China é principal parceiro comercial de Brasil e Uruguai; o Brasil é o maior fornecedor do Uruguai e o segundo maior destino das exportações uruguaias, depois da China.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

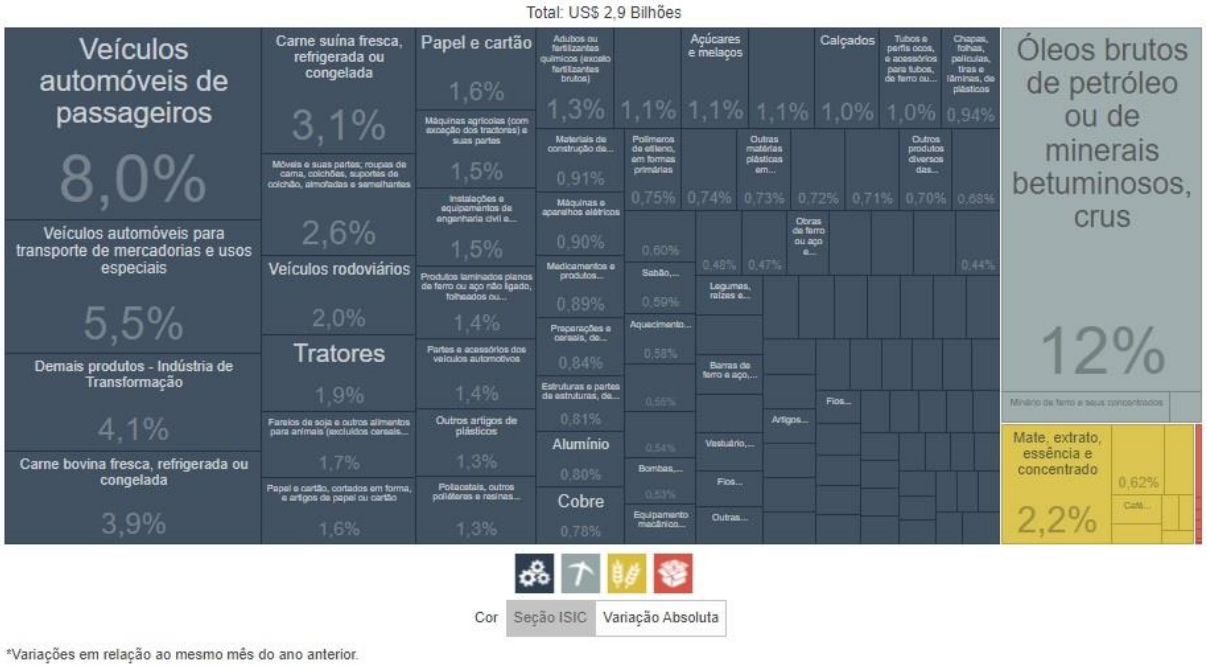
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 1,84 Bilhão



<u>Investimentos:</u> O Brasil representa terceira fonte de investimento estrangeiro direto no Uruguai. Destaca-se a importância dos investimentos brasileiros no Uruguai particularmente em setores agroexportadores, de infraestrutura e energia, além de frigoríficos, finanças, construção civil e mineração. Quase a metade da exportação de carne e de arroz, um dos principais produtos de exportação uruguaios, é realizada por empresas de capitais brasileiros instaladas no Uruguai. A maior construtora uruguaia é de propriedade de capitais brasileiros, e grandes empresas brasileiras, como Itaú, Ambev e Votorantim, têm presença consolidada no mercado uruguaio. Desde 2009, Montevidéu abriga um escritório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

<u>Cooperação</u>

Cooperação Fronteiriça: Com mais de 1.060 km de fronteira comum, em boa parte expressivamente povoada (a exemplo do binário Santana do Livramento-Rivera), os dois países desenvolveram complexo mecanismo de formulação de políticas para suas zonas lindeiras, encabeçado pela Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, estabelecida em 2002, que atua em coordenação com os níveis estadual e local dos governos brasileiro e uruguaio, buscando atender às demandas da população fronteiriça mediante políticas acordadas bilateralmente. Entre as medidas formuladas no âmbito da Nova Agenda, encontra-se o Projeto de Saneamento Integrado Aceguá-Aceguá, financiado com aportes do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), para criar sistemas de saneamento integrado entre as duas cidades-gêmeas. Brasil e Uruguai concordaram também em convocar Comitês de Fronteira, como o de Integração Fronteiriça Trinacional, que se reuniu pela primeira vez em junho de 2022. No contexto da pandemia, Brasil e Uruguai coordenaram-se para que os fechamentos de fronteiras não fossem determinados de forma unilateral e atuaram conjuntamente para combater o contágio de coronavírus nas cidades-gêmeas fronteiriças. Negociaram protocolos sanitários conjuntos para Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión.

Tratou-se do primeiro acordo fronteiriço de combate ao novo coronavírus de ambos os países. Durante a pandemia, o Itamaraty buscou promover ações para facilitar o comércio fronteiriço, por meio de compras pela *internet*, resgatáveis em zonas aduaneiras na fronteira.

Integração Física: Destacam-se projetos como a construção da segunda ponte internacional sobre o rio Jaguarão, que visa à melhoria do tráfego internacional de transporte de carga e de passageiros entre Brasil e Uruguai; a restauração do patrimônio histórico e arquitetônico da Ponte Internacional Barão de Mauá, entre as cidades de Jaguarão (RS) e Rio Branco (Uruguai); e a dragagem de canais da Hidrovia Uruguai-Brasil, entre as Lagoas Mirim e dos Patos. Essa via fluvial é considerada central para aumentar o comércio bilateral, e os estudos de sua viabilidade econômica foram concluídos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Brasil. Ademais, com o Uruguai, há pontes binacionais em Chuí-Chuy e em Jaguarão-Río Branco, além da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva.

Energia: O relacionamento bilateral tem sido intensificado, em particular no que tange ao comércio de energia elétrica, no contexto das crises hídrica e energética enfrentadas na região. O Brasil e o Uruguai contam com infraestrutura de transmissão compartilhada. O Uruguai gera excedentes de energia elétrica, em boa parte de origem eólica, que estão sendo usados para suprir parte da demanda brasileira. A parceria bilateral desenvolve projetos hidrelétricos, a exemplo da usina de Aceguá-Aceguá, e há uma linha de transmissão entre Candiota (RS) e San Carlos, além do Parque Eólico Artilleros, inaugurado em 2015 e decorrente da parceria entre a Eletrobras e a uruguaia UTE. Os dois países realizaram encontros ministeriais sobre comércio de energia, mobilidade elétrica e energias renováveis. Além disso, as iniciativas conjuntas compreendem o desenvolvimento de biocombustíveis.

Meio Ambiente: No âmbito do GAN Brasil-Uruguai, foi elaborado Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 2020, os países assinaram convênio interinstitucional para que se implementasse a transferência da tecnologia da plataforma "Consumidor.gov.br" no Uruguai.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se haver cerca de 47 mil brasileiros no Uruguai. Além do setor consular na Embaixada brasileira em Montevidéu, há postos consulares em quatro cidades fronteiriças uruguaias: Rivera, Chuy, Artigas e Río Branco.

Saúde: O Brasil coopera com o Uruguai em temas como pesquisa e combate ao HIV/AIDS.

XII. Relações Brasil-Venezuela

Marco: Entre 1999-2007: construção de parceria estratégica (de 2005, estabeleceu reuniões trimestrais e ampliou a agenda de interações). Entre 2008-2012: tentativa de cooperação ampla. Entre 2013-2016: retração e paralisia de cooperação (gradual decadência). Entre 2016-2018: mudança de estratégia e deterioração das relações bilaterais. 2019 e anos seguintes: rompimento e pressão pela mudança de regime.

Embaixada: Estabelecimento das relações em 1842. A informação sobre o estabelecimento da primeira embaixada brasileira em Caracas é confusa, pois o processo de criação dos Estados no território correspondente hoje ao do Equador, da Venezuela, de Nova Granada, do Panamá e da Guiana Inglesa foi lento e complexo. Os representantes brasileiros eram enviados para missões itinerantes na região em missão especial. O Brasil deixou de manter o posto diplomático em três ocasiões: entre 1899 e 1904, entre 1915 e 1917 e logo após o regime militar em 1964. Em dezembro de 2017, Venezuela declarou o embaixador brasileiro como persona non grata. Em março de 2020, o Brasil retirou seu corpo diplomático na Venezuela. Em setembro de 2020, o Brasil declarou o corpo diplomático do regime de Maduro no Brasil como personae non gratae. Desde 2020, não há representação diplomática brasileira naquele país.

Ruy Carlos Pereira	Embaixador	01/12/2013	21/01/2018
José Wilson Moreira	Encarregado de Negócios	21/01/2018	22/01/2018
João Marcelo de Aguiar Teixeira	Encarregado de Negócios	22/01/2018	04/04/2018
José Wilson Moreira[17]	Encarregado de Negócios	04/04/2018	21/09/2019
Rodolfo Braga[18]	Encarregado de Negócios	21/09/2019	17/04/2020
Sem representação		17/04/2020	15/05/2020

Fonte: Legações e embaixadas do Brasil (FUNAG)

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Binacional de Alto Nível – COBAN (1994), criada pelo Protocolo de la Guzmanía.

Visitas de Alto Nível: Visitas presidenciais desde 1973, intensificadas na gestão Lula; última visita presidencial foi em 2015, quando o presidente Maduro participou da XLVIII Cúpula dos Chefes de Estado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Estados Associados, em Brasília. Entre 2016 e 2019, o governo brasileiro não se reuniu nenhuma vez com Maduro ou com o chanceler venezuelano. A partir de 2019, Bolsonaro recebeu Guaidó, reconhecido também pelo Grupo de Lima, EUA e grande parte dos países europeus. Em 2020 e 2021, não houve encontros presidenciais (seja Maduro, seja Guaidó). Em janeiro de 2023, especulou-se a visita do presidente Nicolás Maduro para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Houve mudança brusca de discurso após o *impeachment* da Dilma Rousseff. Inicialmente, o chanceler José Serra adotou uma postura mais ríspida em relação ao governo anterior (exemplo: "instauração de um estado de exceção na Venezuela", "usurpação das atribuições do Legislativo"). Após, o chanceler Aloysio Nunes moderou o discurso, de modo a reforçar o diálogo – mas, ainda assim, distinto do governo Rousseff. Nesse período, a política externa foi orientada por quatro eixos: 1) isolamento da Venezuela nos organismos regionais; 2) desvalorização de mecanismos regionais recentes, notadamente a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); 3) pressão contra o regime de Maduro a partir de iniciativas regionais fragmentadas (Grupo de Lima); 4) criação de infraestrutura para a recepção e a interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos (Operação Acolhida). Em 2017, foi criado o Grupo de Lima, proposta peruana para, inicialmente, coordenar posições entre países americanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em relação à Venezuela. O grupo, então, tornou-se o principal fórum de interesse do Brasil sobre a crise. Houve publicação de notas diplomáticas conjuntas e notas individuais, tendo o Brasil adotado uma postura mais rígida em relação à Venezuela. A atuação do grupo não resultou na esperada transição de regime venezuelana, e suas atividades foram bastante reduzidas em 2020. A partir de 2019, com o governo Bolsonaro, as relações bilaterais tornaram-se mais combativas, e a política externa baseou-se em três pontos: 1) adotou tom mais ríspido, de confronto, contra o regime venezuelano; 2) buscou cooperação com o Grupo de Lima e organizações internacionais; 3) atuou em parceria com o governo Trump para pressionar o regime. Em janeiro, o Brasil reconheceu Guaidó como representante legítimo da Venezuela. O Brasil reduziu os canais de comunicação com o governo Maduro, ampliou a rede de suporte a Guaidó, e pressionou pela mudança de regime. O chanceler Ernesto Araújo referiu-se ao regime de Maduro como "mecanismo de crime organizado, baseado na corrupção generalizada, no narcotráfico, no tráfico de pessoas, na lavagem de dinheiro e no terrorismo internacional". Em 2020, o Brasil apoiou a Moldura Institucional para a Transição na Venezuela, proposta pelos EUA, que previa a criação de um Conselho de Estado bipartidário para um processo de transição política, com a retirada de forças estrangeiras do território venezuelano (China e Rússia) e a eliminação das sanções dos Estados Unidos (EUA). Desde então, as relações entre Brasil e Venezuela permanecem paralisadas. Em 2021, o Brasil subscreveu declaração do Grupo de Lima expressando o não reconhecimento da Assembleia Nacional instalada em 5 de janeiro devido a "processo eleitoral ilegítimo". Após a substituição de ministros no Itamaraty, também em 2021, o chanceler Carlos França moderou o tom do discurso, apesar de ainda rechaçar as violações de direitos humanos na Venezuela. A posição brasileira atual é a de apoiar uma solução pacífica, constitucional e liderada pelos próprios venezuelanos para colocar fim à grave crise por que passa o país, com uma transição democrática. O Brasil passou a priorizar então dois temas: 1) o processo de diálogo e negociação entre o regime e a oposição democrática no México, sob a facilitação da Noruega; e 2) a realização de eleições regionais e locais na Venezuela, em novembro de 2021, e suas repercussões junto à comunidade internacional. Em outubro de 2021, Colômbia e Brasil reconheceram os esforços das forças democráticas venezuelanas para restaurar a democracia, no marco do processo de negociação facilitado pela Noruega. A transição para o terceiro Governo Lula indica que o Brasil implementará, a partir de 2023, política de aproximação com o vizinho caribenho.

Resumo dos eventos e posições brasileiras em relação à Venezuela (2016-2020)

Decisão	Data
Criação do Grupo de Lima às margens das organizações multilaterais	Setembro de 2017
Suspensão da Venezuela do Mercosul	Dezembro de 2017
Declaração do embaixador da Venezuela no Brasil como *persona non grata*	Dezembro de 2017
Instalação da Operação Acolhida na fronteira Brasil-Venezuela	Fevereiro de 2018
Visita do ministro da Defesa brasileiro à Venezuela	Setembro de 2018
Reconhecimento de Juan Guaidó como o presidente oficial da Venezuela	Janeiro de 2019
Operação para envio de ajuda humanitária à Venezuela com Estados Unidos e Colômbia	Fevereiro de 2019
Reconhecimento do representante de Juan Guaidó no BID e na CII	Março de 2019
Impedimento unilateral da entrada de altos funcionários do regime Maduro no Brasil	Agosto de 2019
Brasil nega participação na invasão da embaixada venezuelana por apoiadores de Juan Guaidó	Novembro de 2019
Retirada dos diplomatas e funcionários brasileiros da embaixada, do consulado-geral e dos demais consulados na Venezuela	Março de 2020
Restrição temporária da entrada de venezuelanos no país devido à pandemia de covid-19[1]	Março de 2020
Apoio à proposta de Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela sugerida pelos Estados Unidos	Abril de 2020
Declaração do corpo diplomático do regime de Nicolás Maduro como *personae non gratae*	Setembro de 2020
Última manifestação do Grupo de Lima	Janeiro de 2021
Brasil não envia representantes para a Cúpula da Celac	Setembro de 2021

Fonte: *Site* do Ministério das Relações Exteriores (2022).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Portaria nº 159, de 31 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>.

Fonte: IPEA

Convergências

Convergências Multilaterais: Durante o Governo Bolsonaro, as divergências marcaram as relações na arena multilateral. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Brasil apoiou a Resolução 42/25, de 2019, que criou uma missão internacional independente de averiguação de fatos referentes a violações de direitos humanos cometidas na Venezuela desde 2014. Em outubro de 2022, o Brasil copatrocinou resolução do CDH para estender o mandato da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos para a Venezuela (FFM, na sigla em inglês) por mais dois anos. A FFM publicou quatro relatórios condenatórios documentando evidências de crimes contra a humanidade, cumplicidade judicial, responsabilidade de autoridades (cadeia de comando, incluindo abusos por parte dos serviços de inteligência), e violações de direitos humanos em áreas de mineração. A resolução também estende o mandato do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), que tem presença em Caracas, para monitorar a situação no país pelo mesmo período.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

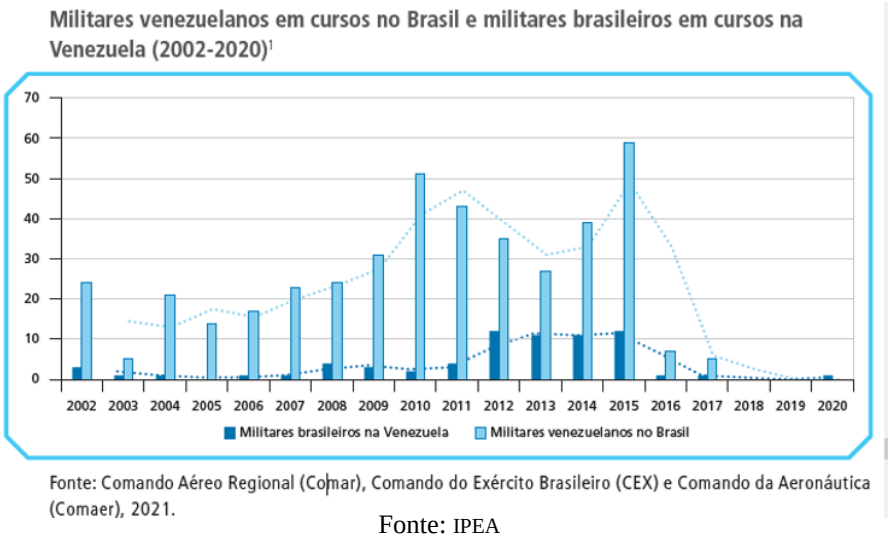
Convergências Regionais: Na arena regional, o afastamento data do governo Temer. Exemplo do isolamento da Venezuela foram suas duas suspensões do MERCOSUL: em 2016, devido ao descumprimento dos compromissos assumidos de incorporação da normativa vigente no bloco, e, em 2017, por motivo de ruptura da ordem democrática. Durante o governo Bolsonaro, as divergências marcaram as relações também na arena regional. Em 2019, apoiou resolução da OEA, de janeiro, pela qual se considerou ilegítimo o novo mandato de Maduro, e defendeu que a

representação do país na organização passasse a ser feita por representantes de Guaidó. Na 2ª reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sanções foram impostas a Maduro e a 28 altos funcionários do governo por motivos de envolvimento com narcotráfico, terrorismo, corrupção, lavagem de dinheiro e violações de direitos humanos. A edição da lista de pessoas envolvidas é feita a partir do trabalho da rede operacional do TIAR. Como medida adicional, as pessoas listadas foram impedidas de ingressar ou transitar no território brasileiro ou no de qualquer um dos 19 Estados Partes do TIAR. Internamente, o Brasil adotou a Portaria Interministerial nº 7 Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores, que estipulou as primeiras sanções unilaterais de sua história recente contra um país vizinho, a fim de impedir o ingresso de altos funcionários do regime venezuelano no país. O ato foi revogado no final do governo Bolsonaro.

Segurança e Defesa

Instâncias regionais: Brasil e Venezuela têm visões diferentes sobre cooperação em segurança na América do Sul. Tradicionalmente, o Brasil queria mais autonomia, mediar problemas regionais, coordenar posições em fóruns e limitar intervenções extrarregionais na América do Sul. Já a Venezuela queria unificar forças armadas sul-americanas e criar doutrina militar conjunta. No Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), prevaleceu a visão do Brasil. Com a denúncia brasileira do tratado constitutivo da UNASUL, em 2019, o conselho deixou de existir como instância relevante.

Instâncias bilaterais: Há ausência de transferências de armamentos ou projetos militares conjuntos entre Brasil e Venezuela, e os intercâmbios militares entre os países alternam entre proximidade e distanciamento. A partir de 2015, o Brasil passou a reduzir os intercâmbios militares com o país vizinho, inclusive em cursos, conforme mostra o gráfico abaixo:



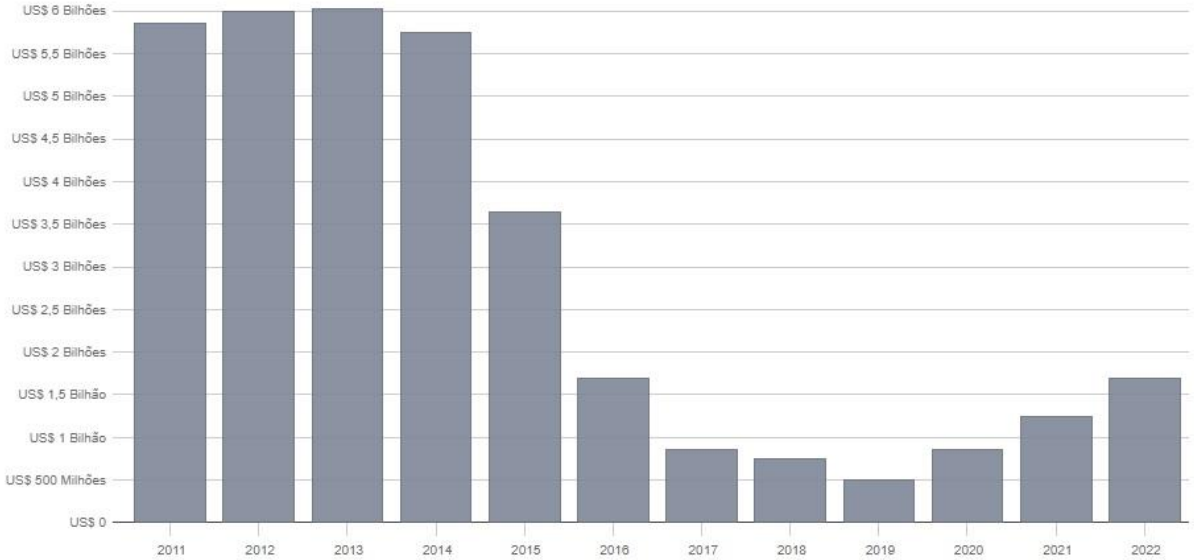
Fonte: IPEA

Nota-se que, a partir de 2018, com a crise das relações diplomáticas entre Brasil e o regime de Maduro, essas interações bilaterais no campo militar cessam. O Brasil também retirou seus adidos militares da Venezuela em 2020, acompanhado da retirada dos diplomatas brasileiros. Em 2020, na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), o Brasil reconheceu a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, com novas emergências no cenário

internacional e com o aumento da presença de potências externas no entorno brasileiro, sendo a primeira vez que o Brasil menciona a possibilidade de um conflito regional desde a redemocratização.

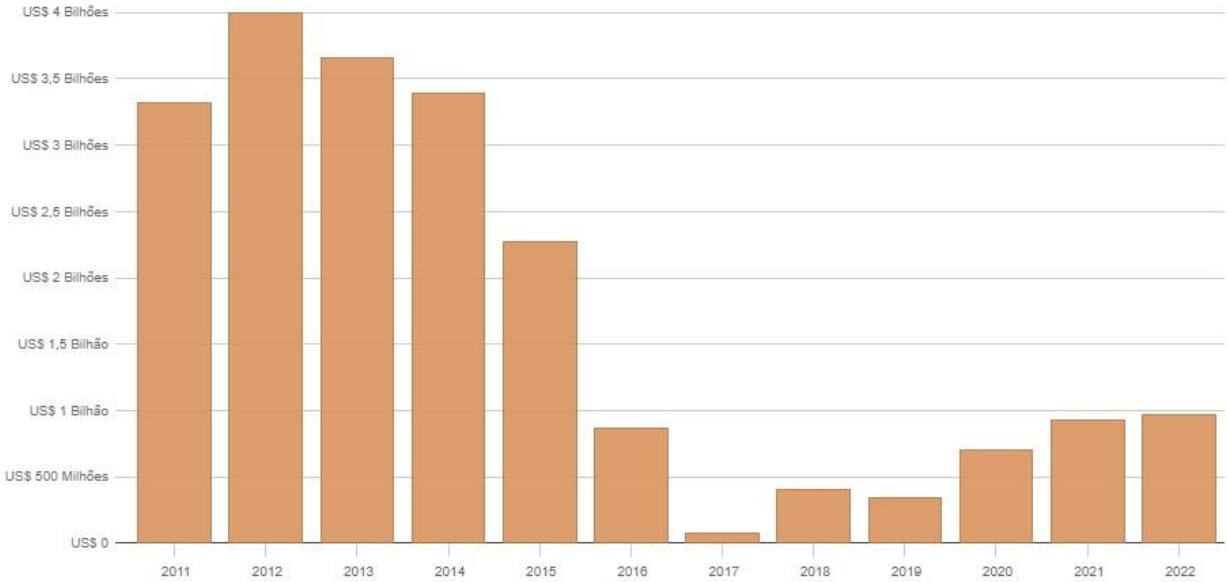
Comércio

Marcos: ACE-59 (2004) entre MERCOSUL, Colômbia, Equador e Venezuela. ACE-69 (2012) entre Brasil e Venezuela, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 2014. Ao longo dos dois últimos decênios, identifica-se uma gradual substituição do comércio de bens industrializados por gêneros alimentícios e derivados nas exportações brasileiras destinadas à Venezuela. A recuperação do comércio bilateral em 2021 decorre da dinamização econômica das regiões de fronteira, visto que fatores externos (como as sanções econômicas impostas ao país andino) impulsionaram e reorganizaram a dinâmica fronteiriça entre o estado de Roraima e a Venezuela. Roraima tem tido um desempenho econômico robusto, melhor do que a média brasileira, com recordes em seu comércio exterior. As transferências de renda para venezuelanos, via programas sociais, em resposta à crise migratória, também contribuíram para o aquecimento do fluxo de comércio informal.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 1,33 Bilhão

Cor Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Nota-se que, em 2016, com a mudança de governo no Brasil, houve também alterações de entendimentos bilaterais com a Venezuela, afetando diretamente os resultados comerciais, como a redução da complacência brasileira com relação às dívidas da Venezuela com o Brasil, sobretudo por parte de autarquias, notadamente o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Investimentos: Petrobras e PDVSA realizaram pesquisas e projetos conjuntos, havendo investimento venezuelano no setor de refino no Brasil e participação brasileira na exploração do óleo pesado venezuelano. O projeto de construção da refinaria Abreu e Lima (PE) foi um marco da parceria energética Brasil-Venezuela, mas o país vizinho não cumpriu com o cronograma de aportes e a construção da refinaria foi alvo de investigações relacionadas a corrupção e superfaturamento. A Caixa financiou projetos relacionados à moradia e a créditos para população de baixa renda na Venezuela. O BNDES financiou a internacionalização de empresas brasileiras para atuar naquele país. Houve financiamento do BNDES para exportação de bens e serviços brasileiros em áreas como infraestrutura, energia, construção civil (linhas de metrô, indústria siderúrgica, estaleiro), aeronaves (Embraer) etc. Empresas como Marcopolo, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Embraer foram beneficiadas. Esses financiamentos foram, posteriormente, investigados na Operação Lava-Jato e em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI, em 2016 e 2017). Houve também negociações para a criação do Banco do Sul, com divergências entre Brasil e Venezuela, que culminou na assinatura do Convênio Constitutivo (2009), mas o qual está paralisado no Congresso Nacional. Esse banco nunca entrou em vigor, e o BNDES continuou como financiador regional.

Cooperação

Cooperação Técnica e em Infraestrutura: O Convênio Básico de Cooperação Técnica (1973) é marco da cooperação bilateral. Para o Brasil, as relações bilaterais foram baseadas na internacionalização de agências governamentais, como a Caixa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), para promover a cooperação entre os países. Essas agências instalaram escritórios na Venezuela e depois fecharam suas representações a partir de 2014. Houve projetos de cooperação nas áreas de agricultura (mandioca, café, cítricos),

sanidade agropecuária, saúde (banco de leite humano), segurança alimentar (resíduos e contaminantes, controladoria sanitária), desarmamento e controle de armas e munições, e infraestrutura. Alguns resultados da cooperação foram: a interconexão elétrica "Linhão de Guri" (2001); a segunda ponte sobre o Rio Orinoco (2006); a quantificação e certificação das reservas petrolíferas do campo Carabobo (2006); a interconexão de fibra ótica entre Manaus e a cidade de Santa Helena (2011); o apoio ao Plano de Desenvolvimento Sustentável para Favelas de Caracas (2012); e o desenvolvimento institucional do Instituto de Altos Estudos de Saúde Pública Dr. Arnoldo Gabaldón.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Operação Acolhida (2018) foi criada como resposta humanitária brasileira ao crescente fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos que ingressavam no Brasil. Trata-se de uma força-tarefa composta por governo, sociedade civil e organismos internacionais, sob liderança governamental, cujos principais eixos são: 1) ordenamento da fronteira; 2) acolhimento; e 3) interiorização. Todos os migrantes e refugiados venezuelanos que ingressaram em território brasileiro e se apresentaram a autoridades migratórias foram documentados como residentes temporários ou solicitantes de refúgio. Em 2021, havia 258.824 venezuelanos entre migrantes e refugiados no Brasil, sendo 144.996 com visto de residência permanente, e 46.923 com *status* de refugiados. Quanto a migrantes e refugiados, o Brasil defende o princípio do compartilhamento de responsabilidades, além de destacar o papel primordial dos países receptores e a necessidade de financiamento sustentável, previsível e eficiente. Em 2021, o Brasil assumiu a presidência *pro tempore* do Processo de Quito, iniciativa informal de coordenação técnica entre países latino-americanos que recebem migrantes e refugiados venezuelanos. Não há dados atualizados sobre a comunidade brasileira na Venezuela. A estimativa de 2018 era de cerca de doze mil pessoas.

Humanitária: Quanto à ajuda humanitária, em 2019, Brasil, Colômbia e EUA, junto com Guaidó, mobilizaram caminhões com doações para a Venezuela, saindo de Pacaraima e Cúcuta, os quais foram impedidos de entrar, causando confrontos entre grupos internos na Venezuela. Após, Rússia e China enviaram ajuda humanitária, além de especialistas militares russos para a Venezuela.

Energética: Com a Venezuela, há dois temas de interesse: a integração elétrica com o estado de Roraima, que não está interligado à rede brasileira (Sistema Interligado Nacional), além da tentativa de cooperação no campo petrolífero (em que pese o atual momento turbulento da relação).

XIII. Relações contemporâneas do Brasil com países da América Central e do Caribe

a) Relacionamento político entre Brasil e os países da América Central

O Brasil possui embaixada em todos os países centro-americanos (a de Belize, última a ser aberta, foi em 2006). O Brasil é observador regional do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) desde 2008. Todos os países centro-americanos são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao lado de Costa Rica, El Salvador (observador), Guatemala, Honduras e Panamá, coordena ações no Grupo de Lima. Em 2020, entre outros países como El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá, concertou-se na eleição à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Com a Guatemala, os dois países compartilham visão de mundo baseada em valores, o que tem gerado iniciativas recorrentes de cooperação, apoios mútuos a candidaturas a órgãos internacionais e ação coordenada em foros multilaterais, com destaque para o Grupo de Lima e a OEA. A ativação do Mecanismo de Consultas Políticas bilaterais, cuja primeira reunião ocorreu em maio de 2018, na Cidade da Guatemala, representou ocasião para a discussão dos principais temas da agenda bilateral. No mesmo ano, o presidente Michel Temer visitou a Guatemala por ocasião da XXVI Cúpula Ibero-Americana e manteve encontro com o então presidente Jimmy Morales. Em 2019, o Governo brasileiro felicitou Alejandro Eduardo Giammattei Falla pela vitória na eleição presidencial. A visita oficial do ministro Ernesto Araújo à Guatemala, em fevereiro de 2020, representou marco do processo de aproximação entre os dois países, alavancando iniciativas na área de defesa e segurança, comércio e investimentos, entre outras.

Em Honduras, além de temas de interesse na cooperação bilateral (agropecuária, energia, biocombustíveis e permuta de aeronaves), os dois ministros discutiram aspectos da agenda regional. O chanceler hondurenho Lisandro Rosales também manteve encontro bilateral com o ministro Ernesto Araújo, em Brasília, em novembro de 2019, à margem da XVI Reunião de Chanceleres do Grupo de Lima. O presidente Juan Orlando Hernández participou da cerimônia de posse do presidente Jair Bolsonaro. Em 2018, os presidentes Michel Temer e Juan Orlando Hernández participaram de reunião bilateral à margem da VII Cúpula das Américas, em Lima. O governo hondurenho se candidataria à vaga destinada a países da América Latina e do Caribe no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2022-2023, mas abriu mão para o Brasil, que antes se candidataria para o período entre 2033-2034. Em 2020, o então ministro Ernesto Araújo visitou Honduras.

Com o Panamá, em 2020, foi realizada I Reunião do Mecanismo de Consultas Políticas, via videoconferência. Em 2019, o governo brasileiro felicitou o presidente eleito do Panamá, Laurentino Cortizo, pela vitória nas eleições gerais. Em 2018, os chanceleres Aloysio Nunes Ferreira e Isabel de Saint Malo mantêm encontro à margem do Foro Econômico Mundial – América Latina, em São Paulo. No plano multilateral, há boa coincidência de posições entre o Brasil e o Panamá, com apoio mútuo na indicação de candidatos para organismos e foros multilaterais. O Panamá integra a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com a Costa Rica, os entendimentos registrados entre os dois países em matéria de candidaturas a organismos internacionais e a coordenação em temas hemisféricos vêm dando tom positivo à agenda bilateral. Em 2020, o chanceler Rodolfo Solano encontrou-se com o Ministro Ernesto Araújo, à margem da reunião ministerial do Grupo de Lima, em Ottawa. Em 2018, houve

encontro entre os então chanceleres Aloysio Nunes e Manuel González Sanz, à margem do Foro Econômico Mundial, em São Paulo. Em setembro de 2022, Brasil e Costa Rica alcançaram um entendimento acerca das compensações decorrentes da aplicação de salvaguardas pelo governo costa-ricense às importações de açúcar brasileiro. O governo da Costa Rica comprometeu-se com duas medidas: concessão de quota tarifária de açúcar isento da taxa durante o período restante da salvaguarda (até 19 de agosto de 2023) e redução a zero do imposto de importação do etano no primeiro ano de execução do projeto de mistura de gasolina com etanol, que será implementado na Costa Rica[380].

Quanto Belize, em 2019, o governo brasileiro, que foi um dos criadores do Grupo de Amigos do Processo de Transição Guatemala-Belize na OEA em 2003, congratulou o governo de Belize pela realização de referendo pelo qual se decidiu levar a julgamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ) a questão fronteiriça com a Guatemala. O governo brasileiro recordou, a esse propósito, que o povo da Guatemala também votou, em abril de 2018, pela submissão do tema à CIJ. Ao saudar a demonstração de ambos os países de compromisso com uma solução pacífica para o diferendo, o Brasil ratificou seu apoio a iniciativas que levem à promoção da estabilidade na região.

Quanto El Salvador, a visita do então chanceler Hugo Martínez ao Brasil, em outubro de 2017, simbolizou o relançamento das relações bilaterais e a plena retomada do diálogo entre os dois países. Na ocasião, foram assinados instrumentos para a criação de um mecanismo bilateral de consultas políticas; para a colaboração entre as academias diplomáticas de ambos os países; e para o estabelecimento de cooperação em matéria de defesa. Em 2019, o governo brasileiro congratulou o presidente eleito de El Salvador, Nayib Bukele, pela vitória nas eleições gerais.

A questão da Nicarágua precisaria ser singularizada. Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. O estopim da crise foi o corte dos benefícios sociais em abril de 2018, que desencadeou grandes protestos populares em Manágua e em outras cidades. Nesse contexto, as relações bilaterais entraram em compasso de espera. Conforme seção sobre a Nicarágua no tópico 3.3.1, o Brasil apoiou resoluções na OEA em condenação à repressão a adversários políticos, mas não emitiu notas específicas sobre a eleição de 2021. O Brasil, em conjunto com outros países da região, tem insistido pela normalização do quadro político da Nicarágua e acompanha a situação de deterioração democrática na Nicarágua principalmente por meio da OEA, apoiando as resoluções e as iniciativas de mediação da crise nicaraguense. O País é parte do Grupo de Trabalho do Conselho Permanente para a Nicarágua, composto por doze Estados-Membros. Apesar disso, assim como nos Estados Unidos (EUA), a situação na Nicarágua era relegada ao segundo plano, diante das preocupações em relação à Venezuela. A chancelaria brasileira tem sido especialmente vocal contra as ofensivas de Ortega contra a liberdade expressão e contra a Igreja Católica, emitindo nota sobre o fechamento de sete rádios católicas na Nicarágua. Como ponto adicional, menciona-se que a Nicarágua integra a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial.

[380] A divergência comercial tem origem, em agosto de 2020, em virtude da imposição de sobretaxa adicional de 34,27%, pelo governo da Costa Rica, sobre o açúcar, após investigação de salvaguardas iniciada em 2019. Após fracasso na negociação de acordo, o governo brasileiro suspendeu a concessões à importação de certos produtos agrícolas originários da costa Rica.

b) Relacionamento político entre Brasil e os países do Caribe

As relações bilaterais com a maioria dos países caribenhos tiveram impulso em 2010, em cúpula que reuniu o Brasil e os países da Comunidade do Caribe (CARICOM) em Brasília. Até há pouco tempo, o Brasil mantinha embaixadas residentes em todos os países do Caribe, mas, recentemente, foram fechadas cinco: em Dominica, Antígua e Barbuda, Granada, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas.

Em termos de concertação política regional, Bahamas, Haiti, Jamaica e República Dominicana concertaram posições com Brasil no processo eleitoral sobre a sucessão na presidência do BID. O Brasil é membro não mutuário do Banco de Desenvolvimento do Caribe. Em termos multilaterais, República Dominicana, Haiti e Trinidad e Tobago integram a mesma *comstituency* do Brasil no Banco Mundial e no FMI. Ressalta-se, ademais, coordenação de candidaturas no âmbito do GRULAC.

Quanto à CARICOM, o Brasil reconheceu o trabalho da Missão de Observação Eleitoral da CARICOM, nas últimas eleições gerais na Guiana. O Grupo de Lima também concordou em promover aproximação com o CARICOM na questão venezuelana.

Em termos bilaterais, com relação ao Haiti, o relacionamento é marcado pela cooperação técnica e pelo diálogo político de alto nível. Nesse contexto, merece destaque no histórico do relacionamento o papel desempenhado pelo Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), entre 2004 e 2017. Mesmo com o encerramento da MINUSTAH, o Brasil renovou seu comprometimento com o desenvolvimento institucional do Haiti e a melhora das condições de vida do povo haitiano por meio de engajamento na Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), que também já foi encerrada. O ex-chanceler Aloysio Nunes esteve naquele país em 2017, quando da cerimônia de passagem de comando do 25º para o 26º e último contingente militar de tropas brasileiras da MINUSTAH, marcando assim o período final da bem-sucedida atuação do Brasil no âmbito da missão. Mais de 36 mil militares brasileiros passaram pela missão desde seu estabelecimento, em 2004, fazendo do Brasil o maior país contribuinte de tropas. Durante todo este período, o componente militar da MINUSTAH esteve sob o comando de oficiais brasileiros. Na OEA, o Brasil é membro do "Grupo de Amigos do Haiti" e mantém com a organização projeto de cooperação em apoio aos processos eleitorais e ao fortalecimento institucional daquele país. O Brasil também integra o *core group* – representantes especiais da Organização Nações Unidas (ONU) e da OEA e embaixadores de Brasil, Canadá, União Europeia (UE), França, Alemanha, Espanha e EUA – para apoio à solução na corrente crise política naquele país. Em setembro de 2022, o governo brasileiro divulgou nota, corroborando os termos da "Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti", emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), conforme o compromisso do Brasil com a superação da crise multidimensional do Haiti.

Com relação à República Dominicana, em dezembro de 2020, foi realizada a I Reunião de Consultas Políticas bilateral, em nível de Vice-Ministros, ocasião em que foram avaliadas as relações bilaterais, bem como temas regionais e multilaterais de importância para ambos os países; cooperação no combate à COVID-19; cooperação técnica; e a preparação para a II Reunião do Conselho Conjunto de Comércio e Investimento (CCCI). Em 2018, o chanceler Miguel Vargas visitou o Brasil e participou da cerimônia oficial de lançamento da pedra fundamental da sede da embaixada dominicana em Brasília. Na ocasião, foi mantida reunião de trabalho em que foram abordadas questões no campo do comércio e da cooperação técnica, bem como foram assinados

acordos em áreas como defesa, vistos de turismo e de negócios, consultas políticas, serviços aéreos, formação diplomática, comércio e investimento. No mesmo ano, foi realizada a I Reunião do Conselho Conjunto de Comércio e Investimentos (CCCI) Brasil – República Dominicana.

Com relação a Cuba, a atual política externa condena o que considera ser ditadura naquele país, além de criticar o papel nefasto que o regime cubano tem na manutenção do regime de Maduro na Venezuela. Pode-se lembrar que o Brasil alterou sua posição e votou contra resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2019, que condena o embargo a Cuba. Em 2020 e 2021, no entanto, houve nova alteração, tendo o governo brasileiro optado pela abstenção nas resoluções de teor similar aprovadas no âmbito da AGNU.

As relações entre Brasil e Jamaica, país com uma das maiores populações e economias do Caribe, têm potencial de crescimento significativo. Além disso, a Jamaica é sede e membro ativo da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês), organismo da ONU sobre o Direito do Mar e de grande relevância para o Brasil. Durante a Cúpula Brasil-CARICOM, em 2010, foi firmado Memorando de Entendimento para estabelecimento de comissão bilateral para promoção da cooperação nas áreas cultural, social, econômica e técnica, denominada "Comissão Binacional Brasil-Jamaica". A última visita de um ministro das Relações Exteriores brasileiro à Jamaica ocorreu em 2014, por ocasião da I Reunião da referida Comissão.

Com Santa Lúcia, além do fato de ser sede da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECO), reforça sua importância para o Brasil o engajamento santa-lucense nos esforços do Grupo de Lima para solução da crise multidimensional venezuelana.

c) Relações econômicas entre Brasil e países da América Central e do Caribe

Em 2022, o Brasil registrou US$ 6 bilhões em exportações para a região, crescimento de 51,2% em relação a 2021 (quando foram US$ 4 bilhões). Em termos de importações, foram US$ 1,4 bilhão, alta em relação a 2020 (6,3 %).

Nossos principais produtos exportados são óleos combustíveis ou brutos de petróleo, seguido por milho, óleos brutos, minério de ferro e produtos semiacabados de ferro e aço. Os principais destinos são República Dominicana, Panamá, Guatemala, Costa Rica e Ilhas Virgens Americanas. Os principais produtos importados são compostos químicos e medicamentos (especialmente veterinários). As principais origens são Trinidad e Tobago, Porto Rico e Costa Rica.

Em dezembro de 2020, no contexto da LVII Cúpula de Presidentes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), registrou-se no comunicado conjunto dos Estados Partes o seguinte parágrafo: "Valorizaram a apresentação a países da América Central e à República Dominicana de uma proposta de Termos de Referência para acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e os referidos países, com vistas a fortalecer a integração regional, mediante vínculos comerciais mais profundos." O MERCOSUL apresentou a todos os países da América Central proposta de início de negociações de acordo de livre comércio, em 2020. Em 2021, por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, afirmou-se o prosseguimento da atuação do MERCOSUL para expandir a fronteira de liberalização comercial do bloco na direção América Central e Caribe. Nesse contexto, o MECOSUL e a República Dominicana firmaram Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio, dos Investimentos e do Encadeamento Produtivo. Foi acordado o início do diálogo exploratório com El Salvador em 2022, a fim de se proceder à negociação de um acordo comercial.

Embora não tenha acordo de comércio preferencial específico com o Panamá, o Brasil integra a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) juntamente com o país centro-

americano. O Panamá foi o país de crescimento mais rápido na América Latina ao longo da última década, o que desperta o interesse da comunidade empresarial brasileira. Em anos recentes, os Brasil e Panamá desenvolveram significativos laços de investimentos. Cada vez mais os brasileiros fazem uso das conexões pelo Panamá para viajar para as Américas do Norte e Central e para o Caribe. O desenvolvimento panamenho como centro logístico beneficia o Brasil e suas empresas.

Com Cuba, que também integra a ALADI, o MERCOSUL possui o ACE-62, de 2006, sucedendo o ACE-43, que era bilateral. Pode-se lembrar, ainda, o financiamento pelo BNDES de parte majoritária do porto de Mariel em Cuba, pela Odebrecht e parceira cubana.

No âmbito econômico-comercial, São Cristóvão e Névis aderiu, em 2010, ao Acordo de Alcance Parcial no 38 (AAP-38) assinado originalmente entre Brasil e Guiana, em 2001.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), além do fato de que Costa Rica e Guatemala são parceiros do Brasil no Grupo de Cairns, a Guatemala também tem contencioso com a Índia sobre apoio do país asiático ao seu setor açucareiro.

d) Cooperação entre o Brasil e os países da América Central e do Caribe

Na América Central, El Salvador é o principal beneficiário da cooperação técnica prestada pelo Brasil em toda a América Central. A XII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil – El Salvador foi realizada em São Salvador, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, e resultou na elaboração de novos projetos nas áreas de agricultura, proteção social, defesa civil e biodiversidade. No campo da agricultura e do meio ambiente, estão em curso projetos de fortalecimento institucional para o melhoramento de hortaliças adaptadas à mudança do clima e para a gestão de recursos hídricos. Na esfera da saúde, há cooperação na área da vigilância e regulação sanitária, além do apoio técnico para a implementação do programa de certificação da qualidade da rede de banco de leite humano em El Salvador. No âmbito da cooperação técnica trilateral, o Brasil promove ações de segurança pública, em parceria com o governo do Japão, em favor de El Salvador. Na seara da cooperação humanitária, o Brasil prestou solidariedade a El Salvador e aos demais governos e populações afetadas no contexto das tempestades em 2011, agravadas pela Depressão Tropical XII-E[381], do furacão "Sandy", em 2012, e da tempestade "Nate", em 2017.

O Brasil mantém com Honduras significativa carteira de projetos em bases bilaterais e trilaterais. Foi realizada, em Tegucigalpa, em junho de 2019, a VII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Honduras, ocasião em que foram acordadas cinco novas iniciativas em temas de capacitação do serviço público e do corpo de bombeiros, irrigação e produção de hortaliças, inspeção sanitária e desenvolvimento da cadeia de alimentos frios (refrigerados). As autoridades hondurenhas têm manifestado interesse em aumentar a cooperação no campo agrícola e pecuário. O acordo trilateral com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) é considerado particularmente bem-sucedido, ao promover boas práticas de segurança alimentar e nutricional por meio da instalação de refeitórios e cozinhas em escolas públicas hondurenhas. As instituições parceiras em Honduras – Secretarias de Inclusão Social e de Educação – têm prestado valioso apoio para a implantação dos projetos. O governo brasileiro também doou a Honduras, Belize e Panamá, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), US$ 25 mil cada, em caráter de cooperação humanitária, no contexto dos danos causados pelo furacão Eta. Entre os projetos em execução no ano de 2022, destacam-se a

[381] Perante a catástrofe, que vitimou 90 pessoas, o governo brasileiro proveu assistência humanitária em El Salvador, na Guatemala, na Nicarágua e em Honduras.

área da saúde – com as iniciativas de apoio técnico para implantação de dois bancos de leite humano em Honduras e a cooperação no desenvolvimento de capacidades na área de saúde mental – e os programas de capacitação, tanto de militares quanto do corpo de bombeiros de Honduras.

Em julho de 2019, Brasil e Guatemala assinaram novo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, que moderniza o arcabouço jurídico utilizado nos projetos de cooperação. Com a Guatemala o Brasil também possui grupo de trabalho de cooperação técnica. Quanto à cooperação humanitária, em abril de 2020, o Brasil prestou assistência para o combate aos incêndios em Petén, na Guatemala. Em novembro do mesmo ano, destinou US$ 25 mil ao governo guatemalteco, em caráter humanitário, no contexto dos danos causados pelos furacões Eta e Iota. Em março de 2021, em resposta a apelo da Guatemala e a título de cooperação humanitária, o Brasil viabilizou o uso de avião-tanque, disponível naquele país, dedicado ao combate a incêndios florestais. O alvo da ação é a área do vulcão Atitlán, na região de Sololá[382]. Entre os projetos em execução no ano de 2022, estão o apoio técnico para a implantação do programa de certificação da qualidade da Rede Global de Bancos de Leite Humano da Guatemala, a cooperação no fortalecimento do sistema de proteção à infância contra as piores formas de trabalho infantil e a cooperação na área de polícia comunitária.

A Nicarágua é um dos países que adotou o padrão nipo-brasileiro de TV digital. O programa bilateral está amparado pelo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e a Nicarágua, assinado em 2006 e promulgado em 2008. A cooperação técnica figurava, até o início da crise política nicaraguense, entre os principais ativos diplomáticos do Brasil em suas relações com o país centro-americano.

Com o Panamá, há oportunidades para dinamizar a cooperação bilateral em áreas de interesse prioritário do governo daquele país, como genética bovina, segurança alimentar e economia agrária de maneira geral.

Brasil e Costa Rica dedicam-se à retomada da cooperação técnica bilateral, e discutem iniciativas que abordem temas diversos como saúde, meio ambiente, agricultura, entre outros. Em termos de cooperação humanitária, em 2019, houve o lançamento do Programa Brasileiro de Reassentamento para Refugiados do Norte da América Central, no marco do Acordo de Transferência de Proteção entre o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Costa Rica.

Quanto ao Caribe, em maio de 2021, o Embaixador Ruy Pereira, diretor da ABC, participou da reunião virtual relativa à V Conferência de Cooperação Internacional da Associação de Estados Caribenhos, organização de consulta, cooperação e ação concertada nas áreas de comércio, transporte, turismo sustentável e desastres naturais no Grande Caribe. Foram discutidas as prioridades e estratégias de cooperação, com particular atenção para os efeitos da pandemia na região.

Com Haiti, desde 2010, ano do terremoto que vitimou mais de cem mil pessoas e gerou prejuízos no montante de 120% do produto interno bruto (PIB) haitiano, esse país caribenho passou a contar com uma das mais expressivas carteiras de projetos da ABC. Cumpre sublinhar a cooperação na área da saúde, com a construção de três hospitais de referência (inaugurados em 2014, como parte de cooperação tripartite Brasil-Cuba-Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica em execução desde 2010), bem como na área de formação profissional, com a construção de centros de educação técnica. Há

[382] Em julho de 2021, houve reconhecimento pela assistência prestada pelo governo brasileiro. A embaixadora do Brasil na Guatemala, Vera Cintia, Álvarez, recebeu uma placa em nome da Embaixada do Brasil pelo auxílio fornecido.

projetos em andamento nas áreas de metrologia, recursos hídricos, cotonicultura, saneamento e sistema prisional. O Brasil atuou também em várias frentes de assistência humanitária para o alívio do estado de emergência provocado pela passagem do furacão Matthew, em outubro de 2016. Cabe também mencionar que, desde 2012, o Brasil tem adotado política migratória especial de caráter humanitário para haitianos. Com a entrada em vigor, no Brasil, da nova legislação sobre migrações e a publicação de portaria interministerial, em abril de 2018, foi mantida a política de acolhida humanitária de cidadãos haitianos.

Aspectos relevantes da relação bilateral com a República Dominicana são o Programa de Cooperação Técnica e o Centro Cultural Brasil-República Dominicana, que formou mais de 600 alunos em cursos de português. Atualmente, estão em execução projetos nas áreas de meio ambiente (Programa Produtor de Água), direitos humanos (Plano de Acesso à Justiça e Proteção dos Direitos das Pessoas com Deficiência) e saúde (Banco de Leite Humano). O Grupo de Trabalho para Cooperação Técnica Brasil – República Dominicana ocupa-se desses e de outros projetos em negociação e deverá reunir-se em 2021 para discutir o estabelecimento de novas linhas de cooperação.

Com Cuba, além do projeto trilateral com o Haiti, pode-se fazer breve menção ao programa Mais Médicos.

Com Antígua e Barbuda, sobrelevam áreas como agricultura familiar, segurança alimentar e desenvolvimento agrícola. Merece destaque a assinatura do acordo-quadro sobre cooperação em matéria de defesa, que possibilita o compartilhamento de conhecimentos e experiências entre as Forças Armadas, além de apoio logístico, parceria em pesquisa e desenvolvimento e aquisição de produtos e serviços de defesa.

Com Bahamas, a cooperação em turismo, importante setor na economia desse país caribenho, também apresenta perspectivas de incremento, tendo sido assinado Acordo sobre Serviços Aéreos, em 2016.

Com Barbados, por meio da ABC, o Brasil realizou, nos últimos anos, diversas iniciativas com esse país que tem sediado oficinas com a participação dos demais países do Caribe.

Na área de saúde, por exemplo, a realização de workshops sobre bancos de leite humano, em parceria entre a ABC e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), tem sido fundamental para expansão dessas iniciativas no entorno caribenho.

Com Dominica, em 2014, foi assinado importante Acordo Básico de Cooperação Técnica. No âmbito da iniciativa Fortalecimento da Gestão de Recursos Hídricos em Países Caribenhos foram realizados vários cursos de capacitação de técnicos caribenhos na conservação de água e solo, bem como na governança e gestão de recursos hídricos, sendo um desses cursos em território dominiquense. Em 2017, a temporada de furacões afetou gravemente a ilha de Dominica. Nesse contexto, o governo brasileiro destinou US$ 200 mil em recursos do projeto Brasil-FAO (Gestão de Riscos e de Desastres Socioambientais para Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe) com a finalidade de apoiar a reconstrução do país caribenho.

Com Granada, o programa de cooperação bilateral possui como marcos o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, em vigor desde 2010, e o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica em Agricultura, em vigor desde 2012. Além disso, Granada tem participado de diversos cursos de capacitação oferecidos pelo Brasil em países da CARICOM. Em 2017, atendendo à solicitação do governo granadino, o ministério da Saúde do Brasil realizou doação de 150 frascos de Imunoglobulina Humana, em caráter de cooperação humanitária, para tratamento da síndrome de Guillain-Barré, em Granada.

Com a Jamaica, em 2014, foi inaugurado o Centro de Formação Profissional Brasil-Jamaica, iniciativa de cooperação que se destaca pelo êxito alcançado, atendendo demanda jamaicana por qualificação de mão de obra. Também em 2014, no contexto da I Reunião da Comissão Binacional Brasil-Jamaica, foram assinados acordos em diferentes áreas, incluindo cooperação em matéria de defesa e intercâmbio de informações sobre matéria tributária. Outras importantes iniciativas bilaterais concentram-se na área de saúde, em especial no combate à anemia falciforme, área em que o Brasil detém relevante conhecimento.

Com Santa Lúcia, há memorandos de entendimento nas áreas de cooperação técnica em segurança pública e em agricultura, além de acordos sobre cooperação técnica e cooperação educacional, que aguardam a ratificação santa-lucense. Em 2020, por meio da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil realizou doação de recursos para aquisição, para Santa Lúcia, de 6 mil *kits* de testagem para COVID-19. A chegada da doação humanitária foi amplamente noticiada pela imprensa local, o que levou a repercussão positiva para a imagem do Brasil e estreitamento dos laços de afinidade entre os dois países.

Com São Cristóvão e Névis, em 2015, celebrou-se Entendimento Recíproco, por troca de Notas, para estabelecimento de Isenção de Vistos para nacionais de ambos os países. Além disso o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 2022, acordo de cooperação técnica bilateral, assinado em 2016, por meio do qual poderão ser executadas ações nas áreas de formação profissional, saúde, esportes, horticultura, fruticultura e etanol.

Com São Vicente e Granadinas, o acordo de cooperação técnica assinado em 2010 encontra-se superado, tendo em vista a assinatura de novo instrumento, em 2017, que que foi aprovado pelo Congresso Nacional, em outubro de 2022, e aguarda ratificação da outra parte para entrada em vigor. Há expectativa de que o acordo contribua para aprimorar o conhecimento mútuo e dinamizar os contatos entre os povos dos dois países e as relações bilaterais.

Com Trinidad e Tobago, a afinidade cultural que une os dois países cria possibilidades de cooperação em temas como produção de espetáculos de carnaval, indústria relevante para a economia trinitária. Também têm sido explorados vínculos em setores como turismo e agricultura, potencialmente atrativos para investimentos. Em 2016, no âmbito da cooperação humanitária, o Brasil realizou doação de vinte mil doses de vacina contra influenza (trivalente H1N1) ao país.

Deve-se recordar projetos no âmbito do Fundo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Fundo IBAS) que beneficiam Granada, Haiti e Santa Lúcia.

3.4. União Europeia

3.4.1. Origens, evolução histórica, estrutura e funcionamento, situação atual

I. Marcos iniciais

a) A Declaração Schuman e o Tratado de Paris

A Declaração Schuman foi lida pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman[383], em 9 de maio de 1950, na Sala do Relógio do Quai d'Orsay (sede da chancelaria francesa), e lança as bases que levaram à instituição, no curto prazo, de uma comunidade para a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O dia 9 de maio é hoje celebrado como o Dia da Europa.

Na Declaração, Schuman já faz referência ao papel estratégico da "organização conjunta da produção de carvão e de aço", que "garantirá de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificará o destino de regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas". "Com a organização conjunta da produção de base e a instituição de uma nova Alta Autoridade, cujas decisões unam a França, a Alemanha e os países que venham a aderir, esta proposta lançará os alicerces de uma Federação Europeia, indispensável à preservação da paz." O processo de integração, portanto, nasce focado no objetivo de evitar uma nova guerra europeia e mundial, ao mesmo tempo em que visa a consolidar o processo de reconstrução continental (e também fazer face à ameaça soviética).

A Declaração ou Plano Schuman redundará, no ano seguinte, no tratado que institui a CECA, assinado em Paris, em 18 de abril de 1951, por Bélgica, Alemanha Ocidental (RFA), França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Concluído para vigorar por um período de 50 anos e em virtude de ter entrado em vigor em 23 de julho de 1952, chega ao seu termo em 23 de julho de 2002.

b) Os dois tratados de Roma de 1957

Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados, por RFA, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, dois tratados que adensam a integração europeia: o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). Entraram em vigor em janeiro de 1958. Sua origem está relacionada com o fracasso da integração em defesa, demonstrado por uma série de iniciativas que, embora funcionem como antecedentes, malograram em seu objetivo efetivo: Dunquerque

[383] Schuman é considerado um dos países fundadores da União Europeia (UE). Uma série de outros nomes podem ser lembrados como pais fundadores pela sua importância para a integração europeia, como Aristide Briand (ministro dos Negócios Estrangeiros da França, que, em 1929, sugeriu o estabelecimento de uma união federal entre os países europeus), Jean Monnet (consultor e político francês que inspirou o "Plano Schuman"), Konrad Adenauer (chanceler da RFA de 1949 a 1963) e Winston Churchill (primeiro-ministro britânico que preconizou, durante a Segunda Guerra Mundial, a criação de um Conselho da Europa e, em 1946, dos "Estados Unidos da Europa").

(1947); Bruxelas, (1948); Plano Pleven; Comunidade Europeia de Defesa (1952); União da Europa Ocidental (1954), conforme seção posterior neste tomo.

Como recorda Oliver Costa, "em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração 'setorial' e ampliar a integração a toda a economia". Naquele momento, foi apresentado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos o "Plano Beyen", que consistia numa proposta de criação de uma união aduaneira e de estabelecimento de uma ampla cooperação econômica, no âmbito de um mercado comum europeu. Será formado um comitê para poder estruturar esse plano, o que dará origem ao "Relatório Spaak" (ministro de Assuntos Estrangeiros da Bélgica), a base dos Tratados de Roma.

O Tratado de Roma sobre a CEE criou um mercado comum baseado na livre circulação de: mercadorias; pessoas; serviços; e capitais. Segundo o documento, os objetivos da CEE e do mercado comum eram:

1) transformar as condições econômicas das trocas comerciais e da produção no território dos seus seis membros; e
2) constituir um passo para uma unificação política mais alargada da Europa.

Esse mercado comum não foi estabelecido de maneira imediata. Acordou-se, no Artigo 8º, um período transitório de doze anos, em três etapas, para um mercado comum. Ao fim do período, estavam eliminadas as tarifas e as quotas entre os Estados-Membros, assim como vigeria a tarifa externa comum (TEC) sobre as importações provenientes do exterior da CEE, que substitui as tarifas anteriormente existentes nos vários Estados. Entretanto, o mercado comum não se constituiu dentro do prazo. O livre movimento de pessoas, capitais e serviços precisou de um novo impulso do Ato Único Europeu, para concretizar-se com o Tratado de Maastricht.

O Tratado de Roma também estabeleceu certas políticas logo desde o início como políticas comuns entre os países membros, nomeadamente:

1) a política agrícola comum (Artigos 38º a 47º);
2) a política comercial comum (Artigos 110º a 116º);
3) a política dos transportes (Artigos 74º a 84º);
4) o fundo social europeu (Artigos 123º a 128º); e
5) permitiu a criação de outras políticas comuns em função das necessidades.

Após 1972, a CEE desenvolveu ações comuns nos domínios das políticas ambiental, regional, social e industrial. O Tratado criou instituições e mecanismos de decisão que permitiram a manifestação dos interesses nacionais e de uma visão comum. As principais instituições eram:

1) o Conselho de Ministros;
2) a Comissão;
3) a Assembleia Parlamentar[384]; e
4) o Tribunal de Justiça (criado no Tratado de Paris, com Roma passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM).

Ainda segundo Costa, "a ideia da integração setorial ainda servia de inspiração para a EURATOM, criada a pedido da França, mas foi parcialmente abandonada em favor da criação de um mercado comum". A importância do Tratado da EURATOM pode ser claramente constatada no contexto do alargamento das comunidades europeias: a energia nuclear é uma importante fonte de energia para muitos países da Europa do Leste, mas as normas de segurança das suas centrais de energia nuclear e o nível de proteção da população e dos trabalhadores nem sempre são

[384] A Assembleia Parlamentar foi criada no Tratado de Paris e funcionou de maneira *ad hoc* a partir de 1952; com os Tratados de Roma, ela passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM; a partir de 1958, ela passa a funcionar permanentemente como Assembleia Parlamentar Europeia; finalmente, em 1962, foi renomeada Parlamento Europeu.

suficientes; é no contexto do Tratado da EURATOM que se desenvolve a cooperação europeia nesse domínio.

c) Do primeiro ensaio de alargamento ao Tratado de Bruxelas

Em 1961, Irlanda, Reino Unido e Dinamarca apresentam seu pedido oficial de adesão às Comunidades, seguidas pela Noruega, em 1962. No mesmo ano, o presidente francês Charles de Gaulle apoiará o Plano Fouchet, elaborado por seu embaixador na Dinamarca, que prevê uma alternativa intergovernamental ao adensamento das Comunidades Europeias, que não chega a prosperar. Em 1963, é dado o primeiro veto francês às adesões. O presidente de Gaulle declara que a França duvida da vontade política do Reino Unido, e, alguns dias depois, são suspensas as negociações com todos os países candidatos. Ainda em 1963, é assinada a Convenção de Iaundé, um acordo de associação celebrado por um período de cinco anos entre a Comunidade e 17 países africanos e Madagáscar.

Negociado desde o começo da década, pelo Tratado de Fusão de 1965 (Tratado de Bruxelas), fundiram-se os conselhos e as comissões (na CECA se chamava Alta Autoridade) de CECA, CEE e EURATOM, instituindo as Comunidades Europeias (CE). Em 1965, também ocorre a primeira crise da integração europeia. O então presidente francês, Charles de Gaulle, decidiu pela política da "cadeira vazia" e solicitou que seus ministros não participassem do Conselho. Ele queria expressar sua oposição à natureza federal da CEE, que se tornou mais evidente com o final da transição para a votação por maioria qualificada no Conselho. A crise da cadeira vazia paralisou o Conselho por sete meses, até o "Compromisso de Luxemburgo" ser adotado. Ademais, é ainda no início da década de 1960 que ocorrem os primeiros encontros informais de líderes europeus, que estão na gênese do que virá a ser o Conselho Europeu a partir de 1975.

d) O Tratado de Maastricht

A União Europeia (UE) foi criada, em 1992, pelo Tratado de Maastricht e foi resultado do aprofundamento do processo de integração econômica e política entre os países-membros das CE: CECA[385], CEE[386] e EUROATOM[387]. A integração europeia diferencia-se dos demais blocos regionais por ter entre seus objetivos fundamentais o de evitar novos conflitos militares entre os países do continente, como os que levaram a duas guerras mundiais. O Tratado de Maastricht é assinado no contexto do desmonte do bloco soviético, e os países da Europa ocidental temiam que instabilidades nesse processo pudessem levar a conflitos, como os que se viam na ex-Iugoslávia. A perspectiva de integração dos países do Leste Europeu, argumentavam os defensores de Maastricht, dava-lhes um objetivo norteador que lhes permitiu uma transição pacífica do modelo soviético para o liberal democrático.

O processo de integração europeu aprofundou-se e expandiu-se desde os anos 1950, tratando de mais temas e incluindo maior número de membros, chegando à década de 1990 com doze países-membros. O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, assinado em 7 de

[385] Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de 1951 (Tratado de Paris), que expirou em 2002.
[386] Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia de 1957, um dos "Tratados de Roma de 1957".
[387] Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica de 1957, um dos "Tratados de Roma de 1957".

fevereiro de 1992 e em vigor desde 1º de novembro de 1993, deu uma base política para a integração econômica europeia ao fortalecer o papel do Parlamento Europeu, com a introdução do procedimento de codecisão entre o Parlamento e o Conselho, e ao estabelecer o conceito de cidadania europeia. Contudo, o desdobramento mais evidente de Maastricht foi a criação da União Econômica e Monetária (UEM), que levaria ao surgimento da moeda única europeia, o euro. O ano de 1993 marca o início do funcionamento do mercado único europeu, previsto desde o início da integração, mas que ganhou grande impulso com o Ato Único Europeu de 1986.

A UE foi organizada em três pilares:

1) Pilar Comunitário (PC): absorveu os temas tratados nas CE e era onde a integração se encontrava mais aprofundada, pois cuidava das políticas relacionadas à integração, como a Política Agrícola Comum (PAC), a união alfandegária, o mercado comum, entre outras estruturas com forte componente supranacional;
2) Pilar de Política Externa e Segurança Comuns (PESC): era onde eram tratadas questões relativas à segurança e à defesa da UE e dos países-membros, paz e segurança internacionais, em cooperação com o Organização das Nações Unidas (ONU), e a defesa dos valores da democracia, Estado de Direito, direitos humanos e liberdades fundamentais – em 1992, uma integração mais profunda em temas de segurança era obstada pela falta de consenso dos membros: Reino Unido e França, membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), queriam manter a autonomia de suas políticas externas, enquanto outros países preferiam manter sua neutralidade tradicional; e
3) Pilar de Justiça e Assuntos Internos (JAI): eram onde era tratada a segurança interna do bloco e de seus membros em temas como controle de fronteiras, terrorismo, crime organizado, cooperação jurídica em matéria civil e penal; Maastricht também criou a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), que seria a agência europeia para coordenar a cooperação em relação a esses temas.

A unificação monetária prevista no tratado de 1992 seria implementada em três etapas, sendo que a primeira lhe era anterior, com a liberalização do movimento de capitais a partir de 1º de janeiro de 1990. A segunda etapa seria a convergência das políticas econômicas dos países membros, e a terceira seria o estabelecimento do Banco Central Europeu (BCE) em 1º de junho de 1998 e a criação da moeda única em 1º de janeiro de 1999. O Tratado de Maastricht estabeleceu o "critério de Maastricht" que definiu as balizas para inflação, dívida pública, taxas de juros e de câmbio que os países que adotariam o euro deveriam cumprir. Pelo tratado, era possível manter as moedas nacionais por meio de um *opt out*, que foi acionado pelo Reino Unido e pela Dinamarca.

O Tratado de Maastricht também versava sobre questões diversas que iam de política industrial a cultura, com destaque para o Protocolo Social da UE, que visava à promoção do emprego, de melhores condições de trabalho, de proteção social adequada, entre outros temas. O Reino Unido, sob John Major, acionou o *opt out* em relação ao Protocolo Social em 1992, porém Tony Blair retirou-o em 1997, no contexto da assinatura do Tratado de Amsterdã. No tema da cidadania europeia, Maastricht reforçou o valor simbólico da identidade europeia com a promoção da livre circulação e residência no território da UE, do direito de voto e de elegibilidade nos países de residência e não apenas no de nacionalidade, da assistência e proteção diplomática nos países de UE, e o direito de petição ao Parlamento Europeu, por meio do Provedor de Justiça Europeu.

e) De Maastricht a Lisboa

A partir de Maastricht, a UE prepara-se para a entrada de novos membros e para aumentar a participação dos cidadãos europeus na integração. Em 1993, o Conselho reconhece a vocação dos países do Leste Europeu para fazerem parte da UE e são acordados os "critérios de Copenhague", que estabelecem os parâmetros mínimos de governança democrática e econômica para acessão ao bloco. Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia entram para a UE.

Como primeiro passo substancial de reorganização jurídica e institucional da UE em preparação para seu alargamento, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997 e em vigor a partir de 1999, consolida os tratados constitutivos da UE, inclusive com a supressão de dispositivos redundantes e renumeração de artigos, e amplia a aplicação do procedimento de codecisão por maioria qualificada. Essa flexibilização das decisões por consenso era uma maneira de aumentar funcionalidade do bloco, reduzindo a possibilidade de que um país pudesse vetar matérias de interesse geral. Era a forma de a UE conseguir compatibilizar uma união de diversidades. Amsterdã aprofunda a comunitarização do pilar da PESC, privilegiando uma cooperação mais sistemática entre os países da UE e com a criação do cargo de Alto-Representante para a Política Externa e Segurança, exercido pelo secretário-geral do Conselho. O tratado também incorpora o *acquis* Schengen[388] ao ordenamento jurídico da UE, aprofundando a cooperação no bloco e fortalecendo a cidadania europeia, ainda que se tenha mantido a possibilidade de *opt outs*.

O Tratado de Nice, assinado em 2001 e em vigor desde 2003, aprofunda a reforma das instituições da UE, alterando a composição da Comissão Europeia[389], que passaria a contar com apenas um comissário por país-membro, ao invés da regra informal que permitia que os países grandes[390] indicassem até dois comissários. O presidente e os membros da Comissão passam a ser eleitos pelo Conselho, por maioria qualificada; e é redefinido o sistema de votação do Conselho da UE, cuja ponderação de votos e parâmetros da maioria qualificada[391] são revistos. O Parlamento Europeu é expandido para 732 membros, e o processo de codecisão é estendido a quase todos os temas decididos por maioria qualificada no Conselho. O Tribunal de Justiça da UE também é ampliado, e sua jurisdição de primeiro grau (atual Tribunal Geral) é alargada. As reformas de Nice ocorrem no contexto de garantir a funcionalidade de uma UE em processo de expansão da membresia. Em 1998, são lançadas formalmente as negociações para acessão dos países do Leste Europeu e, em 2004, dez países são admitidos na UE, e, em 2007, outros dois, chegando a 27 membros.

Em paralelo à ampliação do bloco para o leste, ocorria o aprofundamento do processo de constitucionalização da UE, que sofreria forte resistência. Em 2003, na Cúpula de Bruxelas,

---

[388] O *acquis* Schengen compreende o Acordo de Schengen de 1985, a Convenção de Schengen de 1990 e demais acordos e regulamentos que disciplinam o livre trânsito de pessoas dentro da área Schengen e a isenção do controle fronteiriço entre os países participantes. Atualmente 26 países fazem parte da área Schengen, entre os quais 22 dos 27 países da UE.

[389] O Protocolo ao Tratado de Amsterdã sobre o alargamento da UE previa que a Comissão seria composta por apenas um membro de cada país-membro, porém a renúncia dos países à indicação de um segundo comissário era condicionada à revisão da composição do Conselho. No Protocolo ao Tratado de Nice sobre o alargamento da UE, a composição da Comissão fica limitada a um comissário por Estado-Membro, sem condicionalidades. Nesse protocolo também se prevê que a Comissão teria quantidade de comissários inferior ao número de países-membros, quando a UE atingisse 27 membros, estabelecendo-se um rodízio entre os países.

[390] França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido.

[391] Por Nice, a maioria qualificada é atingida com 73,9% (em vez de 71,3%) dos votos ou tendo a maioria dos países da UE (caso essa verificação seja exigida por um dos Estados-Membros) de representar pelo menos 62% da população total da EU. Esses valores ficaram em vigor até 2014.

fracassa a primeira tentativa de adoção de uma "Constituição Europeia" devido à oposição da Espanha e da Polônia. Em 2005, França e Países Baixos recusam, em referendo popular, o Tratado Constitucional (TC), adotado pelo Conselho em 2004.

f) O Tratado de Lisboa e a União Europeia contemporânea

Para contornar as resistências ao aprofundamento da integração europeia, ao invés de pretender substituir todos os tratados constitutivos em vigor por um único documento, adotou-se a abordagem de reforma dos acordos vigentes, cujo instrumento seria o Tratado de Lisboa, assinado em 23 de junho de 2007. O Tratado de Lisboa de 2007 manteve em grande parte a substância do Tratado Constitucional de 2004, mas reduziu as menções à uma eventual soberania da UE e amplificou os traços intergovernamentais da integração. As referências a símbolos europeus, como hino, bandeira e brasão, foram suprimidos, e denominações como lei e lei-quadro foram substituídos por diretivas e regulamentos. A referência ao primado do direito comunitário foi excluída, mas permanece na prática, com o reconhecimento do poder vinculante da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros não submeteram o Tratado de Lisboa a referendo popular, exceto a Irlanda, cujo eleitorado o rejeitou num primeiro momento. Após negociação com o bloco, que se compromete a não reduzir o número de membros da Comissão entre outros compromissos, a Irlanda aprovou o acordo em novo referendo em 2008.

O Tratado de Lisboa reforma de maneira profunda o Tratado de Maastricht, modificando o funcionamento e o processo decisório da UE. O objetivo do tratado foi tornar a UE mais democrática, eficaz e capaz de responder aos problemas globais, como a mudança do clima, de maneira coesa. Para tanto, o tratado mantém o espírito do Tratado Constitucional e aumenta o poder do Parlamento Europeu, que passa a representar os cidadãos da UE, e não mais os povos dos países do bloco, e a eleger o Presidente da Comissão Europeia, antes eleito pelo Conselho. O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de Governo, passa a ser formalmente uma instituição da EU. Foi criado o cargo de Presidente do Conselho Europeu, eleito pelo colegiado por maioria qualificada para um mandato de trinta meses, renovável uma vez, dando maior continuidade ao órgão. O cargo é atualmente ocupado, desde 2019, pelo belga Charles Michel. Lisboa estabelece que o Conselho (não confundir com o Conselho Europeu) passa, a partir de 2014[392], a aprovar leis por maioria qualificada de 55% dos países da UE, representando, no mínimo, 65 % da população da UE, após debates e votação públicos. Entre outras mudanças institucionais, o Presidente da Comissão passa a ser escolhido com base nos resultados das eleições europeias, e o BCE passa a ser formalmente uma instituição da UE.

Em relação à política externa e segurança, o Tratado de Lisboa estabelece o cargo de vice-presidente da Comissão e Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros; cria um serviço diplomático da UE, o Serviço Europeu para a Ação Externa; e introduz uma cláusula de defesa mútua, estabelecendo a solidariedade do bloco em caso de ataques externos.

O Tratado de Lisboa substitui o sistema de pilares de Maastricht pelo sistema de repartição de competências, que podem ser exclusivas, partilhadas ou de apoio. Nas competências exclusivas, apenas a UE legisla, e os Estados-Membros implementam. Nas competências partilhadas, os países da UE podem legislar e adotar medidas vinculantes, desde que a UE ainda não o tenha feito. Nas

[392] Até 31 de março de 2017, qualquer membro poderia propor que uma decisão fosse tomada com base na maioria qualificada estabelecida em Nice.

competências de apoio, a UE adota medidas destinadas a apoiar, coordenar ou completar as políticas nacionais. Continuando o processo de alargamento de temas regulados pela UE, as políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo, à imigração e à cooperação judiciária e policial, que eram de responsabilidade intergovernamental, passam a ser de competência partilhada com o bloco.

O tratado também reforça os valores democráticos da integração europeia, consagrando princípios democráticos e tornando vinculante a Carta de Direitos Fundamentais da UE, que fora proclamada pelo Parlamento Europeu em 2000. O Reino Unido[393] e a Polônia[394] acionaram o *opt out* em relação à Carta, limitando sua aplicação pelo TJUE e pelos tribunais nacionais. O fortalecimento prático da democracia, no âmbito comunitário, ocorre pela introdução, já prevista no Tratado Constitucional de 2004, da iniciativa de cidadania[395], pela qual os cidadãos europeus podem apresentar propostas legislativas à Comissão. Além disso, os legislativos nacionais têm maior participação no processo decisório da UE, prestigiando o elemento de soberania de cada Estado-Membro. Nesse mesmo sentido, o Tratado de Lisboa estabelece, pela primeira vez, um procedimento formal de saída de um país da UE (Artigo 50º), que foi acionado pelo Reino Unido, em 2017.

O Tratado de Lisboa entra em vigor em 1º de dezembro de 2009, em meio à crise financeira de 2008, que seria o embrião da crise da dívida europeia de 2011. A desconfiança sobre a solvência de Irlanda e Grécia leva a UE a aprovar um pacote de resgate financeiro e a criar o Fundo Europeu de Estabilização Financeira em 2010. Convencido de que a UE necessitaria de mecanismos de estabilização financeira perenes, ao longo de 2011, o Conselho Europeu estabeleceu o Mecanismo Europeu de Estabilidade, em março, e adotou os Pactos para o Euro e para a Estabilidade e o Crescimento, que estabeleciam regras mais severas de disciplina fiscal. Em 2012, os países da UE, com exceção da Tchéquia e do Reino Unido, assinaram o Pacto Fiscal[396], que entrou em vigor em 2013 e estabelecia maior centralização das regras orçamentárias, inclusive com sanção automática aos que o violassem. Em 2014, o Mecanismo Único de Supervisão entra em vigor, permitindo supervisão do BCE sobre a ação dos bancos e a melhor proteção do euro.

Na esteira das crises econômicas que atingiram o bloco, que se refletiam em baixo crescimento, alto desemprego, altas dos déficits e da dívida pública, as instituições europeias perdiam legitimidade e o sentimento eurocético aumentava. As desigualdades internas do bloco são ilustradas pelos recortes sociais do euroceticismo. De forma geral, nos países mais ricos, o discurso eurocético é capturado pela direita, enquanto nos países mais pobres, esse discurso é defendido pela esquerda. Em 2014, os deputados eurocéticos conquistaram cerca de um terço das cadeiras do Parlamento Europeu. Em 2016, em referendo[397], o Reino Unido decidiu sair da UE, dando início ao *Brexit*, que se efetivou em maio de 2021. A crise migratória que eclodiu em 2015, devido às instabilidades na Síria, no Iraque e em outros países do entorno europeu, somada a uma

---

[393] O Reino Unido temia que ações no TJUE obrigassem a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da UE em seu território e levasse a aumento de custos para as empresas britânicas.

[394] A Polônia queria limitar a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da EU, por considerar que essa tomava uma abordagem excessivamente liberal em alguns assuntos sociais.

[395]A iniciativa de cidadania é uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa. Por meio dela, no mínimo um milhão de cidadãos, em certas condições, podem convidar a Comissão a apresentar proposta legislativa (Artigo 11 do Tratado de Maastricht);

[396] Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM", ou "Tratado para Estabilidade Fiscal".

[397] Em 2013, David Cameron propõe um referendo sobre a permanência do Reino Unido na UE. A realização do referendo três anos depois resultou na vitória do *Leave*, enquanto Cameron defendia o *Remain*. Sua derrota no referendo leva a sua renúncia.

série de atentados na Europa (Paris, Bruxelas, Nice, Berlim, Londres, Barcelona) exacerbou movimentos xenófobos e aumentou a pressão por um maior controle das fronteiras da Europa. A Política Europeia de Vizinhança, adotada em 2015, visava a responder a essas pressões e atuar para a estabilização do entorno imediato da Europa, que inclui o norte da África e o Oriente Médio. A anexação da Crimeia em 2014 era um elemento adicional para tensionamento do contexto europeu. As agressões ao Estado de Direito e aos valores democráticos por membros da UE também são um desafio a ser enfrentado pelas instituições europeias.

A pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 revalorizaram a coordenação política coletiva e a solidariedade europeia. Em 2016, ainda no contexto do *Brexit*, a UE publica a "Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança" (EUGS, na sigla m inglês), que busca responder aos desafios que se colocavam à UE. A EUGS adotou uma abordagem realista baseada em princípios e estabeleceu cinco prioridades:

1) fortalecer as estruturas de gestão de crise da UE, tanto do ponto de vista civil quanto militar, enfatizando na necessidade de "autonomia estratégica" em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN);
2) fomentar resiliência dos Estados e da sociedade civil da vizinhança europeia;
3) abordagem global dos conflitos e crises;
4) promoção de ordens regionais estáveis (regionalismo); e
5) promoção da governança global efetiva (multilateralismo).

A resposta coordenada à pandemia, com o desenvolvimento conjunto de vacinas, os acordos e a política comum, demonstraram a necessidade de coordenação para tratar de problemas globais, o que se estende às questões climáticas. De fato, em 2019, firmou-se o Pacto Ecológico Europeu, que estabelece neutralidade climática até 2050. No setor de segurança e defesa, a agressão russa à Ucrânia despertou a UE para a necessidade de melhorar suas capacidades de defesa, o que inclui assumir maiores responsabilidades na parceria transatlântica.

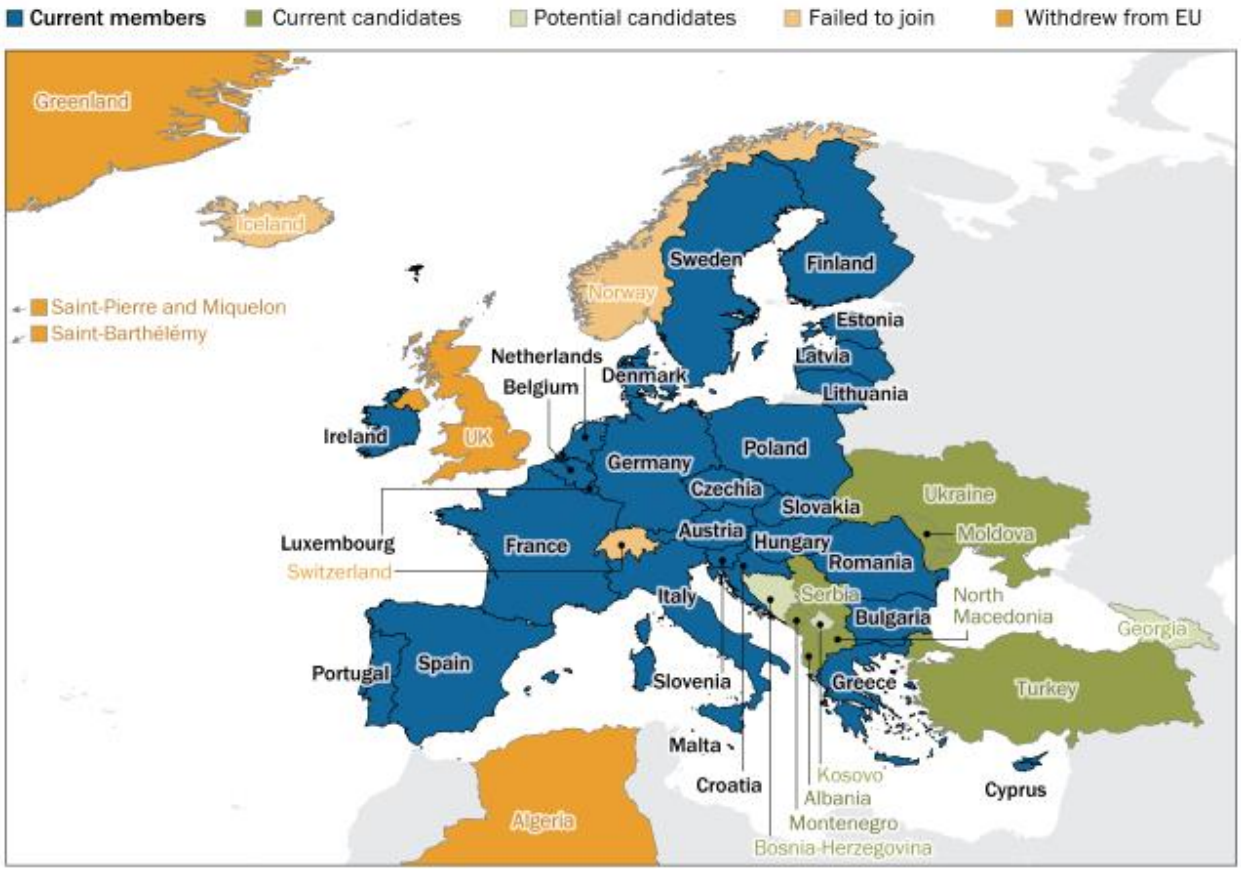
II. Alargamento da União Europeia

a) Histórico

O início da integração da Europa remete aos anos de 1950, com a criação das Comunidades Europeias (CE). Em 1951, seis países fundaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, mais tarde, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM): Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Desde então, mais 22 países aderiram ao que viria ser, em 1992, a União Europeia (UE), incluindo uma expansão histórica em 2004, marcando a reunificação do continente após décadas de divisão.

Where countries stand with the European Union

Status of countries and territories that have sought or withdrawn from EU membership



Observação: No mapa, o *status* da Bósnia e Herzegovina está desatualizado.
Fonte: Pew Research Center

Ao longo dos anos 1960, a ampliação dessas comunidades sofreu a resistência da França, governada por Charles de Gaulle, que vetava a adesão de outros países, especialmente do Reino Unido. Com o fim do governo de Gaulle e do veto francês, ocorreu o primeiro alargamento em 1973, com a entrada, além de britânicos, da Dinamarca e da Irlanda. A década de 1980, por sua vez, foi marcada pela adesão de países mediterrâneos – Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986)

–, possível graças ao término dos regimes autoritários que governavam essas nações. Na década de 1990, ocorreu um quarto alargamento, com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia (1995), rompendo a postura histórica de neutralidade desses países.

Parte da divisão entre a Europa Oriental e Ocidental foi sanada quando antigos países socialistas aderiram à UE no século seguinte. O Tratado de Nice, em 2001, preparou as instituições da organização para uma expansão histórica em 2004, com a entrada de dez nações: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Tchéquia. Em 2007, foi a vez de Romênia e Bulgária fazerem parte do bloco. O último país a entrar como membro pleno foi a Croácia em 2013. Atualmente, com a saída do Reino Unido em 2020, a UE tem 27 países membros.

b) Processo de candidatura e Critérios de Copenhague

A adesão ao bloco não é automática, pois depende da preparação adequada do país candidato e da capacidade da UE para integrar o novo membro. Existe um período de pré-adesão de duração variável, em que o país candidato adapta as suas instituições, normas e infraestruturas para lhe permitir cumprir as suas obrigações enquanto Estado-Membro.

O Tratado de Maastricht, em seu Artigo 49º, estabelece que qualquer país europeu pode candidatar-se à adesão se respeitar os valores da UE (dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, o Estado de Direito e os direitos humanos), estabelecidos no Artigo 2º, e estiver empenhado em promovê-los. O Estado requerente dirige o seu requerimento ao Conselho Europeu, que se pronuncia por unanimidade, após consulta à Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. São tomados em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu, que, em 1993, em Copenhague, definiu os chamados "critérios de Copenhague"; isto é, os países que desejam aderir ao bloco precisam:

1) ter instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias;
2) ter uma economia de mercado funcional e a capacidade para enfrentar a concorrência e as forças do mercado na UE;
3) ter a capacidade de assumir e implementar eficazmente as obrigações de internalização, incluindo regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o *acquis*); e
4) aderir aos objetivos da união política, econômica e monetária.

O Conselho Europeu realizado, em Madrid, em 1995, acrescentou que o país candidato deve ser capaz de aplicar a legislação da UE e garantir que a legislação da UE transposta para a legislação nacional seja aplicada de forma eficaz mediante estruturas administrativas e judiciárias adequadas. A UE, nesse contexto, reserva-se o direito de decidir quanto ao cumprimento dos critérios de adesão pelo país candidato. Ademais, o próprio bloco deve ser capaz de integrar novos membros.

No caso dos países dos Bálcãs Ocidentais, foram estabelecidas condições adicionais de adesão no chamado "Processo de Estabilização e Associação", principalmente relacionadas com a cooperação regional e as relações de boa vizinhança, que objetivam a estabilização política, o estímulo à transição para uma economia de mercado e a cooperação regional. Ao dar a perspectiva de torna-se membro, esse processo ajuda essas nações a desenvolver a capacidade para internalizar as normas e os padrões da UE mediante concessões comerciais (isenção de impostos), assistência financeira e ajuda para reconstrução e desenvolvimento.

A duração das negociações varia em decorrência do ritmo de implementação das reformas e do alinhamento com a legislação da UE. A Comissão faz um exame detalhado, juntamente com o país candidato, de cada domínio político (capítulo), como direitos humanos e democracia, discutido separadamente, para determinar sua preparação. Nenhuma negociação sobre qualquer capítulo individual é encerrada até que todos os governos da UE estejam satisfeitos com os progressos do candidato nesse campo político, conforme analisado pela Comissão. Todo o processo de negociação só é concluído definitivamente quando todos os capítulos forem encerrados.

Uma vez encerrada essa análise, as condições e a data de adesão, os eventuais períodos de transição necessários e as adaptações dos tratados em que se funda a UE devem ser acordados sob a forma de um tratado de adesão, aprovado tanto pela Comissão quanto pelo Parlamento Europeu, entre o país candidato e os Estados-Membros. Quando assinado o tratado, o país ganha o *status* de "aderente", o que garante algumas prerrogativas, como a possibilidade de comentar os projetos de propostas, comunicações, recomendações ou iniciativas da UE e o "*status* de observador ativo" em órgãos e agências do bloco. Com a ratificação de todos os Estados-Membros e do país candidato de acordo com as suas próprias regras constitucionais, ele se torna membro de pleno direito na data estabelecida no tratado.

c) Países candidatos

A atual agenda de alargamento abrange antigos países socialistas, bem como a Turquia. As negociações de adesão foram abertas com a Turquia (2005), Montenegro (2012) e a Sérvia (2014). Em 2020, os Estados-Membros decidiram abrir negociações de adesão com a Macedônia do Norte e a Albânia. Recentemente, no contexto da invasão russa, Ucrânia, Moldávia e Geórgia apresentaram suas candidaturas, porém o Conselho Europeu somente conferiu *status* de candidato às duas primeiras, haja vista que a Comissão Europeia afirmou que os georgianos ainda precisavam preencher alguns requisitos, como o fim da polarização política interna e o aumento das instituições governamentais. Destaca-se, nesse contexto, que os candidatos devem preencher de forma plena todas as exigências dos chamados "critérios de Copenhague" para se tornarem membros plenos, o que pode levar anos. O Conselho Europeu aprovou, em 15 de dezembro de 2022, a concessão do *status* de "pré-candidato" a ingressar no bloco para a Bósnia e Herzegovina (pedido de adesão à UE apresentado em fevereiro de 2016). Cabe ressaltar ainda que, no mesmo dia 15 de dezembro, o Kosovo (Acordo de Estabilização e Associação que entrou em vigor em abril de 2016), apresentou seu pedido formal de adesão. Além disso, Noruega, Suíça e Islândia chegaram a negociar suas candidaturas, contudo seus processos não foram adiante por motivos sobretudo de política interna.

Para além das dificuldades de internalizar os chamados critérios de Copenhague e das discrepâncias de indicadores econômicos e sociais em relação aos membros, cada país candidato e cada potencial candidato enfrenta desafios específicos, conforme a tabela a seguir:

i. Países candidatos à adesão na UE

País	Desafios	Observações
Turquia Pedido: 1987 Negociações: 2005	- Movimentos autocráticos do presidente Erdogan; - Tamanho da população; - População de maioria mulçumana; - Questão do Chipre do Norte; - Crises econômicas sucessivas; - Questão do gás no Mediterrâneo.	- As negociações paralisaram após a tentativa de golpe na Turquia em 2016, quando Erdogan iniciou um movimento de repressão no país. - A Turquia obteve o *status* de candidato em 1999, porém as negociações para adesão somente iniciaram-se em 2005.
Montenegro Pedido: 2008 Negociações: 2012	- Disputa de fronteira com a Croácia; - Corrupção.	- Em 2016, nas avaliações das adesões, a Comissão Europeia identificou o país como o de mais elevado nível de preparação para a adesão entre os negociadores; - Utiliza o euro desde 2002.
Sérvia Pedido: 2009 Negociações: 2014	- Relação com a Rússia; - Relações com Kosovo.	
Macedônia do Norte Pedido: 2004 Negociações: 2020	- Bloqueio grego superado com a mudança de nome do país; - Resistência da Bulgária quanto ao reconhecimento de minorias búlgaras no país.	
Albânia Pedido: 2009 Negociações: 2020	- Dúvidas sobre a disposição do país no combate ao crime organizado transfronteiriço; - População de maioria mulçumana.	
Bósnia e Herzegovina Pedido: 2016 Negociações: não iniciadas	- Tensão política interna.	
Ucrânia Pedido: 2022 Negociações: não iniciadas	- Tamanho da população; - Questão da Transcarpátia: Hungria reclama de perseguições contra a população de minoria húngara nessa região da Ucrânia.	
Moldávia Pedido: 2022 Negociações: não iniciadas	- Conflito na Transnístria	

ii. Países potenciais candidatos à adesão na UE

País	Desafios	Observações
Geórgia Pedido: 2022	- Questão da Ossétia do Sul e da Abecásia com a Rússia	
Kosovo Pedido: 2022	- Conflito com a Sérvia - Nem todos os países da UE reconhecem a independência do país.	- Utiliza o euro desde 2002.

d) A Comunidade Política Europeia

Apesar da recente aceitação da candidatura da Ucrânia, após ser invadida pela Rússia, o chanceler federal alemão, Olaf Scholz, e o presidente francês, Emmanuel Macron, enfatizaram que, para ser justo com candidatos de longa data dos Bálcãs Ocidentais, não haverá “atalhos” para entrar na UE. Nesse sentido, observadas a existência de candidaturas de mais de uma década, muitos países membros, como os Países Baixos, são reticentes quanto a novos alargamentos, haja vista que, segundo eles, o bloco com 27 membros já é disfuncional, e novas expansões só iriam desacelerar ainda mais as instituições, reduzindo o valor agregado da UE aos olhos dos cidadãos.

Como uma forma alternativa de integração, o líder francês, na Conferência para o Futuro da Europa, em 2022, propôs uma Comunidade Política Europeia (CPE). Essa iniciativa, segundo Macron, seria uma resposta aos múltiplos desafios enfrentados pela Europa, como nas áreas de energia, meio ambiente e segurança, estando aberta a todos Estados europeus que compartilham os valores da UE, o que incluiria, além dos membros e candidatos a membros, os não membros (como Suíça e Noruega) e o Reino Unido, não sendo citada explicitamente a Turquia. O presidente enfatizou que a proposta, baseada em uma estrutura enxuta de cooperação, não substituiria a UE nem as políticas atuais de alargamento, mas, sim, as complementaria. A ideia francesa não é nova. Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética (URSS), o presidente francês François Mitterrand defendeu o estabelecimento de uma Confederação Europeia, porém a proposta não prosperou, pois a Alemanha focou na sua reunificação, e os países do Leste Europeu reuniram esforços para aderir à UE.

Ainda que a "invasão" russa seja um momento favorável para o projeto, as primeiras reações sugerem que essa é uma avaliação bastante otimista. Enquanto os países membros e o Reino Unido saudaram a iniciativa de forma tímida, os Estados candidatos, como a Ucrânia, temem que ela retarde ainda mais, ou mesmo cesse, o processo de adesão à UE. Apesar da reação pouco otimista, todos concordam que uma ação conjunta precisa ser tomada, a fim de estabilizar a Europa.

A primeira reunião da CPE ocorreu em outubro de 2022, em Praga. A CPE foi concebida como um fórum de diálogo por meio de uma estrutura flexível que exige menos regras processuais e menor estrutura do que a UE ou outras organizações multilaterais. Com isso, a primeira reunião alcançou importantes resultados diplomáticos, além de exibir um enorme valor simbólico. Tudo isso sem orçamento formal, secretariado ou estrutura burocrática.

Primeiro, facilitou um avanço entre a Armênia e o Azerbaijão. Após a CPE, os países concordaram com uma missão de paz da UE para diminuir as tensões, com o objetivo de "construir confiança" e "contribuir para as comissões de fronteira". Em segundo lugar, houve uma reaproximação entre França e Reino Unido (ainda de Liz Truss). Os dois países também concordaram em reviver a Cúpula Reino Unido-França em 2023, cinco anos após a última, para forjar uma "agenda bilateral renovada".

A CPE demonstrou que o diálogo pode ser facilitado e alcançado apesar das diferenças entre os países, além de ser um instrumento para fortalecer a unidade continental. As reuniões devem ocorrer a cada seis meses. A próxima será realizada na Moldávia na primavera de 2023, e a Espanha será anfitriã no segundo semestre de 2023, ao mesmo tempo que ocupa a presidência do Conselho da UE. O Reino Unido ofereceu-se para sediar em 2024.

III. Brexit

a) Adesão do Reino Unido às comunidades europeias

O Reino Unido (RU) adentrou as comunidades europeias (CE) em 1973, no mesmo alargamento que admitiu a Irlanda e a Dinamarca, somando-se à Alemanha Ocidental (RFA), à Bélgica, à França, à Itália, a Luxemburgo e aos Países Baixos, países fundadores do bloco regional. Essa primeira expansão do processo de integração regional caracterizou-se pelo reforço da lógica intergovernamental.

As tratativas para adesão britânica estenderam-se por muitos anos[398]. No início da década de 1950, o governo de Clement Attlee recusou-se a participar da negociação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Em 1954, houve recusa britânica em participar das negociações do Tratado de Paris, que criaria a Comunidade Europeia de Defesa. O RU também se recusou a participar da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1957, tanto pela oposição à criação de uma união aduaneira conforme proposto no tratado quanto pela relevância das relações comerciais da Commonwealth. Em contraposição à CEE, o governo britânico envolveu-se na criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em 1960, a qual constituía uma zona de livre comércio formada por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça; todavia, os resultados econômicos desse bloco não foram tão satisfatórios.

Em 1961, o RU iniciou as negociações para adesão à CEE; não obstante, em 1963, o presidente francês Charles de Gaulle vetou a entrada britânica, temendo principalmente a forte aproximação desse país com os Estados Unidos (EUA), naquele momento da Guerra Fria. Em 1967, o RU foi novamente vetado por de Gaulle. Somente após o fim do mandato do general francês, em 1969, as negociações foram retomadas; e, finalmente, em 1o de janeiro de 1973, os britânicos entraram na CEE.

É importante ressaltar que, desde o início, o UK não buscava estreitar a integração política e sempre foi relutante no que se refere à transferência de soberania, tendendo a optar por uma estrutura de cooperação intergovernamental. Anos após a entrada na CEE, os ganhos econômicos não corresponderam ao esperado, e o Partido Trabalhista inglês, liderado por Harold Wilson, realizou um referendo em 1975, a respeito da participação nas comunidades europeias, em que a maioria da população (67,2%) votou pela permanência.

b) Histórico do Reino Unido no processo de integração europeu

O histórico do relacionamento do RU com o processo de integração europeu é caracterizado pela progressiva construção de um "*status* especial", que é materializado na forma de *opt-outs*. De modo geral, o governo britânico constantemente adotou uma postura de exclusivismo almejando um "*status* diferenciado" dentro da integração regional. Por esta razão, "o relacionamento do RU com a UE, geralmente, foi descrito de forma variada como 'estranho', 'relutante' ou 'semi-independente'". Essa caracterização reitera o ceticismo britânico com o processo de integração.

---

[398] Antes mesmo do início do processo de integração europeu, em discurso em 1946, o ex-primeiro-ministro Winston Churchill fez alusão à necessidade de construir "uma espécie de Estados Unidos da Europa", sem o Reino Unido, como condição para a paz na Europa. Já em 1930, Winston Churchill afirmara que os britânicos estavam com a Europa, mas não eram da Europa; ou seja, um país com relações, mas sem compromissos com o restante do continente. Mais de nove décadas depois, esse pensamento não mudou muito, refletindo parte da identidade britânica.

O posicionamento do país, ao longo dos anos, tem sido em favor de uma abordagem mais intergovernamental do que supranacional, na qual os Estados atuariam de maneira mais autônoma. Para o RU, a unidade europeia deveria consistir em um projeto meramente econômico, capaz de criar um mercado comum europeu, e não uma comunidade política. Por essas razões, o país decidiu, ao assinar o Tratado de Maastricht, em 1992, não participar da União Econômica e Monetária, o que significaria um aprofundamento para uma união política, bem como optou por não aderir ao Espaço Schengen (que foi integrado ao acervo normativo comunitário com o Tratado de Amsterdã, de 1997). Também foram *opt-outs* o protocolo de esclarecimento à Carta de Direitos Fundamentais – que, grosso modo, esclarece que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não pode julgar inconsistências entre as leis britânicas e a Carta – e a não adesão à área de liberdade, segurança e justiça – o RU poderia escolher quais medidas adotar ou não, em questões como asilo e imigração, combate ao terrorismo e ao crime organizado, cooperação judicial, cooperação aduaneira. Em 1997, por meio do Tratado de Amsterdã, o RU renunciou ao seu *opt-out* sobre a legislação trabalhista europeia ("capítulo social" do Tratado de Maastricht). Os *opt-outs* do UK na UE são compreendidos como instrumentos de vocalização do desinteresse no aprofundamento da integração e da preferência por mecanismos intergovernamentais, ao invés de supranacionais.

O RU também se beneficiava de um mecanismo conhecimento como *rebate*, de ressarcimento de parte do valor de suas contribuições para o orçamento europeu (66% da diferença entre o que contribui e o que recebe, cuja compensação era feita por meio do rateio entre os demais Membros). Em 2012, juntamente com a Tchéquia, ficou de fora do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (que, por ter sido negociado fora do *framework* institucional e legal da UE, não é considerado um *opt-out* propriamente dito).

Após o anúncio pelo governo britânico de que seria realizado referendo sobre a retirada, foi negociado um acordo em fevereiro de 2016 com a UE que aprofundava o "*status* especial" se votasse por permanecer, inclusive com isenção dos compromissos que visassem ao estabelecimento de uma *ever closer union*. O Conselho Europeu procurou atender as principais exigências do governo britânico nos temas considerados sensíveis:

1) governança econômica;
2) competitividade;
3) soberania; e
4) benefícios sociais e livre circulação de pessoas.

As conclusões do Conselho Europeu reiteraram a condição diferenciada do RU dentro da UE ao recordar que o país tem o direito, conforme acordado em tratados e protocolos ao Tratado de Lisboa, de:

1) não adotar o euro e, dessa forma, manter sua moeda nacional, a libra esterlina (Protocolo nº 15);
2) exercer o controle das fronteiras e, portanto, não participar do Espaço Schengen (Protocolos nºs 19 e 20);
3) escolher se participa ou não das medidas comunitárias nas Áreas de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Protocolo nº 21); e
4) não estar juridicamente vinculado à Carta de Direitos Fundamentais da UE (Protocolo nº 30).

c) Causas do *Brexit*

O processo de crescimento do euroceticismo não só no RU como em outras partes do continente, aliada à histórica postura dos diferentes governos britânicos em relação ao processo de integração e aos princípios de excepcionalismo e isolacionismo britânico, que, em maior ou menor grau, fundamentaram a atuação externa britânica ao longo de sua participação na UE, é uma causa estrutural da saída do país do bloco: o *Brexit*. Entre o final da década de 2000 e o início da década de 2010, tanto a Crise do Euro[399] como o aumento no fluxo de imigrantes[400] contribuíram para a exacerbação de um sentimento de incredulidade quanto à capacidade da UE em lidar com demandas regionais e coletivas. Em alguma medida, essa percepção facilitou a proliferação de partidos nacionalistas (taxados de "populistas") de direita dentro dos Estados-Membros do bloco. No âmbito das próprias instituições europeias, observou-se, naquele momento, o crescimento de partidos nacionalistas de direita com agendas contrárias à integração regional. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, o *UK Independence Party* (UKIP), fundado no início da década de 1990 (na mesma época do *Referendum Party*) e liderado por Nigel Farage, foi o partido britânico mais votado. O fortalecimento desse partido trouxe impactos também dentro do RU, com o aumento das pressões sobre o governo conservador de David Cameron para a convocação de um referendo a respeito da saída do país da UE.

Outros fatores ajudam a explicar o *Brexit*. Com relação ao excepcionalismo, trata-se da ideia de que o RU apresenta características históricas, políticas e sociais peculiares que o distinguem dos países da Europa continental, como a utilização da *common law* e a ênfase em uma política comercial liberal, ou seja, a promoção do livre comércio. O isolacionismo, irmão do excepcionalismo, está relacionado com o interesse no exercício de política externa autônoma, ao mesmo tempo em que dissociada da Europa continental. Ao mesmo tempo, ao excepcionalismo e ao isolacionismo em relação à Europa continental vem a somar-se o atlantismo: em muitos momentos, o RU opôs-se a avanços no processo de integração que pudessem prejudicar seu relacionamento com os EUA. Esses elementos contribuem, ao lado do compromisso das elites político-administrativas do RU com o nacionalismo e com o internacionalismo global, para a construção de uma percepção própria do patriotismo britânico como "uma nação historicamente capaz de se sustentar sozinha" e para a reafirmação de uma identidade própria britânica dissociada da europeia.

Entre outras causas, conjunturais, do contexto das campanhas de *Leave* e *Remain*, pode-se indicar, conforme um dos *slogans* da campanha *Leave* apregoava ("*Take back control*") o desejo de retomar:

1) a autonomia legislativa ou a "soberania parlamentar": retomar competências legislativas que eram exclusivas da UE, incluindo a negociação de acordos comerciais com terceiros países e autonomia regulatória;
2) a autonomia jurisdicional: não se submeter ao TJUE;
3) a autonomia sobre a política migratória: muito embora já tivesse o *opt-out* de Schengen, a questão migratória também se relaciona à fiscalização de fronteiras; e

[399] Ainda que o Reino Unido não tenha sido diretamente impactado pela crise na Zona Euro por não utilizar a moeda comum, a retração do comércio internacional e a redução do ritmo de crescimento em diversos países europeus, após o colapso financeiro de 2008, afetou toda a região; o governo britânico, por exemplo, também precisou aplicar medidas de austeridade, como a redução de gastos com benefícios sociais.

[400] O Reino Unido não figurava entre os principais destinos; no entanto, o temor de que o incremento desse fluxo pudesse impactar o sistema de benefícios sociais, bem como a vinculação dos imigrantes de origem muçulmana ao aumento da violência e a atos terroristas, colaborou para a disseminação de um sentimento xenófobo.

4) o controle sobre o orçamento e suas prioridades: em resposta às críticas às disparidades entre custos e benefícios orçamentários da participação, apesar do *rebate*, há o clamor para que se redirecionem recursos para as próprias prioridades do RU.

Somam-se a isso o fato de que a própria mídia britânica adotava, predominantemente, uma perspectiva crítica em relação à participação do país no processo de integração regional e o alto grau de desconhecimento dos britânicos sobre a UE, suas funções e suas instituições. Pode-se, ainda, fazer referência a alegadas interferências externas no processo eleitoral por meio de campanhas de propagação de informações falsas (para mais informações, ver a subseção sobre *sharp power*, na seção III do tópico 1.1. no tomo 1).

d) Referendo e Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia

O Partido Conservador, em 2013, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron, prometeu que realizaria um referendo sobre a permanência na UE caso alcançasse a vitória nas eleições parlamentares de 2015. As campanhas *Leave* e *Remain*eram compostas por diversos grupos partidários, de modo que superavam as tradicionais divisões políticas entre conservadores e trabalhistas.

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos foram às urnas, e 51,9% da população do RU optou pela saída do país do bloco comunitário (comparecimento de 72,2% do eleitorado). A consulta popular evidenciou diversas disparidades no interior do RU, considerando que a maioria da população da Escócia e da Irlanda do Norte votou pela permanência no processo de integração regional, enquanto a Inglaterra e o País de Gales optaram, predominantemente, pela retirada. Ademais, a partir da estratificação por faixa etária e grau de escolaridade, é possível notar que os segmentos populacionais mais jovens e mais escolarizados votaram para continuar no bloco regional, em oposição às parcelas mais idosas e menos escolarizadas.

Após o resultado do referendo, David Cameron renunciou. A maior parte das negociações, inclusive o acionamento do Artigo 50º[401], ocorreu sob a liderança de Theresa May, que, por sua vez, não foi partidária da campanha do *Leave*. O governo de May passou por momentos de debilidade interna (em determinado momento, precisou governar em minoria, e dois dos seus ministros *Brexiteers* pediram demissão durante o processo), em especial após a estratégia de convocar eleições antecipadas, e, ao mesmo tempo em que se comprometia com um *hard Brexit*[402]. May fez uso da estratégia de *brinkmanship*(forçar uma situação inerentemente perigosa até à iminência de um desastre, de forma a angariar concessões e, assim, alcançar o resultado mais vantajoso) para buscar aprovar seu acordo internamente, o que demandou três postergações do prazo de saída sem que tenha conseguido que o documento obtivesse apoio parlamentar (foi rejeitado três vezes no Parlamento britânico). A concretização da saída, com a renegociação de alguns termos do acordo, em especial no que diz respeito à Irlanda, só foi possível após a chegada de Boris Johnson (também do Partido Conservador), partidário do *Leave*, ao poder. Focado em concluir o *Brexit* e sob o slogan de campanha *Get Brexit Done*, tornou-se primeiro-ministro após as eleições de 2019. Johnson conseguiu concluir as negociações travadas desde o resultado do

[401] Antes do Tratado de Lisboa (Artigo 50º), não havia dispositivo que regulasse a saída de um membro. O RU é o primeiro Estado-Membro a deixar o bloco. Antes dele, apenas três territórios de Estados-Membros saíram: a Argélia, com sua independência da França em 1962; e Groenlândia e São Bartolomeu, que se tornaram territórios ultramarinos da UE, respectivamente em 1985 e 2012).

[402] O que não se confunde com *no deal*, uma vez que *hard Brexit* significa a saída do mercado comum, da união aduaneira e da jurisdição do TJUE.

referendo de 2016. De início, obteve do Conselho Europeu nova prorrogação de prazo, até 31 de janeiro de 2020, para concluir o Acordo de Saída, o qual foi aprovado juntamente com uma Declaração Política, em 17 de outubro de 2019, portanto antes do novo prazo final.

e) Temas centrais na pauta das negociações do Acordo de Saída

Entre os principais temas que dominaram a pauta das negociações entre o RU e a UE, estão a questão dos direitos de cidadãos britânicos na UE e de europeus no RU e o "preço" da saída no orçamento europeu. Também esteve entre as questões em discussão a participação do RU nas eleições para o Parlamento Europeu em 2019, o que acabou acontecendo, embora os mandatos tenham sido encerrados quando do *Brexit*, em 31 de janeiro de 2020.

O acordo aprovado por Johnson regulando a saída do RU da UE e da EURATOM entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2020. O documento foi dividido em seis partes e três protocolos. As partes trataram de:

1) Disposições comuns;
2) Direitos dos cidadãos;
3) Separação;
4) Transição;
5) Ajuste financeiro; e
6) Governança.

Já os protocolos dizem respeito a Chipre, Gibraltar e Irlandas[403]. O texto do Acordo de Saída previu, ainda, um período de transição até 1º de janeiro de 2021, durante o qual o RU permaneceria no mercado comum europeu, submetido às leis europeias. A Declaração Política, de natureza não vinculante, estabeleceu o quadro das futuras relações entre a UE e o RU, prevendo parâmetros para uma "parceria ambiciosa, ampla, profunda e flexível em matéria de cooperação comercial e econômica".

Sobre as disposições comuns, cumpre mencionar que o acordo se aplica ao RU, inclusive em seus territórios ultramarinos, e aos demais membros da UE. Durante a transição, as cortes britânicas deveriam decidir de forma compatível com a jurisprudência do TJUE. Após a transição, elas deverão dar a "devida consideração" a essa jurisprudência. As cortes britânicas, portanto, após a transição, terão uma faculdade, mas não um dever, por exemplo, de não aplicar uma legislação nacional considerada incompatível com o entendimento do TJUE a respeito dos termos do Acordo de Saída.

Os direitos dos cidadãos que haviam passado a residir legalmente no RU ou na Europa continental, antes do final do período de transição também foram disciplinados, com a manutenção dos direitos de permanência (estudo, trabalho), sociais (saúde) e profissionais (reconhecimento de qualificações) de europeus no RU e de britânicos na UE; de seus familiares; de crianças; e de trabalhadores da fronteira. Sobre aqueles que não tinham ainda adquirido o direito de residência permanente, eles poderiam continuar a residir no Estado de acolhimento e adquirir o direito após cinco anos de residência. A permanência, após a transição, deveria ser reconhecida pelo sistema de cada país, fosse ele "constitutivo" ou "declaratório" (automático). A Comissão Europeia e uma Autoridade Independente do RU monitorariam esses direitos na transição. As cortes britânicas, ademais, poderão solicitar ao TJUE, até oito anos após a transição, o reenvio prejudicial de casos sobre o alcance de direitos de cidadãos da UE à luz da Parte 2 do Acordo de Saída. Trata-se de um caso inédito de supranacionalidade das normas da UE a um não membro. A Irlanda foi o único

[403] A respeito do Protocolo da Irlandas, ver detalhes na próxima subseção.

país da UE de fora do acordo, pois dispunha de tratado com o RU para suas jurisdições (trabalho, estudo, acesso a serviços públicos). Com o fim da livre circulação de pessoas, passaram a ser necessários vistos para estadas de mais de 90 dias, em um período de 180 dias, e qualificações profissionais deixaram de ser automaticamente reconhecidas.

A separação previu que a denúncia do tratado não pode afetar direitos, deveres e situações jurídicas constituídos antes de seu fim. De maneira geral, continuaram aplicáveis ao RU as normas da UE sobre comércio, propriedade intelectual, cooperação judicial, proteção de dados, energia atômica, pesca e funcionamento das instituições da UE e da EURATOM. Ações judiciais poderão ser apresentadas contra o RU no TJUE até quatro anos após o fim da transição; o mesmo vale para processos administrativos perante órgãos como o Escritório Europeu de Investigações Antifraude.

Sobre a transição, o RU deixou o processo decisório e a governança da UE ainda nessa fase. O país poderia aderir ou não a emendas de normas aprovadas antes da transição, mas não a normas totalmente novas; também poderia seguir em operações militares da UE, mas sem liderá-las (a base da Operação Atalanta, na Somália, foi transferida do RU para a Espanha). A transição seria de onze meses (01/02/2020 a 31/12/2020), prorrogável por dois anos, mas isso não ocorreu, de modo que a transição foi concluída definitivamente ao final de 2020.

Em termos de ajuste financeiro, o acordo não fixou o montante que deveria ser pago pelo RU para sair da UE e da EURATOM e, sim, sua metodologia, pela qual nenhum membro da UE deveria pagar mais ou receber menos por conta do *Brexit*, o RU deveria pagar seu quinhão enquanto membro, mas não deveria ter condições piores (pagamento maior, vencimento antecipado). Tendo em conta esses parâmetros, estima-se em £ 30 bilhões o montante a ser pago pelo "divórcio". O país deveria honrar as obrigações do orçamento de longo prazo (2014-2020) e, após 2020, pagar uma fração equivalente à média de suas contribuições. Garantias prestadas a órgãos da UE (Mecanismo para Refugiados da Turquia, BCE) serão devolvidas.

A governança ficou a cargo de um Comitê Misto com representantes das partes que tentaria obter soluções políticas. Se não conseguisse, uma das partes poderia pedir instalação de painel arbitral. O afastamento da jurisdição do TJUE era um dos pontos mais caros aos britânicos, mas não se deu em definitivo, pois, se a controvérsia tratasse de direito comunitário, o painel remeteria o caso ao TJUE. Nos dois casos, seriam proferidas decisões vinculantes. Na arbitragem, poderia haver pedido de revisão. O painel fixaria um período para cumprimento da sentença, e, se isso não ocorresse, o autor poderia pedir a suspensão de disposições do acordo (exceto os direitos dos cidadãos). O Comitê Misto deveria supervisionar o cumprimento do acordo, formular recomendações e delegar algumas atribuições a comitês especializados (cidadãos; separação; Protocolo da Irlanda; Protocolo das zonas de soberania no Chipre; Protocolo de Gibraltar; e finanças).

Sobre o Protocolo das Bases Soberanas no Chipre, deve-se destacar que estabeleceu que Acrotíri e Deceleia, territórios britânicos ultramarinos no Chipre, continuarão a integrar a UE. A soberania britânica sobre elas será preservada, como previsto no tratado de independência do Chipre. O Chipre, como membro da UE, deve fazer cumprir o protocolo, exceto nas áreas relacionadas à Linha Verde.

Em relação a Gibraltar, o Protocolo de Gibraltar regulou a cooperação bilateral entre RU e Espanha naquele território ultramarino britânico, durante a transição, em áreas como direitos dos cidadãos, tributação, proteção de interesses financeiros, alfândega, meio ambiente e cooperação policial. O protocolo também criou um comitê especializado para monitorar seu cumprimento. RU e Espanha concluíram, em 31 de dezembro de 2020, um Acordo de Princípio com diretrizes para um tratado futuro sobre as relações entre RU e UE a respeito de Gibraltar, em temas como

mobilidade de pessoas e bens e *level playing field*. Caso esse acordo não tivesse sido aprovado, Gibraltar seria o único território britânico submetido a um *hard Brexit*. Pelo acordo, Gibraltar deverá respeitar algumas normas da UE. Ao mesmo tempo, as partes deverão, por exemplo, simplificar ao máximo o trânsito de pessoas e bens para a Espanha (espaço Schengen), evitando controles físicos.

O Acordo de Saída não contemplou os termos do futuro relacionamento entre ambos, apenas as condições "imediatas" do "divórcio". No entanto, o acordo foi acompanhado de Declaração Política, que delineia princípios para o futuro da relação. Os termos da Declaração, junto com o Protocolo relativos às Irlandas, foram as grandes mudanças introduzidas por Johnson, uma vez que os termos almejados por May anteriormente, consubstanciados no Plano Chequers ("*White paper*"), foram rechaçados não apenas pela UE, como também não tinham apoio interno, já que não era tão *hard*como os *Brexiteers* desejavam, tampouco tão *soft* para agradar outros setores.

Durante o período de transição, o bloco europeu e o RU iniciaram negociações sobre sua cooperação futura. Consequentemente, o Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE- RU foi assinado em 30 de dezembro de 2020 e entrou em vigor em maio de 2021 (ver a subseção g).

f) A questão das Irlandas nas negociações do *Brexit*

A questão da fronteira das Irlandas foi ponto-chave das negociações, tendo sido, inclusive, o principal motivo de o acordo negociado por May ter fracassado. Durante o mandato de May, a solução que vinha sendo negociada era chamada *backtstop*: compromisso de que nenhuma barreira ou infraestrutura de controle seria estabelecida entre as Irlandas, se RU e UE não chegassem a um acordo para reger o relacionamento, após a transição. Se o *backstop* fosse aplicado, todo o RU continuaria no território aduaneiro da UE. A Irlanda do Norte, em especial, deveria continuar seguindo diversas normas da UE para evitar checagens em sua fronteira terrestre com a Irlanda. A medida, porém, foi criticada. Primeiro, embora o *backstop* tenha sido apresentado como eventual solução temporária, não se definiu por quanto tempo seria aplicado, o que poderia torná-lo permanente. Segundo, como o RU seguiria no território aduaneiro da UE, conservadores defensores da saída argumentaram que o *Brexit* seria subvertido, pois o país continuaria sem liberdade para negociar acordos comerciais. Terceiro, se nacionalistas irlandeses eram simpáticos ao *backstop*, que poderia aproximar as Irlandas, os unionistas da Irlanda do Norte entendiam que a obrigação do país de se manter aderente às normas da UE os diferenciaria do restante do RU, colocando em risco o Acordo da Sexta-feira Santa e a identidade britânica.

Em linhas gerais, o Protocolo sobre as Irlandas entrou em vigência em 1º de abril de 2021, após três meses de adaptação. Ele substituiu a proposta original de *backstop*, buscando conciliar o Acordo da Sexta-feira Santa (Acordo de Belfast), a integridade do mercado da UE, a identidade britânica e os interesses dos cidadãos.

RU e UE comprometeram-se com a necessidade de manutenção do Acordo da Sexta-Feira Santa de 1998, que teve por objetivo colocar fim ao conflito entre nacionalistas e unionistas na Irlanda do Norte, e com o compromisso de evitar uma fronteira dura entre as Irlandas. Embora a Irlanda do Norte permaneça no território aduaneiro do RU, o documento cria, na prática, uma fronteira regulatória entre ambos, porque os norte-irlandeses permanecerão alinhados ao mercado comum europeu e seguem as codificações alfandegárias do bloco. Não haverá controles alfandegários dentro da ilha da Irlanda – estes serão realizados nos pontos de entrada para a Irlanda do Norte a partir do restante do território do RU, isto é, da Grã-Bretanha: ou seja, a fronteira

aduaneira entre o RU e a UE foi deslocada para o mar. Em conformidade com o referido protocolo, o acervo da UE aplicar-se-á a todas as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir de qualquer outra parte do RU ou de qualquer outro país terceiro, incluindo o Código Aduaneiro da UE, a legislação relativa às mercadorias, as regras sanitárias para os controlos veterinários, as regras em matéria de produção e comercialização agrícola, ou o imposto sobre valor agregado (IVA) e os impostos especiais de consumo aplicáveis às mercadorias. Os direitos aduaneiros da UE são aplicáveis às mercadorias que entrem na Irlanda do Norte a menos que essas mercadorias não apresentem risco de transitar para UE. Consequentemente, a partir de 1º de janeiro de 2021, as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir da Grã-Bretanha constituem "importações". A exceção está no caso de mercadorias que não apresentem risco de transitar para EU, sobre as quais não serão aplicados direitos aduaneiros da UE. O protocolo reiterou, ainda, o acordo entre RU e Irlanda sobre circulação de pessoas e manteve a ilha da Irlanda como mercado único de energia. A Assembleia de Belfast decidirá, a cada quatro anos, se continua aderindo à regulação da UE; em caso negativo, o Protocolo deixará de vigorar após dois anos.

As disposições do Acordo de Comércio e Cooperação (ver subseção posterior) não regem o comércio de mercadorias entre a UE e a Irlanda do Norte, aplicando-se neste caso o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte incluído no Acordo de Saída.

O RU anunciou em junho de 2020 que introduziria controles de fronteira em etapas sobre produtos da UE após o final do período de transição do *Brexit*, em tentativa de amenizar o golpe para as empresas britânicas que já sentiam os efeitos da pandemia de COVID-19. Revertendo um plano original de impor controles de fronteira completos sobre as importações provenientes da UE para o RU, foi acordado bilateralmente *grace period* até abril de 2021, mas posteriormente o RU anunciou extensão unilateral por prazo indefinido, o que suscitou ação da UE no TJEU. As medidas britânicas foram consideradas pela Comissão Europeia uma violação do acordo comercial, mas ações legais foram suspensas para evitar que as relações piorassem ainda mais.

Do ponto de vista prático, há desafios na implementação do Protocolo da Irlanda. Primeiro, unionistas se opuseram por considerarem que ele discrimina a Irlanda do Norte dentro do RU. Segundo, ainda que se possa defender o *status* especial da Irlanda do Norte à luz das exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), como em defesa da moral pública ou da segurança nacional, não é certo que ele pode ser considerado compatível com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Terceiro, ele vem dificultando o comércio da Irlanda do Norte, como na "guerra das salsichas", envolvendo diferenças de regulação sanitária da UE e do RU. Quarto, em reação às ameaças da UE de evocar cláusulas de salvaguarda para controlar as exportações de vacinas, durante a pandemia, Johnson prorrogou, unilateralmente, o período de graça dos controles aduaneiros, levando a UE a acionar o TJUE, como indicado anteriormente.

De um lado, o RU defende a revisão consensual do Protocolo das Irlandas, reduzindo suas formalidades (controles aduaneiros, sanitários, tributários). Também questiona a supervisão do TJUE, e ameaçou suspender o acordo. De outro, a UE entende que o RU está violando o Direito Internacional e deve cumprir integralmente seus deveres previstos no protocolo. A UE fez propostas para mitigar a burocracia fronteiriça entre a ilha da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, mas descartou a renegociação do acordo. Ao longo de 2021, exigências sobre certas mercadorias oriundas da ilha britânica levaram à falta de produtos básicos na Irlanda do Norte, o que causou protestos de comunidades unionistas.

g) Período de transição e acordo pós-*Brexit*

Apesar da aprovação do Acordo de Saída, permaneceu aberto o futuro da relação, tendo em vista que a Declaração Política trouxe somente elementos gerais e não vinculantes; além disso, o Protocolo sobre as Irlandas precisa ser implementado continuamente. Até o final de dezembro de 2020, esteve em vigor período de transição, em que as regras comerciais e aduaneiras europeias permaneceram aplicáveis ao RU.

As negociações sobre o futuro acordo deveriam ter começado no início de março em 2020, mas ficaram paralisadas até meados de abril em razão da pandemia de COVID-19, e estavam baseadas em posições (no caso da UE, foi aprovado mandato para a Comissão Europeia) que, apesar de contar com algumas divergências, coincidiam com o interesse de chegar a acordo de livre comércio, ainda que diversos elementos – proximidade geográfica; alta convergência econômica; e interdependência mútua – indicassem a necessidade de negociar mais do que um acordo de livre comércio. Foi a primeira vez em que a UE negocia um acordo com um ex-Estado-Membro, o que pressupôs balancear não apenas o tratamento de divergências com o RU e a busca de convergências, mas também equilibrar os interesses internos da UE. O objetivo da UE, portanto, era não comprometer a integridade do mercado comum; o objetivo do RU, por sua vez, era acessar ao mercado europeu.

Durante o período de transição, diversos temas foram negociados, como as regras para circulação de cidadãos europeus e britânicos entre RU e UE, incluindo solução política para livre circulação com Gibraltar; permissões de residência e trabalho para europeus no RU e britânicos na UE; tarifas de importação, barreiras não tarifárias, livre circulação de mercadorias e serviços; pesca; questões de segurança e compartilhamento de dados; questões regulatórias e relacionadas a licenciamento e propriedade intelectual; e a implementação do Protocolo sobre as Irlandas. Caso não se chegasse a acordo ao final do período de transição, concluída a separação, o relacionamento comercial entre RU e UE seria pautado pelas regras da OMC, isto é, ambos receberão tratamento conforme a cláusula de nação mais favorecida. Três áreas dificultaram as negociações: pesca; concorrência justa e equitativa e arranjos horizontais e governança.

O Acordo de Comércio e Cooperação (ACC) foi adotado em 24 de dezembro 2020, assinado seis dias depois, entrou em aplicação provisória em 1º de janeiro 2021 (imediatamente em seguida ao fim do período de transição, válido até o dia anterior) e, após postergação do prazo para aplicação provisória em razão de análises nas instâncias deliberativas comunitárias, finalmente entrou em vigor de maneira definitiva em 1º de maio de 2021. Ele é composto por um acordo de livre comércio, com uma cooperação ambiciosa em questões econômicas, sociais, ambientais e de pesca; uma parceria estreita em matéria de segurança dos cidadãos (cooperação policial); e um quadro de governança global (Conselho de Parceria). Trouxe disposições adicionais aos protocolos sobre as Irlandas e sobre o Chipre, que seguiram em vigor, e ao Acordo de Princípio entre RU e Espanha a respeito de Gibraltar, concluído poucos dias depois.

O ACC estabelece regimes preferenciais em domínios como o comércio de bens e serviços, comércio digital, propriedade intelectual, contratação pública, aviação e transportes rodoviários, energia, pesca, coordenação da segurança social, cooperação policial e judiciária em matéria penal, cooperação temática e participação em programas da UE. O acordo é sustentado por disposições que garantem condições de concorrência equitativas e o respeito dos direitos fundamentais. Ele deverá ser revisto a cada cinco anos e não se aplica aos territórios ultramarinos britânicos, como Gibraltar. A política externa, a segurança externa e a cooperação no domínio da defesa não são abrangidas pelo acordo, uma vez que o RU não quis negociar esta matéria. Por conseguinte, a

partir de 1º de janeiro de 2021, não há nenhum quadro para o desenvolvimento e a coordenação de respostas conjuntas a desafios de política externa, tal como, por exemplo, a imposição de sanções a nacionais ou economias de países terceiros. Além disso, o ACC não abrange quaisquer decisões relativas à equivalência de serviços financeiros, à adequação do regime de proteção de dados do RU ou à avaliação das normas sanitárias e fitossanitárias do RU para efeitos de inclusão na lista de países terceiros autorizados a exportar produtos alimentares para a UE. A partir de 1º de janeiro, o RU deixou de beneficiar dos princípios da livre circulação de pessoas, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento. Consequentemente, os prestadores de serviços do RU perderão automaticamente o seu direito de oferecer serviços em toda a UE. Poderão ter de se estabelecer na UE para continuar a exercer a atividade.

O acordo de livre comércio não equivale a um mercado comum, mas é mais ambicioso que outros acordos do tipo da UE, introduzindo elementos de integração. Primeiro, zera tarifas e cotas, embora estabeleça controles aduaneiros, além de prever a livre mobilidade de capitais e a regra do tratamento nacional para investimentos. Segundo, disciplina temas como desenvolvimento sustentável, energia e propriedade intelectual. Terceiro, dispõe que o RU aceita regras de competição (*level playing field*), como a não regressão em direitos laborais, meio ambiente e mudança do clima, evitando que pratique *dumping* regulatório. Assim, o RU terá liberdade para conduzir sua política comercial, mas a UE poderá adotar barreiras se as medidas divergirem da regulação comunitária.

A conclusão do ACC é um caso inédito em que a chegada tem mais barreiras do que a partida. Antes do *Brexit*, o RU se beneficiava do *passporting* entre UE e países do Espaço Econômico Europeu. O *passporting* permitia que empresas do setor financeiro que obtivessem uma autorização de seu regulador doméstico para operar pudessem instalar escritórios e atuar além de suas fronteiras. Ao deixar a UE, o RU deixa de ter essa facilidade em relação aos demais países, da mesma forma que estes deixam de ter esse benefício no RU. Assim, embora o ACC tenha previsto a livre mobilidade de capitais como regra geral, muitas empresas prestadoras de serviços financeiros ligadas ao continente deverão deixar Londres por centros como Frankfurt, Paris e Dublin, abalando um segmento que representa 7% do produto interno bruto (PIB) britânico. Por ora, o RU vem utilizando grande parte das regras de equivalência utilizadas pela UE em serviços financeiros[404].

O restante do setor de serviços em geral teve regulação parcial. Diversos setores de serviços não foram contemplados pelo ACC ou o foram de forma reduzida (serviços aéreos, audiovisuais, cabotagem), diminuindo o acesso do RU ao mercado da UE e vice-versa. Como a restrição de imigrantes no território britânico estava no cerne do *Brexit*, mas, ao mesmo tempo, os serviços representam 80% da economia do RU e envolvem o deslocamento de estrangeiros, estabeleceu-se que um visto, não superior a seis meses, poderá ser concedido estritamente para prestadores de serviços listados.

No que tange a vistos, circulação de pessoas e controle de fronteiras no pós-*Brexit*, entre as quatro liberdades da UE, nenhuma foi mais afetada do que a circulação de pessoas. O ACC

[404] Após a saída do RU da UE, na ausência de marco comum, os serviços financeiros poderiam ser disciplinados em pelo menos três vertentes. Primeiro, caso as partes não adotassem nenhum novo instrumento, incidiriam as regras do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês). Segundo, um acordo de livre comércio poderia disciplinar o tema, como feito no Acordo Comercial UE-Canadá (CETA, na sigla em inglês), mas isso não se replicou no ACC. Terceiro, seria possível que o RU demonstrasse a equivalência de suas normas com aquelas da UE sobre o tema, o que tem sido a escolha do RU. A equivalência, contudo, é feita em bases muito mais específicas do que o *passporting*, excluindo diversos serviços financeiros das autorizações para operar (*e.g.* bancos de varejo).

previu um visto de viagem válido por 90 dias e não mais a livre circulação. Haverá checagens na fronteira e cobrança de *roaming*. Trabalhadores da UE poderão entrar no RU, mas o país passou a adotar um sistema de pontos que prioriza pessoas mais graduadas. Não haverá reconhecimento automático de qualificações profissionais na UE (médicos, engenheiros) nem vistos especiais para trabalhadores do setor financeiro. Estudantes poderão ingressar, mas de forma restrita, ficando o RU de fora do Erasmus.

No setor de transportes, não há mais um espaço aéreo comum com autorizações para voar mutuamente reconhecidas, nem mesmo como escala. Não há livre circulação de caminhões nem possibilidade de as partes participarem do mercado de serviço de transportes um do outro. De igual modo, não há mais um mercado comum de energia, embora se prevejam plataformas de comercialização. Ao deixar a EURATOM, o RU não pode mais trocar material nem tecnologia nuclear com a UE e deve estabelecer suas salvaguardas à luz do Direito Internacional.

Em termos de segurança, o segundo eixo do ACC, conquanto os britânicos tenham rejeitado negociar no ACC política externa e segurança e defesa, eles aceitaram discutir cooperação policial e judiciária, em matérias penais e civis, como já se havia feito no Acordo de Saída. O ACC, assim, prevê, por exemplo, o compartilhamento de dados com a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), na luta contra o terrorismo e o crime organizado, embora haja elementos pendentes de negociação e aprofundamento. Além disso, ficou determinada a manutenção da cooperação policial e judiciária em matéria penal e civil, em especial no combate a crimes transfronteiriços. Todavia, tal previsão corre risco em virtude de cláusula que determina que, caso o RU viole seu compromisso de continuar a aplicar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) em nível nacional, a cooperação poderá ser suspensa.

O Conselho de Parceria, terceiro eixo do ACC, é composto por um representante da Comissão Europeia e outro do RU, a nível ministerial, foi estabelecido como órgão de governança encarregado de assegurar a correta aplicação e interpretação do Acordo e no âmbito do qual será debatida qualquer questão que venha a surgir. Ele é assistido por comitês especializados (energia, cooperação judicial, pesca). O comitê de parceria comercial recebeu especial atenção, sendo dividido em tópicos específicos (bens, propriedade intelectual, serviços e investimentos, regras de origem, *level playing field*). Cabe ao Conselho formular recomendações às partes, resolver politicamente disputas entre UE e RU e manter listas de árbitros para compor painéis arbitrais. As decisões do Conselho e dos comitês são por consenso, e ambos devem reunir-se ao menos uma vez por ano, salvo se acordado em contrário.

O RU abandonou a política comum das pescas em 1º de janeiro de 2021 – o quadro jurídico conjunto da UE que prevê a igualdade de acesso às águas da UE para os Estados-Membros, bem como acordos estáveis para a repartição de quotas e a gestão sustentável dos recursos. O ACC estabelece novas disposições para a gestão conjunta e sustentável de aproximadamente cem unidades populacionais de peixes comuns nas águas da UE e do RU, respeitando plenamente os direitos e as obrigações de cada Parte enquanto Estados costeiros independentes e com base nos melhores pareceres científicos disponíveis. Estabelece novas disposições em matéria de acesso recíproco às águas na zona econômica exclusiva e na zona entre as seis e doze milhas náuticas, assim como em matéria de novos acordos estáveis para a repartição de quotas. Ao abrigo do ACC, haverá uma introdução gradual de alterações da repartição das quotas e das disposições em matéria de acesso às águas. Assim, entre 2021 e 2026, a UE transferirá gradualmente 25% dos seus direitos de pesca nas águas do RU aos pescadores britânicos. A partir de 2026, o RU poderá banir barcos pesqueiros europeus na sua costa, podendo a UE impor tarifas à importação de pecados britânicos em troca. O acordo inclui ainda um sistema de licenças aos barcos pesqueiros, através do qual se

concede acesso mútuo às águas de ambas as partes. Após um período estável de cinco anos e meio, durante o qual as normas vigentes continuarão em vigor no que respeita ao acesso recíproco, o ACC prevê a realização de consultas anuais a partir de 2026 para estabelecer o nível e as condições de acesso recíproco às respetivas zonas económicas exclusivas e águas territoriais de cada parte. Em 2021, França e RU deslocaram embarcações de guerra para a ilha de Jersey em disputa por direitos de pesca. Países intervieram após pescadores franceses acusarem autoridades do RU de restringir novas permissões de pesca na região e ameaçarem bloquear o principal porto da ilha. Mais recentemente, houve crise de fornecimento de combustíveis e, diante da mudança unilateral pelo RU de algumas cláusulas do protocolo da Irlanda, a UE ameaçou retomar ações judiciais. O RU está com turbulências políticas internas, o que tem alterado o foco atual da atenção.

Outro ponto problemático na relação entre as duas partes diz respeito ao fim das permissões para prestadores de serviços britânicos operarem no continente europeu. Alguns setores, como a indústria da música, mostram preocupação com isso. Outra questão levantada pelo *Brexit* foi o retorno das cobranças por *roaming* aos viajantes britânicos no continente europeu, e também aos visitantes comunitários ao RU; não há consenso entre as operadoras britânicas quanto à reintrodução ou não de tarifas adicionais. Quanto à questão da proteção de dados, uma decisão provisória da UE, que reconhece a compatibilidade entre o regime britânico com as leis comunitárias, permitiu a continuidade do fluxo de dados pessoais entre os dois lados mesmo após o *Brexit*.

Em adição ao ACC, foram concluídos mais dois acordos complementares: o Acordo de Segurança da Informação e o Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear. O Acordo de Segurança da Informação prevê a troca de informações confidenciais como um importante instrumento para enfrentar ameaças à segurança dos países. No Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear, com a EURATOM, ambas as partes se comprometeram com obrigações internacionais de não proliferação, a manutenção de padrões de segurança nuclear de alto nível e a troca continuada de informações radiológicas, incluindo no caso de acidentes nucleares. Por fim, há negociações em andamento em relação a Gibraltar, território ultramarino britânico localizado no sul da península Ibérica que está fora do escopo do ACC. A soberania sobre a região é um ponto de rusgas nas relações RU-Espanha, pois esta reivindica sua soberania sobre o território.

h) Consequências do *Brexit* para o Reino Unido

Para o RU, entre os impactos avaliados como positivos pelo governo britânico estão a recuperação da autonomia legislativa do país em temas que antes eram de competência exclusiva da UE e da autonomia jurisdicional (não subordinação ao TJUE) e o maior controle orçamentário. Como consequências econômicas a queda no crescimento econômico do UK no curto prazo (os efeitos já foram sentidos nos últimos anos dadas as incertezas que pairavam em torno do *Brexit* e foram ainda mais intensos em razão da contração provocada pela pandemia de COVID-19 em 2020), a saída de companhias e de ativos em direção à Europa continental, efeitos sobre a cotação da libra, redução dos fluxos comerciais, aumento da inflação (o RU é bastante dependente da importação de produtos europeus), problemas na oferta de energia, impactos sobre transportes e telecomunicações. Não se pode descartar o aumento da xenofobia e outras consequências sociais, como tanto o aumento do desemprego como o déficit de mão de obra decorrente de políticas migratórias, além de que o país poderá vir a limitar a atual livre movimentação de pessoas com a UE. Em contrapartida, o governo britânico já anunciou nova política migratória, a partir de 2021, baseada em sistema de pontuação que deve privilegiar qualificação profissional e conhecimentos

de inglês. Efeitos econômicos de mais longo prazo dependerão da recuperação pós-pandemia e pós-conflito entre Rússia e Ucrânia, da implementação do ACC e de negociações que prosseguirão em outras áreas, como serviços financeiros.

Sem as limitações impostas pelas regras de comércio e livre movimento da UE, procedeu-se a introduzir políticas próprias sobre imigração e comércio. Segundo o governo britânico, o objetivo do país na esteira da saída da UE tem sido restaurar a condição de país soberano e independente, que possa determinar seu próprio futuro, por meio da mudança de regras e regulamentos, com prioridade a suas populações e instituições. Em alguns setores, como a indústria de transportes rodoviários, o RU tem sofrido com severa falta de mão de obra, por conta de vários fatores, incluindo o *Brexit*, que impede a entrada de nacionais da UE que antes atuavam no setor, e a pandemia. Os problemas afligem outros países da UE, mas têm sido mais graves no RU.

Quanto à inserção internacional, a saída do RU do mercado comum europeu e da união aduaneira causou grande ruptura comercial, sobretudo nas exportações britânicas ao bloco continental, por conta das novas regras de fronteira. Por outro lado, o governo do RU tem buscado uma política comercial independente desde 2021, quando passou a poder negociar acordos com outros países. Entre as medidas que foram adotadas pelo RU, estão acordos comerciais com cerca de 71 países, além da UE, com destaque a acordos com Austrália e Japão, além do lançamento de negociações para um acordo comercial com a Índia e do início de negociações para acessão ao novo Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), em fevereiro de 2022. Em um campo mais amplo, o RU tornou-se parceiro de diálogo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), na busca de cooperação mais estreita com o bloco do Sudeste Asiático em temas como comércio, investimentos, enfrentamento a mudança do clima, meio ambiente, ciência, tecnologia e educação. Há no RU comprometimento para atuar em conjunto com os EUA por meio de instrumentos como a nova Carta do Atlântico e por acordos como o AUKUS, parceria estratégica trilateral que também inclui a Austrália, com foco múltiplo, mas voltada à defesa; por outro lado, houve alerta do então presidente-eleito Joe Biden de que aproximação seria inviabilizada caso houvesse impactos no acordo de paz irlandês.

O impacto do *Brexit* nos indicadores comerciais britânicos, a despeito da influência inegável das medidas de restrição de movimentos no marco da pandemia, é perceptível. Malgrado o RU ter sido exitoso em evitar o chamado pior cenário, no qual fluxos comerciais seriam totalmente interrompidos, houve grande redução na corrente com a UE, que não se recuperou na mesma medida do restante do mundo em 2021, permanecendo em níveis baixos como os de 2020.

Após cerca de um ano de oficialização do *Brexit*, a economia britânica aparenta estar menos aberta e global do que antes; dados atuais do Escritório de Responsabilidade Orçamentária, instituição oficial do governo, indicam que previsões feitas em 2016, de que a intensidade comercial da economia britânica poderia cair em até 15% nos quinze anos seguintes, ainda permanecem consistentes. Em termos mais sucintos: os principais mercados destinos das exportações do RU dependem menos dos produtos britânicos, assim como o RU hoje depende menos dos bens estrangeiros, cenário paradoxal em meio à recuperação explosiva do comércio em todo o planeta após a disrupção causada pela pandemia. Comparando dados de 2021 com 2019, antes da pandemia, é possível perceber que as exportações britânicas para a UE caíram 12%, ao passo que o fluxo com origem no continente se reduziu em 20%. Quanto ao comércio britânico com o resto do mundo, houve redução em cerca de 7% nas exportações, enquanto as importações caíram em 3%, no mesmo período de tempo.

Sobre a política externa do RU pós-*Brexit*, ver seção posterior no tópico 3.5.2.

Em termos políticos, deve-se indicar como consequência a possível maior fragmentação do sistema partidário britânico, o que foi mitigado já durante a mais recente eleição parlamentar. Uma vez que escoceses e norte-irlandeses votaram majoritariamente contra a saída do bloco europeu, espera-se o fortalecimento de movimentos independentistas. No caso da Escócia, isso está evidente com a apresentação de novo pedido de poderes da primeira-ministra Nicola Sturgeon para a realização de consulta popular sobre a independência da Escócia e com a vitória do Partido Nacionalista Escocês nas votações para o parlamento escocês em maio de 2021. No caso da Irlanda do Norte, houve a retomada das pressões para a reunificação irlandesa. A solução para as Irlandas no *Brexit* pode gerar enfraquecimento de laços com a Grã-Bretanha, o que gerou pressões que culminaram no pedido de demissão em abril de 2021 da primeira-ministra norte-irlandesa do Partido Unionista Democrático (DUP, na sigla em inglês), Arlene Foster. No lado sul-irlandês, também se avivam discussões a respeito da unificação, dado o recente resultado eleitoral do Sinn Féin.

i) Consequências do *Brexit* para a União Europeia

Entre as consequências que podem ser consideradas negativas estão a perda de relevância política ("*global ambition*") da UE, dada a saída de uma das maiores economias e populações do continente, membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), detentor de armas nucleares, que possui influência em relação às suas ex-colônias; os efeitos sobre o orçamento e a economias europeias, dado que o RU era um dos principais contribuintes e eventuais barreiras comerciais e financeiras entre os dois parceiros poderão afetar negativamente o crescimento europeu; e a criação de precedente para novas saídas do bloco, o que, por outro lado, foi fortemente desincentivado pela pouca flexibilidade do conjunto de membros em negociar condições de saída mais favoráveis ao RU. A decisão de conceder um *status* especial ao RU poderia abrir espaço para pleitos por uma UE "*à la carte*", com outros países solicitando exceções às regras comuns, de maneira a acomodar os interesses nacionais, enfraquecendo o objetivo de uma Europa comunitária. Em razão da saída do RU do mercado comum e dos termos do ACC, poderá haver reflexos negativos sobre a liberdade de circulação na Europa e sobre a cooperação e o desenvolvimento científicos.

Outras consequências para a UE seriam o enfraquecimento do grupo de países de vertente econômica mais liberal no interior do bloco, o enfraquecimento geral do projeto e do apelo da integração regional europeia internacionalmente, o fortalecimento da aliança franco-germânica na liderança do processo de integração, a mudança de agências europeias sediadas no RU e a redução do número de europarlamentares. O Parlamento Europeu passou de 751 para 705 cadeiras (27 cadeiras britânicas foram redistribuídas entre os membros e 46 foram suprimidas). Nas últimas eleições, em 2019, os ganhos dos eurocéticos foram moderados, e os liberais e os verdes foram os que mais ampliaram o número de assentos. Em áreas em que o RU foi sempre um membro resistente, como defesa, poderá haver avanços mais acentuados – o RU, por exemplo, não aderiu à Cooperação Permanente Estruturada (PESCO, na sigla em inglês). Internacionalmente, a UE está renegociando seus compromissos multilaterais de comércio na OMC.

Desde 2016, a UE vem preparando-se para o seu reposicionamento global, inclusive em razão do *Brexit*. Nesse sentido, pode-se fazer referência à "Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança" (EUGS, na sigla em inglês), que reúne os princípios que devem guiar a política externa do bloco, e à publicação do Livro Branco sobre o Futuro da Europa, em que a

Comissão Europeia delineou cinco possíveis cenários para o bloco comunitário. Também pode-se indicar que, como resposta ao possível enfraquecimento do projeto de integração, houve progressos na agenda de alargamento (ver seção anterior neste tópico) e, no marco da questão da Crimeia, de tratativas para processos de adesão de, além dos ucranianos, também de Geórgia e Moldávia.

Quanto às perspectivas futuras, mais de cinco anos após o governo britânico acionar o dispositivo do Tratado de Lisboa para secessão da UE, é importante ter em conta os impactos imediatos do divórcio. O impacto econômico do *Brexit*, embora tenha sido severo, foi menor do que previam analistas defensores da permanência no bloco. O RU aparenta estar preparado para cooperar com seus vizinhos comunitários – até porque não há muita margem para escolha –, mesmo enquanto atravessa dificuldades, pois tem o objetivo declarado de reiterar seu papel de potência regional independente; exemplo dessa posição é o alinhamento de ações com a UE no marco da crise ucraniana. Se os impactos econômicos pareceram menores do que o esperado, os benefícios ainda não foram percebidos nesse campo, e há poucos sinais de que serão percebidos em curto ou médio prazo.

Para a Europa, por outro lado, o futuro aparenta ser mais auspicioso hoje do que em 2016. O impacto sofrido pelo RU após o *Brexit* tirou força do discurso de segmentos populistas xenofóbicos no continente, a despeito do crescimento eleitoral desses grupos em países como a França e a Itália. A saída britânica faz com que a UE tenha melhores condições de expandir suas capacidades de *soft power*, a exemplo do Acordo Verde firmado em dezembro de 2019 e que tem como objetivo tornar as emissões comunitárias neutras em 2050, com impacto sobre o tema ambiental e de mudança do clima; segundo comunicados da Comissão Europeia, "muitos parceiros internacionais" não têm o mesmo nível de ambição da UE. Há também a adoção de novas iniciativas para reforma do processo de governança global e busca exportar o modelo de governança do bloco para outras regiões do mundo, com o objetivo de firmar um sistema de redes intergovernamentais, algo tido como fundamental para contrabalançar a crescente presença de China e Rússia no sistema global.

Contudo, para que a UE consiga tornar-se o que, na concepção de Anne-Marie Slaughter, seria "um modelo para a nova ordem mundial", ainda há muito a ser feito. Há a necessidade de desenvolvimento de uma política comum de bem-estar social para seus cidadãos e um sistema unificado de previdência e segurança social. Há a necessidade de criar-se uma rede de políticas de saúde e de instituições médicas comuns – a falta disso tornou-se grande obstáculo no enfrentamento da atual pandemia. Há a necessidade da criação de um sistema tributário comum e de um conjunto de controles fiscais que possa concretizar o disposto no Tratado de Roma de 1957, que versa sobre "equalização no progresso das condições de vida e de trabalho".

Ademais, se a Europa deseja preencher as promessas implícitas no termo "união ainda maior", precisará desenvolver um senso de identidade política muito mais forte. A cidadania europeia, da qual os britânicos foram despidos em janeiro de 2021, carece do poder emotivo e coesivo que qualquer cidadania de qualquer Estado-nação busca oferecer. A cidadania europeia precisa valer; para isso, precisará prevalecer sobre as demandas impostas por seus Estados-Membros; em suma, seria uma cidadania transnacional genuína, para que, segundo o que versava a malograda Constituição Europeia de 2004, a UE seja um espaço que "coloca o individual no coração de suas atividades, ao estabelecer a cidadania da UE e ao criar uma área de liberdade, segurança e justiça".

Assim, a UE pode, a partir do *Brexit*, fortalecer suas bases e avançar o processo de integração, desde que vença dinâmicas nacionalistas que influenciaram o próprio processo de saída britânica do bloco.

3.4.2. Política externa

I. Política externa

a) Discurso na AGNU em 2022

Para o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, a agressão russa à Ucrânia constituiria uma guerra híbrida, na medida em que combina a violência das armas com o "veneno das mentiras". Segundo ele, o conflito tem como base anseios imperialistas e revisionistas, os quais desconsideram o Direito Internacional, e instam o mundo a escolher entre o respeito às fronteiras e a agressão, entre a cooperação e a ameaça, e entre a ordem baseada em regras e o predomínio do mais forte sobre o mais fraco. Além disso, Michel afirmou que, embora a União Europeia (UE) concorde com a política da "uma só China", não fechará os olhos para as violações de direitos humanos nesse país, especialmente em Xinjiang e em Hong Kong. Em seguida, defendeu a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), criticando o uso do veto e propondo a suspensão automática de um membro permanente em caso de agressão não provocada e injustificável. Ele também reafirmou o compromisso da UE com o G5-Sahel, com a renegociação do acordo nuclear iraniano, com os direitos das mulheres no Afeganistão e no Irã, e com outras questões, como a solução de dois Estados na Palestina, mudança do clima, a crise energética e o desenvolvimento de um acordo sobre pandemias junto à Organização Mundial da Saúde (OMS).

b) Discurso na AGNU em 2021

Em seu discurso, Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, criticou a relação predatória do homem com a natureza e a apontou como causa da pandemia de COVID-19. Em seguida, destacou iniciativas destinadas a reverter a situação, como o apoio ao desenvolvimento de capacidades farmacêuticas em países africanos, a adoção de um sistema de comércio de emissões – *Emissions Trading System* (ETS), criado em 2005 – e a proposta de um tratado sobre pandemias no âmbito da OMS. Em matéria de paz e segurança, Michel criticou o fracasso no Afeganistão e afirmou-se comprometido com os direitos das mulheres em regiões de conflito. Ademais, demonstrou interesse em elevar a autonomia estratégica da UE e, com isso, sua capacidade de influenciar a vizinhança de forma positiva, com menção à *Eastern Partnership* (iniciativa de cooperação com Ucrânia, Geórgia, Moldávia, Armênia e Azerbaijão), às sanções contra Belarus (em razão do autoritarismo de Lukashenko, que, em contrapartida, tem utilizado a questão migratória como arma para desestabilizar o bloco) e ao fortalecimento dos laços com os Bálcãs Ocidentais.

c) Relações União Europeia-Estados Unidos

Ver seção "Relações Estados Unidos-União Europeia", no tópico sobre os Estados Unidos anteriormente neste tomo.

II. Europa geopolítica

a) Europa geopolítica e autonomia estratégia

O conceito de Europa geopolítica reflete as mudanças do ambiente estratégico europeu. No âmbito regional, a instabilidade pós-Primavera Árabe no Oriente Médio e na África suscita discussões securitárias, enquanto o expansionismo autoritário russo-turco limita a política externa da União Europeia (UE) fundamentada no eixo liberal-democrata. O *Brexit* enfraquece o elo transatlântico com os Estados Unidos (EUA), cuja relevância o governo Trump havia questionado. Mediante a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a administração Biden busca revitalizar esse relacionamento de maneira, porém, a instrumentalizá-lo como contenção da China. O mundo, dessa forma, tornou-se mais multipolar e menos multilateral, ao passo que tendências nacionalistas e protecionistas, observadas durante a crise da pandemia, refletem-se, inclusive, no interior do bloco europeu. Ante esse contexto volátil e marcado por relações de força, as competências *soft* atribuídas às instituições europeias tornam-se insuficientes.

A proposição de uma Europa geopolítica dinamiza-se quando da chegada de Ursula Von der Leyen à presidência da Comissão Europeia. Apresenta-se o conceito de uma "Comissão geopolítica", fundamentado em uma perspectiva de mundo própria e no posicionamento europeu único como "potência agregadora". Dotado de uma rede de relações complexa e abrangente, cabe ao bloco transformar esse potencial em poder geopolítico mediante atuação externa matizada conforme os interesses e capacidades. A UE busca defender o multilateralismo, o que demanda gerir as relações com EUA e China e estabelecer-se como alternativa de potência econômico-normativa. Esse pragmatismo europeu manifesta-se no emprego de sanções (Rússia), em respostas a medidas extraterritoriais (EUA) e no diálogo abrangente (Fórum UE-China). A consecução dessa visão geopolítica europeia, por fim, depende do desenvolvimento de uma autonomia estratégica que operacionalize a concepção europeia da multipolaridade contemporânea.

Autonomia estratégica consiste, assim, na capacidade de agir autonomamente e de escolher quando, em que área e sob quais condições alianças com parceiros devem ser criadas. O conceito foi formulado (1994) pelo Livro Branco de Defesa francês; referenciado (2013) nas conclusões do Conselho Europeu; mais bem elaborado (2016) na Estratégia Global de Federica Mogherini (ex-Alta-Representante da UE para Política Externa e Segurança); adotado (2017) pela Cooperação Estruturada Permanente (PESCO, na sigla em inglês) e pelo Fundo Europeu de Defesa (EDF, na sigla em inglês); aclamado (2020) como objetivo de sua geração por Charles Michel (presidente do Conselho Europeu). A autonomia estratégica é uma reação a mudanças estruturais, como a diminuição da importância econômica europeia, o declínio do envolvimento norte-americano na defesa da Europa e a exigência de consenso para medidas concernentes à Política Comum de Segurança e Defesa.

O conceito é uma construção francesa e afirma a Europa como um polo geopolítico autônomo. Com a autonomia estratégica, pretende-se alcançar menor dependência externa, maior proteção de valores e interesses europeus e maiores benefícios econômicos. Não se trata de uma defesa do protecionismo, mas, sim, de redução da dependência externa em áreas que podem comprometer a autonomia europeia. Subsistem, contudo, desafios, como as discordâncias entre França e Alemanha sobre a prioridade do projeto, as diferentes percepções de risco a depender da região da Europa, o receio de comprometer as garantias securitárias norte-americanas e a indeterminação do conceito.

b) Bússola Estratégica

A presidência alemã do Conselho da UE (2020) introduziu o conceito de Bússola Estratégica, prevendo contornos mais claros ao conceito de autonomia estratégica e envolve quatro elementos para a definição da política externa da UE: administração de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e parcerias. O avanço ocorreu depois do trauma do cancelamento da venda de submarinos para a Austrália (2021), o que reforçou a percepção de que, mesmo com Biden, a Europa não pode depender integralmente dos EUA.

Em março de 2022, o Conselho da UE aprova a Bússola Estratégica, que apresenta uma visão estratégica e um plano de ação comuns em relação ao papel da UE em temas de defesa e de segurança para a próxima década. O processo de aprovação do documento ganhou mais força durante o episódio da recaptura do Afeganistão pelos talibãs (2021). Marcado pela saída unilateral estadunidense, que, em conjunto com o episódio da venda dos submarinos à Austrália (para mais detalhes sobre o AUKUS, ver a respectiva subseção no tomo 5), deteriora ainda mais a percepção europeia em relação ao estado das relações euro-atlânticas, e pelo despreparo europeu durante a evacuação de cidadãos e aliados, esse episódio acelera a formulação do texto final. A "invasão' russa à Ucrânia, após meses de tensões fronteiriças, consolida a aprovação da Bússola Estratégica.

O documento descreve o ambiente securitário global como complexo, volátil e multifacetado. Reconhece-se o retorno da guerra ao continente europeu e responsabiliza-se a Rússia pela "agressão injustificada" à Ucrânia. Mencionam-se, também, a ingerência desestabilizadora de atores estatais e não estatais, a maior fragilidade dos Estados e tensões interestatais e influências externas. Finalmente, destacam-se as ameaças híbridas, como tecnologias desestabilizadoras, ataques cibernéticos, e interferência externa mediante técnicas de desinformação.

Diante dessa avaliação, busca-se fazer da UE um provedor securitário capaz de contribuir para a estabilidade transatlântica e a defesa do multilateralismo. Para atender aos objetivos designados, os quatro elementos anteriormente designados são identificados em quatro pilares estruturantes: "agir" (administração de crises), "parcerias", "garantir a segurança" (resiliência) e "investir" (desenvolvimento de capacidades). O primeiro, com vistas a conferir rapidez e robustez ante crises, prevê o estabelecimento de uma Capacidade de Projeção Rápida, com até cinco mil militares; o destacamento de 200 especialistas em Missões da Política Comum de Segurança e Defesa (CSDP, na sigla em inglês) em até trinta dias; e a condução de exercícios militares em um ambiente de tomada de decisões mais responsivo. Em relação ao segundo, buscar-se-á o fortalecimento de parcerias estratégicas, notadamente com a OTAN, mas também com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Africana (UA) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e o aprofundamento das relações bilaterais em abordagem adaptada a cada país (EUA, Canadá, Noruega, Reino Unido, Japão, entre outros), estratégia a ser adotada com parceiros nos Bálcãs Ocidentais, no entorno oriental e meridional, na África, na Ásia e na América Latina. No tocante à garantia da segurança, a UE intensificará suas capacidades de análise da informação e desenvolverá uma série de instrumentos híbridos e de equipes de resposta para fazer frente a ameaças híbridas distintas. Será desenvolvido um conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia e uma Política de Defesa Cibernética. Nesse âmbito, são previstos instrumentos de combate à manipulação da informação e ingerência estrangeiras. O bloco busca projetar-se no espaço mediante a criação de uma Estratégia Espacial para Segurança e Defesa, além de reforçar seu papel como ator de segurança marítima. Finalmente, na temática "investir", os Estados-Membros

comprometem-se a aumentar substancialmente os gastos em defesa a fim de reduzir as lacunas críticas em temas civis-militares bem como a fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia. Ainda, buscam-se melhorar a qualidade desses gastos e incentivar o engajamento colaborativo de capacidades para capacitar o bloco com meios militares de ponta em todas as dimensões.

Em termos positivos, a Bússola representa o primeiro consenso entre Estados-Membros acerca das ameaças securitárias ao bloco e avança rumo à consolidação de uma cultura estratégica compartilhada. Reconhece-se o papel da UE como provedor de segurança e construtor de resiliência coletiva contra diversas formas de ameaças. Ao incluir a segurança marítima e a criação de mecanismos de monitoramento dessa área, o bloco prepara-se para uma dimensão em crescente tensão. Integram-se os domínios digitais à cultura estratégica europeia, assinalando a seriedade com que a tecnologia é tratada no âmbito de defesa e segurança. O documento sublinha a cláusula de assistência mútua do Tratado de Lisboa e destaca a clara mudança de retórica sobre a Rússia; confere-se concretude ao nomear Moscou como agressor e ameaça à estabilidade europeia.

As críticas em torno da Bússola Estratégica relacionam-se aos meios de alcançar as metas nela estabelecidas. O gradualismo processualístico, em que a criação de mais mecanismos específicos domina o texto, sobrepõe-se a temas relevantes, como se definiria a ordem internacional almejada pela UE e como o bloco buscaria mudá-la. Nessa toada, pouco foi discutido a respeito do que é esperado das parcerias estratégicas e de como elas interagiriam com o restante dos pilares. A priorização de instituições regionais, ainda, relativiza a noção de uma UE projetada globalmente, fato exacerbado pela fraca menção de temas relevantes como o Indo-Pacífico e questões de longo prazo, como a ascensão chinesa. Questiona-se a proposição da Capacidade de Projeção Rápida à luz de iniciativas anteriores malsucedidas (como no pós-conflito de Kosovo), bem como a incorporação dessa força a instâncias já pouco funcionais. Menciona-se, também, a relutância dos comandos militares nacionais em abraçar a causa, visto que o diálogo euro-atlântico é preferível à noção de operações europeias sem o apoio de Washington. Considerando-se o rejuvenescimento da OTAN ante as agressões russas, uma nova força da UE pode tornar-se um objetivo de baixa prioridade. Critica-se a possível duplicação de gastos de defesa no contexto de "integração fragmentada", o que pode gerar ineficiências e promover disputas orçamentárias. A adoção de incentivos fiscais e tributários tende a favorecer a exploração oportunista de recursos por parte dos Estados-membros. A Bússola tampouco garante ganhos concretos, como o passado europeu demonstra, visto que iniciativas correlatas, em 2003 e 2007, pouco avançaram.

Os rumos do atual conflito russo-ucraniano não devem relativizar tendências já em andamento. A presença estadunidense na Europa é conjuntural, na medida em que Washington vira sua atenção para o Indo-Pacífico e tende a exigir maior participação europeia na segurança do Velho Continente. Assim, o sucesso da Bússola depende de um ímpeto político pelas lideranças e que se sobreponha ao gradualismo burocrático.

3.4.3. Relações com o Brasil

Marcos: Brasil e Comunidade Europeia estabelecem relações diplomáticas (1960). Acordo de Cooperação Institucional entre o Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comissão Europeia (1992), Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional MERCOSUL-Comunidade Europeia (1995), Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-União Europeia (UE) (2004), Parceria Estratégica (2007), 1ª Cúpula Brasil-UE (2007), Cúpula Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE (2013), conclusão das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE (2020).

Coordenação Política

Instituições: Cúpula Brasil-UE (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014), Cúpula CELAC-UE (2013), Cúpula Ibero-Americana, Diálogo de Alto Nível em Direitos Humanos, Diálogo Político de Alto Nível Brasil-UE e reuniões de altos funcionários. Atualmente, há mais de trinta diálogos setoriais em andamento, em áreas como paz e segurança; comércio; investimentos; regulação; serviços; energia; sociedade da informação; desenvolvimento sustentável; mudança do clima; educação e cultura. Há, ainda, encontros regulares entre representantes da sociedade civil e do empresariado, que contribuem para aproximar as sociedades de ambas as partes, a fim de debater ideias sobre como explorar novas oportunidades e superar desafios.

Visitas de Alto Nível: Em 2017, no marco dos dez anos da Parceria Estratégica, o chanceler Aloysio Nunes Ferreira manteve encontros com mandatários da UE, incluindo a Alta Representante para Relações Exteriores e Política de Segurança, Federica Mogherini, mas uma planejada Cúpula Brasil-UE não ocorreu. Houve, no entanto, a retomada de mecanismos bilaterais, como os Diálogos sobre Políticas no Campo Cibernético; Dimensão Ambiental do Desenvolvimento Sustentável; Político de Alto Nível; e de Direitos Humanos. Em 2019, houve encontro entre o então chanceler Ernesto Araújo e Mogherini, à margem da reunião do Acordo MERCOSUL-UE, e, em 2020, Araújo participou de reunião Ministerial virtual UE-América Latina e Caribe sobre o mundo pós-pandemia[405]. Em outubro de 2020, realizou-se, ainda, em Brasília o evento "Diálogo com Embaixadores da UE no Brasil: crescimento, sustentabilidade e políticas públicas". Estavam previstas, para 2020, visita ao Brasil do novo Alto Representante da UE, Josep Borrell, e da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, por ocasião de Cúpula Brasil-UE, mas tiveram de ser adiadas em função da COVID-19. Borrell realizou visita oficial ao Brasil em novembro de 2021. Na ocasião, ele e o chanceler Carlos França discutiram a revisão da Parceria Estratégica, o Acordo de Associação MERCOSUL-EU, a acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), temas ambientais, a recuperação econômica pós-pandemia e temas regionais. Também reafirmaram o compromisso do Brasil e das instituições europeias em favor da assinatura e ratificação do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, e assinaram Memorando de Entendimento sobre Cooperação Internacional na modalidade trilateral. No mês seguinte, ocorreu o X Diálogo de Alto Nível sobre Direitos Humanos.

Discurso Oficial: O Brasil nutre importante relação com a UE, baseada em laços históricos e culturais. O País foi um dos primeiros a estabelecer relações diplomáticas com a então

[405] Na ocasião, adotou-se declaração conjunta, na qual os países reafirmaram o compromisso mútuo com o fortalecimento da cooperação entre as regiões, a fim de lidar com as consequências econômicas e sociais da pandemia.

Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1960. O relacionamento passou por diversas mudanças, mas manteve sempre elevada importância no quadro da política externa brasileira. Há raízes históricas, identidades e valores comuns que os unem, como a promoção da paz, a democracia e a defesa das liberdades fundamentais e do multilateralismo. Desde 2014, houve estagnação, tanto em cúpulas como na adoção de um novo Plano de Ação Conjunta, motivada, principalmente, pela crise político-econômica por que tem passado o Brasil, bem como pelo desgaste da UE devido ao *Brexit* e de crises migratórias.

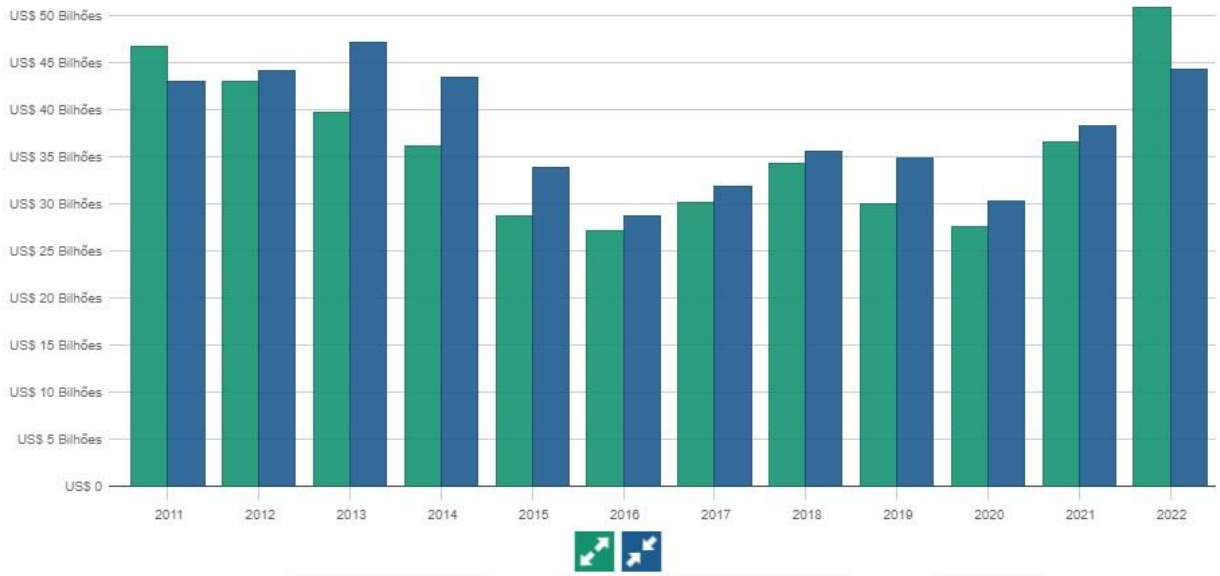
Convergências

Convergências Multilaterais: Apoio à reforma da governança global, inclusive do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC); defesa de multilateralismo, democracia e livre comércio.

Convergências Plurilaterais: Na OMC, participam do Grupo de Ottawa e do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA). Na reforma do CSNU, a Alemanha integra o G4, e França, Reino Unido e Alemanha apoiam Brasil como membro permanente. Outros países europeus, como Itália e Espanha, integram o Unidos para o Consenso.

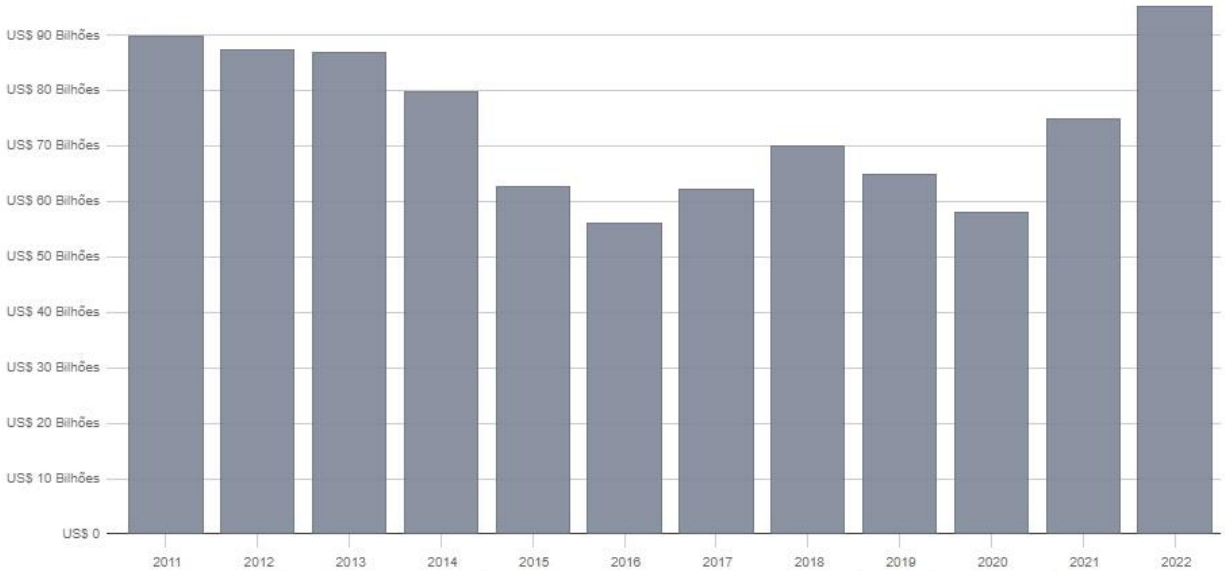
Comércio

Marcos: O Acordo de Associação MERCOSUL-UE é composto por três pilares: o comercial, o político e o de cooperação. Após vinte anos, as negociações do primeiro pilar concluíram-se em junho de 2019; as dos demais, em junho de 2020. O acordo está sob revisão jurídica, devendo ser assinado e aprovado nos parlamentos, antes de ser ratificado e entrar em vigor. É o convênio mais amplo já negociado pelo MERCOSUL. Seu pilar econômico engloba temas como investimentos, regras ambientais e preferências tarifárias. Relativamente às últimas, prevê desgravação para mais de 90% do comércio bilateral em até quinze anos. O Acordo tem potencial para aumentar a produtividade da economia brasileira, bem como para reduzir os preços de insumos e de bens finais. Ademais, pode gerar incrementos anuais do produto interno bruto (PIB) nacional e do fluxo de investimentos realizados no país, além de outros benefícios. Para mais detalhes sobre o Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ver a subseção c da seção 2 do tópico 6.2 no tomo 6.



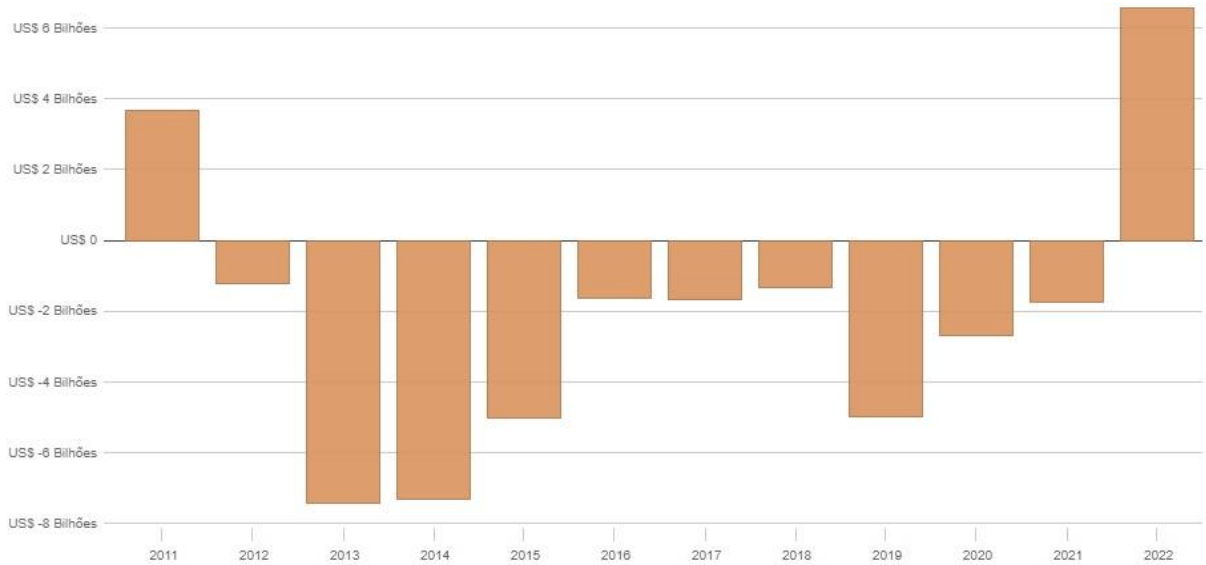
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



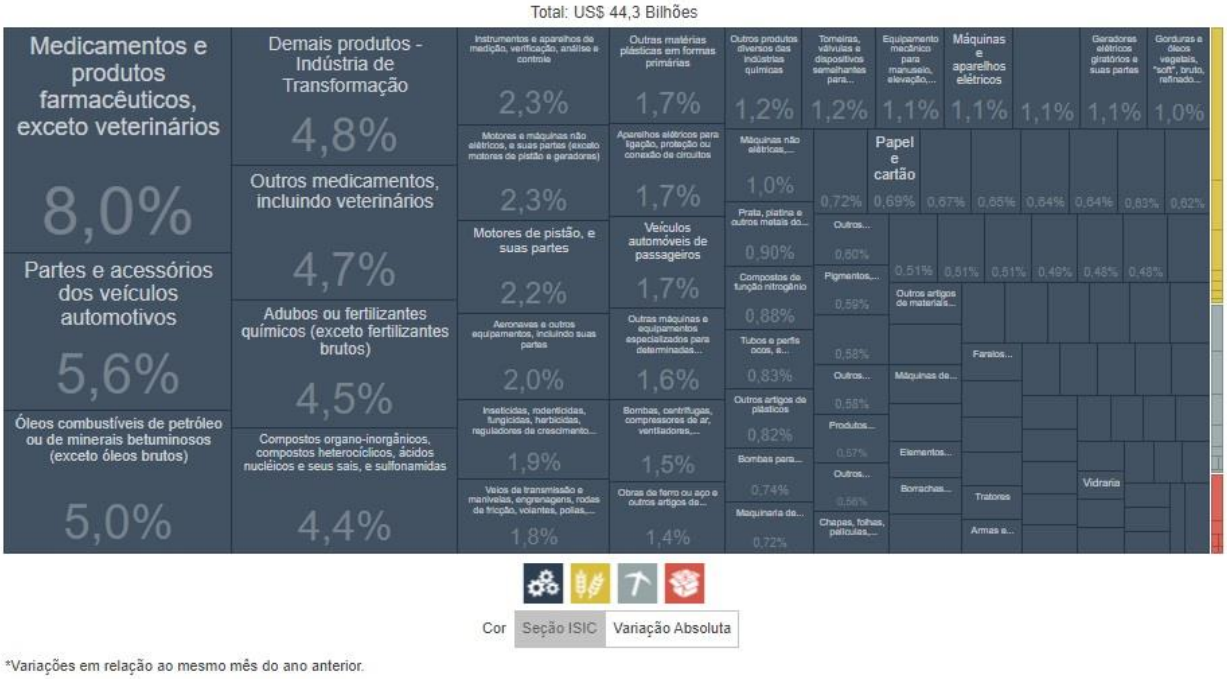
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

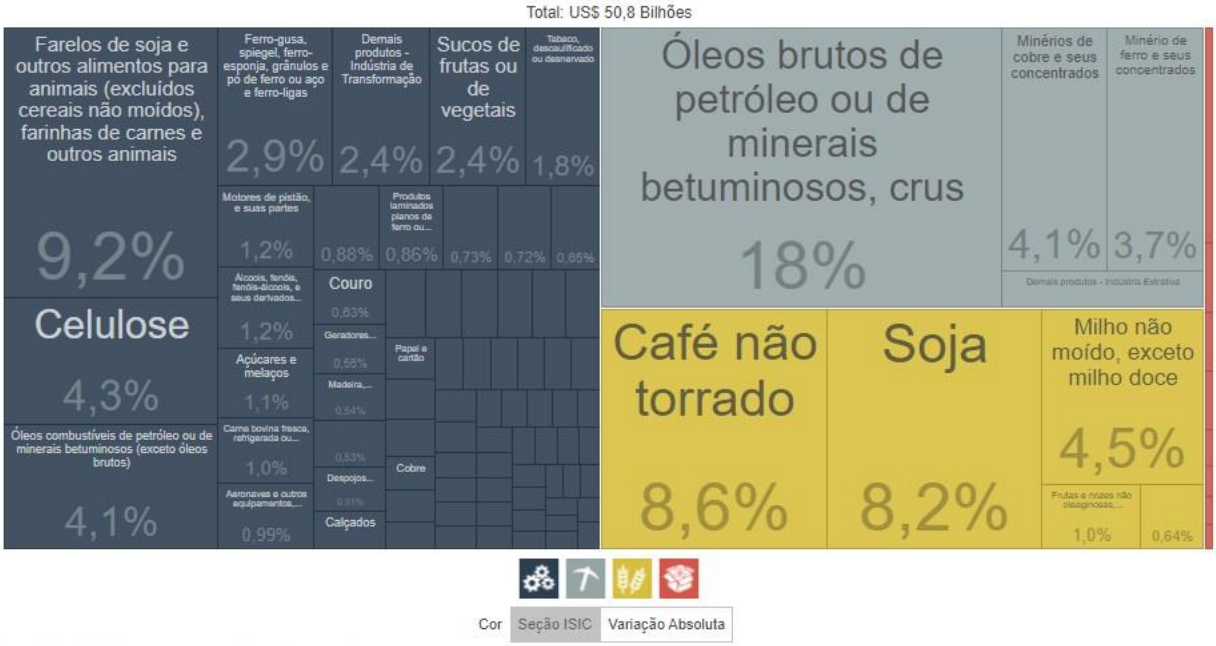


Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: O Itamaraty acompanha, atentamente, a evolução das iniciativas legislativas que, a pretexto de combater o desmatamento, estabelecem requisitos para a importação de *commodities* agrícolas pela UE. Em 2022, o Parlamento Europeu aprovou, com alterações, projeto da Comissão Europeia que impõe ao setor privado mecanismos de diligência devida para impedir a importação de produtos alegadamente associados ao desmatamento. A matéria aprovada no Parlamento Europeu foi objeto de acordo político preliminar posterior com a Comissão Europeia e com o Conselho Europeu. O governo brasileiro transmitiu à Comissão Europeia, em mais de uma oportunidade, sua visão e suas preocupações sobre o tema. Causa preocupação ao Brasil que o imperativo legítimo de proteção ao meio ambiente possa servir de pretexto para estabelecer legislação que imponha medidas restritivas ao comércio internacional de natureza unilateral, extraterritorial e discriminatória, em prejuízo sobretudo dos países em desenvolvimento. O Brasil confia em que a iniciativa de lei não venha a discriminar indevidamente contra produtos da

agropecuária brasileira e seus derivados, nem viole regras da OMC. Para desafios no contexto do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ver a subseção c da seção 2 do tópico 6.2 no tomo 6.

Investimentos

Investimentos do Brasil na UE: O estoque de investimentos brasileiros em países da UE somou cerca de US$ 132 bilhões em 2019. O investimento produtivo anunciado pelo Brasil na União Europeia entre 2006 e 2015, segundo a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (ApexBrasil)[406], esteve bastante concentrado em três setores: "Energias alternativas ou renováveis", em razão de projeto, anunciado pela Petrobras em Portugal, em maio de 2010, de manufatura no subsetor de biocombustíveis; "Alimentação e Fumo" e "Aeroespacial".

Investimentos da UE no Brasil: O Brasil se destaca como o maior destino do investimento estrangeiros diretos (IED) dos países da UE na América Latina, com quase metade do estoque localizado na região (€ 353 bilhões). Os investimentos europeus no Brasil são de grande tradição histórica e de importante caráter estratégico, principalmente nos setores de manufatura, infraestrutura de *internet* e serviços de negócios, o que indica seu alto valor agregado. Tomados em conjunto, os países da UE constituem o principal investidor estrangeiro no Programa de Parcerias de Investimento (PPI), com cerca de R$ 79 bilhões. Ademais, um dos programas do qual o Brasil participa por meio da Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB) é o *AL-Invest 5.0*, da Comissão Europeia, que apoia o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas na América Latina, a partir do fortalecimento das capacidades produtivas, empresariais e associativas.

Cooperação: A Comissão Mista de Cooperação Bilateral (1982) exerce papel de coordenação da ampla agenda temática bilateral.

Cooperação com Novos Atores: A UE trabalha com atores não estatais, como organizações da sociedade civil (OSCs) e autoridades subnacionais para implementar projetos no Brasil. Atualmente, a UE financia cerca de cem projetos em diversas áreas, que enfocam principalmente em grupos vulneráveis, como comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e ribeirinhas, mulheres negras, crianças e jovens, e mudanças em políticas públicas, a fim de aumentar a capacidade das OSCs e associações de autoridades locais (como associações de prefeituras) para desempenharem de maneira mais eficaz o seu papel de atores independentes do desenvolvimento. Entre as OSCs, destacam-se projetos com instituições como a Abong (Agência Brasileira de Organização Não Governamentais) e GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). A primeira iniciativa, implementada pela Abong, pretende qualificar e ampliar o ambiente de atuação de 650 OSCs, tornando-as instituições de referência na produção, sistematização e compartilhamento de informações. A segunda, gerida pelo GIFE, destina-se ao reforço de capacidades de OSCs e órgãos governamentais para lidar com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório da Sociedade Civil, bem como para promover alterações normativas e regulatórias que ampliem as condições de sustentabilidade política e econômica das OSCs (revisão de tributos e aprimoramento de incentivos fiscais, por exemplo). Com autoridades locais, a UE possui projetos com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Essas associações dos movimentos municipalistas buscam fortalecer as capacidades institucionais a partir da

[406] Dados do Mapa de Investimentos Bilaterais Brasil-UE, da ApexBrasil.

cooperação interurbana. A ABM, por exemplo, iniciou em 2017 um projeto para fortalecer a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em mais de 200 pequenos e médios municípios, por meio de oficinas de capacitação destinadas a gestores, autoridades locais e multiplicadores, oferecendo apoio a planos de desenvolvimento sustentável nessas cidades.

Direitos Humanos: Houve projeto apoiado pela UE de fortalecimento do Programa de Proteção dos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos no Brasil, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio de trocas de materiais como manuais, oficinas, e criação de Manual de Proteção e Autoproteção para Defensores Brasileiros dos Direitos Humanos para disponibilização impressa e online. Também foi fruto de cooperação com a UE o Programa "Zero Discriminação".

Educação: No âmbito do Programa Erasmus Mundus, criado em 2004, mais de 2 mil estudantes brasileiros já receberam bolsas de estudos. Já o Programa de Bolsas Erasmus+ (responsável pela concessão de bolsas para intercâmbio entre faculdades Erasmus+), de 2014, mas aplicável ao período 2021-2027, permitiu a criação de novas possibilidades de cooperação. A UE reservou cerca de € 57 milhões para a cooperação com o Brasil.

Meio Ambiente: De 1992 a 2009, a CE financiou o maior programa de florestas do mundo, o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7). O projeto URBAN LEDS (2012-2015), que promove estratégias de desenvolvimento urbano de baixo carbono, envolveu o Brasil. Os programas EUROCLIMA, RALCEA e WATERCLIMA também incluem o Brasil.

Jurídica: Em 2017, criou-se o GLO.ACT, uma iniciativa conjunta de quatro anos (2015-2019) da UE e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, na sigla em inglês) para combater o tráfico de seres humanos e o contrabando de migrantes. O GLO.ACT visa a fornecer assistência a autoridades governamentais e organizações da sociedade civil em treze países estrategicamente selecionados, entre os quais o Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-UE (2004). Em 2021, entrou em operação o cabo transatlântico submarino *Ella Link* – primeiro projeto de ligação direta de fibra ótica de alta capacidade entre a América do Sul e a Europa (Fortaleza-Sines). O ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações do Brasil, Marcos Pontes, representou o Brasil no evento *Leading the Digital Decade* e na cerimônia de inauguração do cabo, em Sines, Portugal (2021). Nas discussões sobre governança da *internet*, Brasil e UE têm identificado convergência de posições. Entre elas, sobrelevam a defesa de modelo multissetorial, democrático e transparente de governança; e o entendimento de que as tecnologias da informação e da comunicação podem constituir poderosa ferramenta para o desenvolvimento.

3.5. Europa

3.5.1. Outros agrupamentos ou organizações de concertação ou integração

I. Marcos iniciais da integração europeia

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, diversas iniciativas foram implementadas para pacificar a Europa por meio de sua integração. Para mais detalhes sobre a União Europeia (UE), ver o tópico anterior.

Outras iniciativas de viés mais econômico que nascerão desse esforço do pós-Segunda Guerra Mundial são o BENELUX, em 1944 (em vigor a partir de 1948); a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, seguida pelo Tratado de Paris, de 1960, que cria a Organização Europeia para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (para mais detalhes, ver o tomo 6); e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), de 1960 (para mais detalhes, ver a seção seguinte deste tópico). Uma série de outras organizações europeias foram criadas no período, como o Comitê Europeu de Normalização, a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea e a Conferência Europeia de Aviação Civil.

a) Conselho da Europa

Em 1948, o Congresso da Haia (ou Congresso da Europa) reuniu delegados de vinte países europeus para discutir o potencial de cooperação entre os Estados da Europa, para manutenção da paz e da soberania nacional. Uma série de resoluções foi adotada prevendo, entre outros, o estabelecimento de uma assembleia consultiva eleita pelos parlamentos nacionais, a elaboração de uma Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a criação de um tribunal para fazer cumprir suas decisões.

Pouco depois da conferência, o ministro belga das Relações Exteriores, Paul Henri Spaak, pediu a criação de uma Assembleia Europeia, com amplos poderes, composta por membros do parlamento dos vários Estados e decidindo por maioria de votos. Embora o Reino Unido, sendo a favor de um corpo de natureza puramente consultiva, tenha rejeitado esta proposta, um acordo foi alcançado em janeiro de 1949: um Conselho da Europa consistindo em uma Assembleia Parlamentar, de caráter consultivo, e um Comitê de Ministros, com poder decisório, além de um Secretariado. Em 5 de maio de 1949, em Londres, o tratado que constitui o Estatuto do Conselho da Europa foi assinado por dez países: Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Irlanda, Itália, Dinamarca, Noruega e Suécia. Suas primeiras sessões foram realizadas em Estrasburgo, que se tornaria sua sede permanente.

Como foi declarado no Estatuto, o objetivo do Conselho da Europa é alcançar uma maior unidade entre seus membros com o objetivo de salvaguardar e concretizar os ideais e princípios que são sua herança comum e facilitar seu progresso econômico e social. Tais objetivos seriam alcançados "por meio dos órgãos do Conselho, discutindo questões de interesse comum e acordos e ações comuns em questões econômicas, sociais, culturais, científicas, jurídicas e administrativas, e na manutenção e realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais". Seus principais valores são a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos.

A CEDH foi assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953. A Convenção, em seu Artigo 19, previu o Tribunal Europeu dos Direitos

Humanos (TEDH, instalado em 1959), destinado a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos, além de uma Comissão, já extinta.

Até 1965, passaram a fazer parte do Conselho a Grécia (ainda em 1949), a Islândia, a Turquia e a República Federal da Alemanha (RFA, 1950), a Áustria (1956), o Chipre (1961), a Suíça (1963) e Malta (1965). Alguns outros desenvolvimentos importantes até meados dos anos 1960 incluem a primeira audiência do TEDH em 1960; a assinatura da Carta Social Europeia em 18 de outubro de 1961, em Roma; e a introdução das primeiras conferências ministeriais especializadas em 1959.

b) Iniciativas europeias na área de defesa

Iniciativas na área de defesa foram elemento fundamental para construir confiança e evitar a eclosão de um novo conflito. Em 1947, é assinado o Tratado de Dunquerque, de assistência mútua entre Reino Unido e França. Em 1948, seu escopo é alargado, com o Tratado de Bruxelas, de 1948, entre ambos, mais Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. Naquele momento, os países europeus estavam interessados em convencer os Estados Unidos (EUA) a contribuir para os esforços de assistência mútua, o que redundará no Tratado do Atlântico Norte (TAN), em 1949.

A pressão norte-americana para que a RFA se rearme originará o Plano Pleven, também concebido por Jean Monnet, mas cujo nome deriva do então primeiro-ministro francês, que visava ao estabelecimento de uma arquitetura de defesa pan-europeia, incluindo um exército comum, com o objetivo de prevenir a eclosão de um novo conflito no continente em razão de eventual rearmamento alemão. Do Plano Pleven derivará, em 1952, o Tratado de Paris, que cria a Comunidade Europeia de Defesa, sem a presença britânica. O Tratado de Paris nunca entrou em vigor, dada a rejeição parlamentar da base gaulista na França e a não ratificação pela Itália.

Com o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa e com as conferências de Paris e Londres de 1954 – que abrem o caminho para a entrada da RFA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, o Tratado de Bruxelas de 1948 é reformado, em 1954, dando origem à União da Europa Ocidental, uma organização militar muito menos ambiciosa do que a que se criaria em 1952, formada entre os signatários de Bruxelas, a RFA e a Itália. Posteriormente, entrarão na organização Portugal, Espanha e Grécia, mas ela será dissolvida em 2011. Para mais detalhes sobre a OTAN, ver o tomo 5.

II. Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

O Tratado sobre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) foi assinado em 1960 em Estocolmo por Noruega, Suíça, Áustria (saiu em 1994), Dinamarca (saiu em 1972), Portugal (saiu em 1985), Reino Unido (saiu em 1972) e Suécia (saiu em 1994). A Associação nasceu como resultado de negociações durante a década de 1950, que, embora também baseadas no livre comércio, visaram ao estabelecimento de uma alternativa às Comunidades Europeias (CE), porque era calcada no princípio de cooperação intergovernamental em contraposição à de vertente supranacional. A Finlândia entrou como membro pleno em 1986 (era associado desde 1961) e saiu em 1994. Todas as saídas estão relacionadas a acessões às CE. A Islândia entrou na EFTA em 1970; e Liechtenstein, em 1991. Outros países já demonstraram interesse em aceder à EFTA, como Andorra, San Marino e Mônaco.

Em 1972, como resultado de processo iniciado no fim da década anterior, cada membro do EFTA negociou bilateralmente acordos de livre comércio com a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Relações com outros países começaram também nos anos 1960, com a Iugoslávia.

Inicialmente, a EFTA não cobria livre comércio de produtos agrícolas ou pesqueiros, mas os compromissos foram aprofundados (incluindo circulação de pessoas, serviços, investimentos e propriedade intelectual) com a assinatura da Convenção de Vaduz, em 2001, que reforma o tratado original.

A EFTA é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover o livre comércio e a integração econômica de seus membros. Ela não busca a integração política, tampouco estabelece uma união aduaneira ou aprova legislações para cumprimento nos seus membros. As principais tarefas da Associação são:

1) velar pela Convenção da EFTA e desenvolvê-la: essa convenção regula as relações econômicas entre os seus Membros e é objeto de atualização constante (como em Vaduz, para trazer disciplinas sobre livre movimentação de pessoas dentro da EFTA, ou sempre que necessário alinhar-se aos acordos bilaterais que a Suíça negocia com a UE);
2) gerenciar o Acordo sobre a Área Econômica Europeia; e
3) desenvolver a rede internacional de acordos de livre comércio da EFTA.

Dada a proximidade e o volume de comércio, desenvolveu-se um rol importante de acordos para organizar o relacionamento da EFTA e de seus membros com a UE. Apesar de não constituir uma união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem. Atualmente, a EFTA possui 29 acordos de livre comércio assinados com mais de 40 países, incluindo, na América Latina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá e Peru, além de outros parceiros extrarregionais com quem o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) já tem acordo comercial vigente, como União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês), ou está em processo de negociação, como Canadá e Coreia do Sul. Em torno de 80% do comércio realizado pelo EFTA estão cobertos por acordos de livre comércio.

Com uma população de 14,4 milhões de pessoas e um produto interno bruto (PIB) de US$ 1,3 trilhão, segundo estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2021, os quatro membros do bloco estão entre os maiores PIB *per capita* do mundo e figuram entre os países mais abertos ao comércio. Em termos de PIB *per capita*, Liechtenstein foi considerado, em 2019 (último ano com dados disponíveis para o país), o 2º país mais rico do mundo (PIB *per capita* de US$ 169 mil). Em 2021, a Suíça, foi o 3º (US$ 93,7 mil), a Noruega, o 4º (US$ 89 mil), e a Islândia, o 7º (US$ 69 mil). Em 2018, a participação do comércio no PIB foi de 119% na Suíça, 91% na

Islândia e 71% na Noruega. Os principais parceiros da EFTA são a UE, que responde por mais da metade do comércio com o bloco, seguida por EUA, China, Índia e Hong Kong. O Brasil posicionava-se, em 2018, como 13º maior parceiro da EFTA e correspondia a 0,8% do fluxo de comércio com o bloco. As importações totais da EFTA somaram cerca de US$ 275 bilhões, em 2021.

Três membros da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os membros da UE integram, desde 1994, a Área Econômica Europeia (AEE, ou Espaço Econômico Europeu), o que, na prática, os integra em um mercado comum interno, que garante as quatro liberdades, além de diversas outras áreas de cooperação, como educação, meio ambiente, turismo e cultura. A AEE, que é dirigida por um Comitê Conjunto, não cobre políticas agrícola e pesqueira (embora haja certas disciplinas a respeito), união aduaneira, política comercial comum, política externa e de segurança comuns, justiça e assuntos internos (embora os países do EFTA façam parte da Área Schengen) e política econômica e monetária comum. A Suíça não faz parte da AEE, mas tem uma série de acordos bilaterais com a UE nos temas cobertos pela Área (cujo corpo principal é de 1999).

A estrutura institucional da EFTA é encabeçada pelo Conselho da EFTA, que se reúne, em regra, oito vezes por ano em nível de representantes permanentes junto à Associação e uma vez por ano em nível ministerial. As decisões são tomadas por consenso. O Conselho delibera sobre questões como o relacionamento com terceiras partes e aquele entre os membros da EFTA. Também delibera sobre a acessão de novos membros, os quais devem ser europeus e comprometer-se a pleitear acessão aos acordos de que a EFTA já é parte. A partir de julho de 2020, a presidência rotativa da EFTA passou a ter duração de doze meses, em vez dos seis meses anteriores.

Subordinados ao Conselho estão diversos comitês para assuntos específicos, como relações com terceiros países, regras de origem e questões aduaneiras ou barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês). Existem ainda: um comitê de orçamento; um conselho de auditores que atua sobre o Secretariado, sobre o Órgão de Fiscalização da EFTA (ou Autoridade de Supervisão, que monitora o cumprimento da AEE pelos membros da EFTA) e sobre o Tribunal de Justiça da EFTA (apenas para os membros da AEE); um comitê consultivo, de que participam representantes dos setores produtivos e dos trabalhadores; e um comitê parlamentar, de que participam representantes dos parlamentos dos membros. Há ainda um comitê permanente apenas entre os membros da EFTA que sejam da AEE e um fórum informal AEE-EFTA que envolve representantes eleitos em nível local e regional dos países do EFTA que participam da AEE (Liechtenstein decidiu não participar) e busca trabalhar conjuntamente com o Comitê das Regiões da UE.

O orçamento da EFTA está na casa de US$ 23 milhões, e seu Secretariado, com sede em Genebra e em Bruxelas, não tem mais do que 90 funcionários. O secretário-geral, Henri Gétaz, atua em Genebra. Ele é assistido por três subsecretários-gerais, um em Genebra e dois em Bruxelas. Os quatro são escolhidos pelo Conselho e cada um é nacional de um dos membros.

Para as negociações de acordo de livre comércio entre EFTA e MERCOSUL, ver a subseção d da seção II do tópico 6.2 no tomo 6.

III. Grupo de Visegrado (V4)

a) Características gerais

O Grupo de Visegrado foi criado em 15 de fevereiro de 1991 e reunia a Polônia, Hungria e Tchecoslováquia. Com a divisão dessa última, em 1993, o grupo passou a ter quatro membros, por isso é conhecido como V4. O objetivo original do V4 era a cooperação para facilitar a acessão à Organização do Atlântico Norte (OTAN), o que ocorreu em 1999, e à União Europeia (UE), que se deu em 2004.

O V4 não tem estrutura formal, contando apenas com uma presidência rotativa anual e o Fundo Internacional Visegrado (IVF, na sigla em inglês), ambos estabelecidos em 2000. Os membros reúnem-se em diversos níveis, de consultores especializados a chefes de Estado e de Governo, para tratar de cooperação em ampla gama de temas: segurança e defesa; comércio e investimentos; finanças; meio ambiente e mudança do clima; agricultura; integração energética, logística e digital; saúde; educação e cultura; ciência, tecnologia e inovação; entre outros.

A partir de 1º de julho de 2021, a Hungria ocupou a presidência 2021-2022. O país elegeu como prioridades: a representação de posições comuns no âmbito da UE nas áreas de interesse comum e contribuição para a estabilidade e segurança da Europa, o apoio à reabertura da sociedade e da economia regionais por meio de soluções sustentáveis, digitais e inovadoras, e o fortalecimento das parcerias V4+ e a revitalização do papel internacional do V4 na diplomacia do período pós-COVID-19.

A Eslováquia é a atual presidente do Grupo, entre julho de 2022 e junho de 2023. As prioridades da presidência eslovaca são: seguir os princípios dos direitos humanos, liberdade, democracia, Estado de Direito, relações de boa vizinhança e compromisso com a integração europeia e a cooperação transatlântica; continuar a identificar áreas de interesse comum e garantir que o V4 contribua para soluções e políticas comuns tanto a nível da UE como da OTAN; dar continuidade à cooperação com parceiros europeus e não europeus no formato V4+, adaptando tal formato à nova realidade geopolítica; colocar os Bálcãs Ocidentais no topo da agenda, com o objetivo de alcançar um progresso tangível no processo de alargamento do V4.

b) Outros arranjos sub-regionais

Em 2014, a Tchéquia chegou a convidar a Áustria e a Eslovênia para as reuniões de Visegrado, mas a Hungria recusou a expansão do grupo. Em 2015, Tchéquia, Eslováquia e Áustria passaram a reunirem-se no formato Trilateral de Austerlitz, também chamado de Triângulo de Slavkov. Esse arranjo serve de alternativa ao V4 para Tchéquia e Eslováquia, dado o progressivo tensionamento das relações de Hungria e Polônia com a UE.

Os países do V4 são parte do Formato de Bucareste ou Nove de Bucareste (B9, 2015) e da Iniciativa dos Três Mares ou Iniciativa do Báltico, Adriático e Mar Negro (3SI, 2016). O B9 foi criado em resposta às ações da Rússia na Ucrânia e reúne, além do V4, os três países bálticos, a Romênia e a Bulgária. A 3SI visa alavancar o investimento dos doze países membros (B9, Áustria, Eslovênia e Croácia), que compartilham a experiência da “Cortina de Ferro”.

c) V4 no contexto da integração europeia e da aliança ocidental

O V4 coloca-se como porta-voz dos interesses da Europa Central e do Leste, apoiando a entrada dos países dos Bálcãs ocidentais, da Ucrânia e da Geórgia na integração europeia e na aliança militar transatlântica, ainda que, no caso desses dois últimos, tal movimento esteja, na prática, bloqueado pelos interesses russos. O V4, que é destinatário líquido dos recursos do orçamento europeu, é considerado um subgrupo europeu com índice de coesão estrutural (ICE)[407] acima da média do bloco, ao passo que o índice de coesão individual (ICI)[408] é abaixo da média. Isso é explicado pelo fortalecimento da infraestrutura e dos laços econômicos desses países, ao passo que a experiência pessoal da integração europeia para seus cidadãos ainda é pouco intensa, concentrando-se sobretudo nas grandes cidades. Apesar da história comum e de valores compartilhados, os países do V4 discordam em vários aspectos e priorizam aspectos diferentes em sua relação com a UE, Rússia e Estados Unidos (EUA).

A crise migratória de 2015 aprofundou as divergências entre os países do V4 e a UE. A Hungria e Polônia lideraram uma postura dura contra a migração e contra a proposta de UE de distribuição dos refugiados pelos países membros. Ironicamente, a manutenção dessa postura, ao longo dos últimos meses de 2021, diante da ameaça de Aleksander Lukashenko, presidente de Belarus, de "inundar" a Europa com imigrantes e drogas, tem sido uma forma de a Polônia romper seu isolamento na UE. O governo húngaro é considerado mais autoritário e iliberal do que o polonês. Viktor Orban é ideologicamente mais próximo do presidente russo Vladimir Putin e declara-se defensor de uma Europa cristã contra a migração, tendo sua coalizão sido reeleita em 2022, pela quarta vez consecutiva, e obtendo cerca de 153 assentos no parlamento húngaro.

O conflito na Ucrânia foi um outro elemento divisório no grupo. Tchéquia, Eslováquia e Polônia colocam-se do lado ucraniano no conflito, em diferentes graus, conduzindo esforços para ajudar a Ucrânia. Os três enviaram armas para Kiev, e a Polônia é o principal ator do grupo diretamente afetado e pressiona os demais pelo aprofundamento das sanções. Enquanto isso, a Hungria coloca-se contra as sanções e recusa-se a permitir que armas com destino à Ucrânia transitem por seu território. É possível interpretar a posição húngara como abordagem centrada na segurança energética em razão de seus próprios interesses nacionais. No final de março, o trio forçou o cancelamento de uma reunião de ministros da defesa do V4 em Budapeste. Houve uma deterioração sobretudo na relação entre Budapeste e Varsóvia. Até o momento, não houve declarações do V4 sobre o conflito.

Em temas de defesa, Praga, Bratislava e Budapeste apoiam as iniciativas europeias de autonomia estratégica, liderada por Paris e Berlim, enquanto Varsóvia, que tem, tradicionalmente, uma postura mais defensiva em relação à Rússia, apoia o fortalecimento da OTAN e a manutenção de laços mais próximos com os EUA. Os países do V4 defendem a criação de força militar regional conjunta, o *V4 EU Battlegroup*, que ficaria à disposição da OTAN e das Forças de Resposta Rápida da UE, além de outras iniciativas como o *V4 Joint Logistic Support Group Headquarters* e a realização e exercícios conjuntos.

---

[407] O ICE retrata os aspectos relacionados a resiliência, laços econômicos, financiamento, integração de políticas e segurança dos Estados em relação à UE. O ICE dos países do V4 é acima da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota laços econômicos fortes de integração, como a dependência orçamentária.

[408] O ICI retrata o nível de experiência, engajamento e participação, atitudes, expectativas e opiniões sobre políticas comuns na integração europeia. O ICI dos países do V4 é abaixo da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota que a experiência do cidadão médio ainda é pouco intensa e concentrada em grandes cidades.

O V4 participa do engajamento europeu para o combate à mudança do clima, porém a Polônia defende uma estratégia energética que inclua o carvão, como forma de evitar a dependência do gás natural russo, enquanto Tchéquia, Eslováquia e Hungria consideram o gás russo uma alternativa mais limpa e adequada aos objetivos dessa política.

d) Relações contemporâneas entre Polônia e Hungria e União Europeia

Desde meados dos anos 2010, Polônia e Hungria tem tido relações tensas com a UE, que critica a erosão do Estado de Direito nos dois maiores países do V4. Em pelo menos quatro ocasiões, a Comissão Europeia acionou o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), com base no Artigo 7º do Tratado de Maastricht, por considerar que leis (reformas do judiciário, procedimento de refúgio) adotadas pelos governos de Viktor Orbán (Fidesz, primeiro-ministro desde 2010) e Andrzej Duda (Direito e Justiça – PiS, presidente desde 2015) ameaçavam a independência do judiciário, o regime democrático e demais valores consagrados do Artigo 2º do Tratado de Maastricht. Políticas anti-LGBTQIA+, anti-aborto e contra a liberdade de imprensa também são elementos que contribuem para críticas da UE à Polônia e à Hungria.

Apesar de o TJUE ter considerado que as ações de Orbán e Duda violam o Direito Europeu, os governos de Polônia e Hungria resistem a implementar as recomendações do Conselho Europeu. Em outubro de 2021, a corte constitucional polonesa, afastando o princípio da primazia do Direito Comunitário, decidiu que alguns dispositivos da legislação e acordos da UE eram incompatíveis com a constituição polonesa, reacendendo debates sobre uma eventual saída da Polônia do bloco europeu (*Polexit*). No entanto, pesquisas mostram que menos de 15% dos poloneses apoiam o abandono do bloco.

Em reação à ofensiva da UE, Polônia e Hungria tentaram vetar o pacote europeu para recuperação econômica (*Next Generation EU*, NGEU[409]) e o orçamento plurianual europeu (*Multiannual Financial Framework 2021-2027*, MFF), cuja liberação de recursos seria condicionada ao respeito ao Estado de Direito. Os países europeus tentam impedir que seus recursos financiem o fortalecimento dos regimes iliberais de Orbán e Duda, em meio a denúncias de corrupção que favoreceriam os partidos e aliados desses governos. A chanceler alemã Angela Merkel mediou um acordo pelo qual a Comissão não restringiria o acesso aos recursos do programa, até que o TJUE se pronunciasse a respeito da compatibilidade das condicionalidades ao Tratado de Maastricht, entretanto, Bruxelas já deixou de aprovar € 36 bilhões em fundos de recuperação pós-pandemia para a Polônia.

As relações seguiram tensas em 2022. Houve prosseguimento das audiências sobre os dois países sob o Artigo 7º, o que ensejou uma resolução saudatória pelos eurodeputados, aprovada com 426 votos a 133 e 37 abstenções. Ao mesmo tempo, instaram o Conselho a mostrar "compromisso genuíno" e a fazer "progressos significativos" para proteger a valores comuns.

No caso húngaro, a situação está mais complicada. Em setembro de 2022, o Parlamento Europeu aprovou resolução chamando a Hungria de "autocracia eleitoral", um sistema constitucional no qual ocorrem eleições, mas o respeito pelas normas e padrões democráticos está ausente. O relatório do Parlamento expôs como os valores da UE no país se deterioraram ainda mais desde 2018, devido aos "esforços deliberados e sistemáticos do governo húngaro". Os eurodeputados pediram que uma parte dos fundos europeus deveria ser retida até que o país cumpra as recomendações da UE e as decisões dos tribunais. Dias depois, a Comissão Europeia propôs

[409] O NGEU é um instrumento temporário de recuperação, cujos recursos (€ 806,9 bilhões, ou € 750 bilhões em preços de 2018) devem ser aplicados ao longo de 2021-2023.

suspender o pagamento de € 7,5 bilhões de fundos europeus. De acordo com os procedimentos, os próximos passos dizem respeito aos Estados-Membros e ao Conselho.

e) Relações contemporâneas entre Tchéquia e Eslováquia e União Europeia

As relações da Tchéquia e da Eslováquia com a UE são, em geral, mais construtivas do que relações da UE com os demais parceiros do V4, de caráter mais nacionalista e conservador. Mais recentemente, a França tem se aproximado da Tchéquia e da Eslováquia, para conseguir apoio dentro da UE e isolar Hungria e Polônia. A Eslováquia é o único país do V4 a adotar o euro, o que a torna mais próximo da UE. A Alemanha também valoriza o contato com os países da antiga Tchecoslováquia como um meio de influenciar o V4 a ter uma postura mais construtiva na UE.

f) Relações do V4 com países extraeuropeus

A China representa, desde 2012, uma fonte alternativa de investimentos para o V4, cujos membros fazem parte do formato "16+1". Entretanto, essa relação é sujeita a pressões ocidentais como demonstram o veto de Tchéquia e Eslováquia à participação da empresa chinesa Huawei em suas redes de 5G. A Polônia também exclui a empresa chinesa após pressões dos EUA.

Durante o governo Trump, as pautas conservadoras e nacionalistas (questões de gênero, aborto, religião, imigração, meio ambiente) eram um fator de convergência do V4, principalmente Polônia e Hungria, com os EUA. Essa aproximação é ilustrada pelo Processo de Varsóvia para o Oriente Médio (2019) e pela abertura de uma seção comercial da embaixada húngara em Jerusalém (2019). O governo Biden tem mantido relações distantes com o V4, dialogando diretamente com a Rússia e até mesmo excluindo a Hungria da Cúpula para Democracia.

3.5.2. Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus

I. Política externa da Alemanha

a) Política externa de Angela Merkel

Os 16 anos de governo de Angela Merkel, de 2005 a 2021, foram marcados por diversas crises, contudo a política externa alemã manteve-se relativamente estável em relação aos seus objetivos. A política externa de Merkel manteve a ênfase no multilateralismo, na defesa do projeto europeu e na preferência pela busca de compromissos políticos ao uso da força. O poder alemão está, sobretudo, em sua economia e em sua diplomacia, uma vez que suas capacidades militares são limitadas tanto por fatores históricos quanto por resistências domésticas ao aumento do poderio e dos gastos militares alemães. Por isso, frequentemente, os interesses econômicos e comerciais parecem preponderar sobre questões geopolíticas.

A sequência de crises que a chanceler Angela Merkel enfrentou inicia-se logo ao assumir o governo, em 2005, quando teve de lidar com a recusa de franceses e de neerlandeses ao projeto de tratado constitucional europeu. A Alemanha liderou a revisão do texto que viria a ser o Tratado de Lisboa, que foi aprovado em 2007. Entre 2008 e 2011, Merkel enfrenta os efeitos da grande crise econômica que se inicia no mercado de *subprime* estadunidense, contamina as demais economias centrais e leva à crise da dívida soberana europeia. Nesse contexto, a chanceler alemã lidera esforços para manter a estabilidade financeira da UE, defendendo medidas de austeridade fiscal ao mesmo tempo em que elabora três planos de socorro financeiro à Grécia. Em 2011, na esteira do acidente nuclear de Fukushima, o governo alemão decide desativar suas usinas nucleares, o que aumenta sua dependência energética em relação à Rússia. Essa aproximação com a Rússia seria colocada à prova em 2014, quando os conflitos na Ucrânia (Crimeia e Donbass) se agravam.

Em 2014, após ser criticada pela falta de engajamento em diversas crises de segurança (intervenção da Líbia, intervenção francesa no Mali, agravamento da situação na Síria), a Alemanha declara o "Consenso de Munique", pelo qual o país se compromete a atuar de maneira mais assertiva nos temas de segurança internacional. O aumento do orçamento militar, o maior engajamento no Mali, na Lituânia e no mar do Sul da China são consequências dessa nova postura. Ainda em 2014, após pressão dos Estados Unidos (EUA), os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) comprometeram-se a elevar seus gastos militares a 2% do produto interno bruto (PIB) até 2024, porém a Alemanha reluta em fazê-lo e prometeu atingir 1,5% do PIB em 2024. Domesticamente, partidos como os Verdes e os Sociais-democratas e a população em geral são contrários à elevação de gastos militares, o que impediu que Merkel cumprisse até agora o compromisso de 2014. Em 2015, a Alemanha anuncia na Conferência de Segurança de Munique que está pronta a assumir maiores responsabilidades no âmbito da segurança internacional. Durante o ano de 2019, a Alemanha liderou da Força Tarefa Combinada de Reação Rápida da OTAN (*Very High Readiness Joint Task Force* – VJTF).

Em 2015, o agravamento do conflito na Síria, e no Oriente Médio, em geral, leva à uma grande crise migratória, que ameaça não apenas a coesão do bloco europeu, como os valores fundamentais democráticos da União Europeia (UE), ao fortalecer os sentimentos nacionalista e xenofóbico, que, na Alemanha, é expresso pelo partido Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão). Os atentados terroristas cometidos por islâmicos radicalizados entre 2014 e 2016

também contribuíam para o crescimento da extrema direita na Europa. Apesar de críticas internas e externas, a Alemanha de Merkel mantém suas fronteiras abertas e acolhe milhões de imigrantes, o que além do caráter humanitário atende às necessidades de um mercado de trabalho cuja demografia é cada vez mais velha. Ao mesmo tempo, Merkel dedicou-se pessoalmente nas negociações do acordo entre UE e Turquia.

Em 2016, a política externa alemã teve de lidar com o *Brexit* e com a animosidade do governo Trump em relação aos europeus e aos alemães em particular. Enquanto os britânicos reclamavam de irredutibilidade de Merkel em relação a um acordo que evitasse o *Brexit*, a França de Macron ressentia a falta de entusiasmo alemão em aprofundar a integração. Os desentendimentos entre EUA e Alemanha eram anteriores à chancelaria de Angela Merkel. Em 2005, Gerhard Schörder opôs-se à Guerra no Iraque. Os sucessivos superávits comerciais, que somam US$ 3 trilhões nos últimos quinze anos, e o subfinanciamento do orçamento de defesa alemão são as principais fontes de atrito entre os parceiros transatlânticos, e sob Trump, essas divergências apenas se agravaram. Os EUA acusam a Alemanha de beneficiar-se de uma ordem liberal para a qual pouco contribui.

Em 2019, Merkel teve de lidar com as crises sanitária e econômica causada pela pandemia de COVID-19. Apesar do sucesso inicial no controle da doença, a pandemia evidenciou as falhas de coordenação entre as esferas de governo alemãs (federalismo) e a falta de investimento em infraestrutura, resultado direto das políticas de austeridade implementadas desde 2008 (crise). A Alemanha foi inicialmente contra a emissão de títulos de dívida garantidos pela UE para lidar com a crise econômica gerada pela pandemia, porém aceitou esse mecanismo como parte dos esforços para relançar o bloco, ao lado da França.

Além das crises, a política externa alemã durante o governo de Angela Merkel caracterizou-se pela aproximação com a Rússia e com a China. A Alemanha acreditava que a integração econômica com esses países levaria à liberalização não apenas de suas economias, mas também de seus regimes políticos. Contudo, a repressão russa a opositores de Vladimir Putin, em especial, o caso Navalny, e o apoio russo ao governo de Lukashenko demonstram que a abertura do regime russo não acontecerá. Mesmo assim, Merkel manteve a construção do gasoduto Nord Stream 2, apesar das críticas dos EUA e de outros países europeus.

Um dos principais objetivos de Merkel em relação à China era a assinatura do Acordo Geral de Investimentos entre o país asiático e a EU, mas o processo de aprovação desse acordo encontra-se paralisado. A China é o maior mercado para produtos *made in Germany*, o que não impede de a Alemanha condenar as violações dos direitos humanos na China (*uigures*, Hong Kong) ou de reconhecer os riscos da atuação de empresas chinesas em elementos estratégicos de sua rede 5G, desde que os interesses das empresas alemãs no mercado chinês estejam resguardados. Há preocupação crescente em relação à dependência alemã do fornecimento de matérias-primas estratégicas (gálio, terras raras) para a indústria de ponta alemã e a parceria sino-alemã assume cada vez mais caráter de rivalidade industrial.

b) Discurso na AGNU em 2022

Primeiramente, o chanceler Olaf Scholz menciona a defesa da Carta das Nações Unidas (ONU) frente ao expansionismo russo, afirmando que a Alemanha tem oferecido apoio financeiro, humanitário e material a Kiev, e que não aceitará uma paz ditada pela Rússia. Ressalta, ainda, que

sediará uma conferência de especialistas para tratar da reconstrução da Ucrânia[410]. Em seguida, destaca a necessidade de os governos cumprirem as obrigações internacionais assumidas. Cita, assim, o compromisso alemão em apoiar os países em desenvolvimento nos seus esforços de redução de emissões e de adaptação à mudança do clima, bem como seu compromisso com os direitos humanos, apontando que a Alemanha é o segundo maior doador em matéria de assistência humanitária e que já acolheu milhões de refugiados nos últimos anos. Além disso, chamou atenção para as violações cometidas em países como Coreia do Norte e Afeganistão, e encorajou a China a acatar as recomendações da ONU quanto à situação dos *uigures*. Menciona, ainda, a importância de adaptar as regras e as instituições internacionais à realidade contemporânea, defendendo a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a cujo assento a Alemanha é candidata. Critica, por fim, o nacionalismo e o isolacionismo, clamando por mais cooperação e envolvimento dos países na defesa da ordem internacional.

c) Discurso na AGNU em 2021

O presidente alemão, Frank-Walter Steinmeier, afirmou que seu país vive uma transição política e reconhece suas responsabilidades. Segundo ele, a guerra do Afeganistão revelou que a ação externa deve ser mais realista, seletiva e capacitada militar e diplomaticamente. Disse que o mundo não comporta nacionalismos egoístas, como mostrou a pandemia, e que os privilégios de EUA, China e Rússia na ONU se justificam apenas em benefício geral. Para ele, o multilateralismo deve ser reforçado, em crises como a da Ucrânia, e Europa e China devem cooperar, mas respeitando os direitos humanos. Steinmeier também afirmou que a parceria transatlântica com os EUA fortalece uma ordem internacional baseada em regras, e que a democracia é um projeto de liberdade, universal, e não apenas do Ocidente.

[410] Durante a conferência, em 25 de outubro, realizada em parceria com a Comissão Europeia, Scholz defendeu a criação de um novo Plano Marshall para a reconstrução da Ucrânia.

II. Política externa da França

a) Discurso na AGNU em 2022

Em seu discurso, o presidente Emmanuel Macron condenou a ocupação russa da Ucrânia e alertou para os riscos da divisão entre os países. Afirmou que tem dialogado com Putin em busca de uma solução pacífica para o conflito e que aqueles que tem optado por não se posicionar estariam cometendo um erro histórico, apoiando, mesmo que implicitamente, a causa do novo imperialismo. Quanto à crise alimentar, afirmou que a França dobrou as suas contribuições para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que tem trabalhado para escoar trigo ucraniano em direção à Somália. No que diz respeito à mudança do clima, defendeu que o carvão deve ser erradicado, e que a China e outras grandes potências precisam tomar decisões mais firmes na próxima Conferência das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Ademais, encorajou a formação de coalizões com o fim de desenvolver novas soluções em energia, e a solidariedade em relação aos países mais vulneráveis. Acrescentou, por fim, que CSNU precisa ser reformado, de modo a torná-lo mais representativo e restringir o uso do veto em casos de crimes de destruição em massa, e que os países devem cooperar, sem divisões, pelo futuro do planeta e pelo fim da desigualdade.

b) Discurso na AGNU em 2021

O ministro para Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian, iniciou seu discurso relembrando os princípios da Carta das Nações Unidas (ONU), para, em seguida, focar-se nas responsabilidades: de manter a paz e a segurança internacionais, enfatizando o papel da França no Indo-Pacífico, no combate ao terrorismo e na transição de poder na Líbia, condenando também o programa nuclear iraniano e ressaltando o papel do direito internacional na segurança global; de enfrentar a pandemia de COVID-19, enfatizando as necessidades da imunização global e da recuperação econômica; de combater a crise climática, buscando neutralidade de carbono até 2050 e preservando a biodiversidade. Le Drian enfatizou, finalmente, a promoção do multilateralismo, da regulação da *Internet* e da taxação de multinacionais.

III. Política externa do Reino Unido

a) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Johnson

Em março de 2021, Boris Johnson apresentou ao Parlamento a mais recente versão da *Integrated Review*, o documento mais importante das relações exteriores britânicas. Seu texto delineia os objetivos de médio prazo do país nos setores de segurança, defesa, desenvolvimento e política externa. O documento atual intitula-se *Global Britain in a Competitive Age* e tem sido caracterizado como a maior revisão das políticas de defesa e de segurança do país desde o fim da Guerra Fria. Trata-se da visão do Estado britânico para um Reino Unido pós-*Brexit*.

O documento caracteriza o *Brexit* como um momento único de novas oportunidades para o Reino Unido. Um fato importante é a ênfase que a revisão dá a relacionamentos bilaterais com países europeus (em especial França, Irlanda e Alemanha), enquanto adota uma posição mais cautelosa em relação à União Europeia (UE) como um todo.

Segundo a percepção britânica, a ordem internacional baseada em regras está sendo desafiada, resultando em um contexto de fragmentação e competição entre os Estados. O texto também sublinha a emergência de atores não estatais, em especial as empresas de *big tech*. Por essas razões, o Reino Unido não deveria mais defender a manutenção do *statu quo*, mas adaptar-se para influenciar a formação de uma futura ordem internacional. Assim, a ideia de uma *Global Britain* condensa o papel mais ativo do país na manutenção de uma comunidade internacional em que sociedades e economias abertas possam florescer.

Para tanto, o Reino Unido continuará comprometido com o multilateralismo e com as normas internacionais e buscará ser uma "força para o bem", enfatizando seu papel como uma superpotência em *soft power* e a necessidade de cooperação internacional. Assim, reconhece que ação coletiva e cooperação com países que tenham valores diferentes é vital para enfrentar os desafios atuais, em especial o combate à mudança do clima e à perda de biodiversidade, as quais constituem algumas de suas prioridades. A revisão prevê ainda medidas de inovação em relação ao serviço diplomático, forças armadas e de inteligência, com um esforço de integração digital. O país ainda declara que pretende se tornar uma das "lideranças entre as ciberpotências democráticas".

Sobre defesa e segurança, o documento descreve os EUA como o mais importante aliado estratégico do Reino Unido. Outrossim, antes mesmo da atual invasão russa à Ucrânia, os britânicos já reafirmavam seu compromisso inequívoco com a segurança europeia e descreviam a Rússia como a "maior ameaça regional", enfatizando o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como "base da segurança coletiva"[411]. Assim, apesar de reconhecer a crescente importância geopolítica da região do Indo-Pacífico, as forças de defesa britânicas deverão focar na região Euro-Atlântica. Ao mesmo tempo, buscarão maior engajamento global e modernização – incluindo a aplicação de inteligência artificial (IA), de ofensivas cibernéticas e de

[411] Iniciada a Guerra na Ucrânia, o então primeiro-ministro Boris Johnson realizou diversas visitas a Kiev, demonstrando seu compromisso com a causa ucraniana. Ademais, o Reino Unido se comprometeu com a defesa de Finlândia e Suécia, caso um dos países sofra ataque enquanto suas candidaturas à OTAN estejam sendo analisadas.

investimentos no programa espacial britânico[412]. Sobre a questão nuclear, o Reino Unido revisou o compromisso anterior de reduzir seu arsenal, afirmando que irá, em realidade, aumentá-lo[413].

A leitura do documento britânico deixa evidente que a relação China-Reino Unido permanece complexa. A ascensão chinesa é caracterizada pelo texto como um "desafio sistêmico", e seu programa de modernização militar é visto como um risco para os interesses do Reino Unido. A fim de fazer frente a tal risco, o governo britânico prevê investimentos em instrumentos de enfrentamento ao país asiático – como, por exemplo, questionamentos à questão dos direitos humanos na China, ou o próprio AUKUS. No entanto, o documento lembra que as relações bilaterais devem ser pautadas pelo comércio internacional e pela busca de investimentos, estando a questão climática sempre em foco. Ademais, apesar de não se comprometer com uma presença militar expressiva na região do Indo-Pacífico, o Reino Unido buscará ser a nação europeia com a maior "presença integrada" na região, tendo a Índia como parceira estratégica para executar tal objetivo.

Em relação ao comércio internacional, o Reino Unido continuará a advogar pelo livre comércio e pela redução de protecionismos. De fato, a questão comercial ocupa lugar central na política externa britânica, servindo de plataforma para o desenvolvimento de relações diplomáticas e de segurança[414]. Sobre os aportes financeiros ao desenvolvimento de outros países (*Aid and Development*), o texto prevê a alocação de 0.7% da Renda Nacional Bruta (RNB) ao setor[415].

b) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Truss

Os maiores destaques do curto mandato de Liz Truss como primeira-ministra[416] foram o desastroso anúncio do seu "miniorçamento" e seu posicionamento abertamente hostil em relação à China. Sobre a China, Liz Truss buscou revisar a linguagem usada na *Integrated Review*, a qual caracteriza a China como um "competidor estratégico", para passar a se referir ao país asiático como uma "ameaça", mas sua iniciativa não vingou.

Em setembro de 2022, o então recém-nomeado ministro da Fazenda, Kwasi Kwarteng, apresentou seu "mini-orçamento" para o Parlamento. O plano incluía corte de impostos, promessa de campanha de Truss, o que reduziria a receita do governo em £ 45 bilhões até 2026-2027. Como resultado da percepção negativa dos mercados à proposta orçamentária de Kwarteng, a libra

[412] Em relação a este último ponto, destaca-se o *Harwell Space Cluster*, uma concentração de grupos de pesquisa e desenvolvimento do setor especial localizado perto de Oxford, na Inglaterra.

[413] Foi nesse contexto que se concluiu, em setembro de 2021, o AUKUS, aliança militar trilateral entre Austrália, Reino Unido e os EUA, a fim de fazer frente ao expansionismo chinês na região Indo-Pacífico. Graças ao acordo, a Austrália poderá desenvolver seus próprios submarinos a propulsão nuclear, com base em tecnologia norte-americana. A conclusão da aliança significou, no entanto, a suspensão de programa franco-australiano de compra de submarinos franceses convencionais, causando tensões entre britânicos e franceses.

[414] A conclusão de novos acordos comerciais pós-*Brexit* foi importante prioridade do governo Johnson. Sob sua liderança, o Reino Unido concluiu acordos de livre comércio com a Austrália (dezembro de 2021), Japão (outubro de 2021), Madagascar (novembro de 2021), Comores (abril de 2022) e Nova Zelândia (fevereiro de 2022). Tais acordos foram assinados, mas ainda não estão em vigor. Destaca-se ainda a intenção britânica de aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), pedido de adesão formalizado em fevereiro de 2021. Para mais detalhes sobre o CPTPP, consultar seção sobre o tema no tomo 6.

[415] Apesar dessa diretriz, o Departamento de Desenvolvimento Internacional encerrou suas atividades em setembro de 2020, após fusão com o Ministério das Relações Exteriores, Commonwealth e Desenvolvimento (FCDO).

[416] O mandato de 45 dias de Liz Truss deu a ela o título de primeira-ministra mais efêmera da história britânica, o que foi ilustrado por sua derrota contra uma alface, numa competição inspirada por artigo da revista britânica *The Economist* que afirmou seu tempo em Downing Street seria de "aproximadamente o tempo de validade de uma alface": https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/20/iceberg-lettuce-in-blonde-wig-outlasts-liz-truss.

esterlina sofreu uma desvalorização histórica de 4%, no mesmo dia do anúncio. Dada a instabilidade, Liz Truss passou a enfrentar uma revolta dentro do seu próprio partido e foi obrigada a substituir Kwarteng por um novo Chancellor, Jeremy Hunt.

Delineou-se, então, um cenário de intensa instabilidade econômica no país, acentuada por uma crise de credibilidade frente aos mercados e à comunidade internacional. O Bank of England fixou os juros em 3%, a inflação superou a marca dos 10% – a mais alta em 40 anos –, os bancos comerciais britânicos suspenderam a oferta de pacotes de empréstimos, e a libra esterlina chegou ao seu nível mais baixo desde a década de 1980. Analistas passaram a descrever a política externa britânica pós-*Brexit* como uma coleção de ações mal calculadas que poderão prejudicar a posição do Reino Unido na nova ordem mundial que se desenha, com alguns até mesmo comparando o país à Argentina do século passado – uma nação com grande potencial, mas que acabou prejudicada pela má administração nacional. Sob a pressão de seus próprios colegas do Partido Conservador, Truss foi obrigada a renunciar.

c) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Sunak

O novo primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, tem relativamente pouca experiência na área de política externa e enormes desafios à frente. Com uma exitosa carreira no setor bancário, Sunak é hoje o mais rico membro do parlamento britânico. Enquanto no governo Boris Johnson, ele ocupou o cargo de *chancellor*, posição na qual Sunak se destacou pelos orçamentos públicos elaborados durante a pandemia. Dado o atual cenário de crise econômica no país, espera-se que Sunak priorize a situação doméstica.

Em sinal de relativa continuidade, Sunak manteve os ministros das Relações Exteriores e da Defesa: James Cleverly e Ben Wallace, respectivamente. Cleverly foi conduzido ao atual cargo por Truss, apoia o projeto *Brexit* e está ligado à ala eurocética do Partido Conservador. Já Wallace tem liderado a pasta de Defesa desde Johnson e foi o responsável por definir a posição britânica em relação à Guerra na Ucrânia[417].

Recentemente, o novo primeiro-ministro recusou-se a manter o compromisso defendido por Wallace de alocar 3% do produto interno bruto (PIB) nacional à Defesa até 2030, fato que tem preocupado aliados nos países bálticos. Essa decisão é informada especialmente pela situação financeira doméstica. Enquanto membro do Partido Conservador, é natural que Sunak dê preferência a uma agenda ortodoxa de corte de gastos. No entanto, ele já sinalizou que não pretende revisar a posição britânica em relação à Ucrânia. Após eleito, Sunak fez sua primeira ligação como primeiro-ministro ao presidente ucraniano Volodymyr Zelensky. Ademais, há de se observar a posição norte-americana em relação à Ucrânia, a qual tem forte influência nos britânicos. Biden tem favorecido negociações entre ucranianos e russos, mesmo face à resistência de Zelensky.

Durante sua campanha no verão, antes da eleição de Liz Truss, Sunak caracterizou a China como "a maior ameaça ao Reino Unido e à prosperidade neste século". Portanto, o atual primeiro-ministro dará continuidade a planos de boicote à China, como o banimento de Institutos Confúcios em universidades britânicas. No entanto, tradicionalmente, Sunak defendia uma aproximação econômica e pragmática aos chineses. Tendo a necessidade britânica de buscar novas parcerias comerciais, vislumbra-se a adoção de uma política mais objetiva, na qual Sunak buscará cooperar com a China.

A eleição de Sunak como primeiro-ministro foi vista pela UE como um fato positivo, em especial quando contrastado com seus predecessores. Mesmo tendo composto o governo Johnson

[417] Também foi mantido Jeremy Hunt, *chancellor* que substituiu Kwarteng.

e sendo um reconhecido *Brexiteer*, Sunak é visto como mais moderado. Ademais, sua promessa de campanha de revogar todas as leis europeias nos seus primeiros cem dias de mandato já parece ter sido descartada.

Conforme estabelecido na *Integrated Review*, o comércio internacional permanece como prioridade na política externa britânica, assim como uma presença fortalecida do país no Indo-Pacífico. Para tanto, o Reino Unido conta com sua relação tradicional com a Índia e a eleição de Sunak, primeiro primeiro-ministro de origem indiana, tende a abrir canais de comunicação entre os países, em especial no que se refere ao Acordo de Livre Comércio Índia-Reino Unido, cuja conclusão continua uma incógnita. Ademais, Sunak segue mobilizando esforços para a adesão britânica ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), tendo discutido o tema em ligação recente com o premiê japonês Fumio Kishida.

Sunak nomeou Andrew Mitchell como secretário de Desenvolvimento Internacional, o qual se opôs aos cortes feitos for Sunak ao setor de *Aid and Development* quando este estava encarregado do orçamento público. Essa decisão aponta para uma possível manutenção do compromisso de alocar 0.7% da RNB ao suporte financeiro de outros países. No entanto, espera-se que tais recursos sejam cada vez mais direcionados à execução de interesses nacionais no exterior.

d) Discurso na AGNU em 2022

Relembrando o compromisso da rainha Elizabeth com os princípios da Organização das Nações Unidas (ONU) e comprometendo-se a conduzir o país em direção a uma nova era, a primeira-ministra Liz Truss tratou da atual tensão entre democracias e autocracias. Ela ressaltou a importância de corresponder às expectativas econômicas e de segurança dos cidadãos, como forma de proteger a democracia, ao mesmo tempo que mostrou determinação em fortalecer a segurança energética e econômica do Reino Unido, assumindo a meta de tornar o país um exportador líquido de energia até 2040. Ela aplaudiu a ação internacional em favor da Ucrânia, e atribuiu o seu sucesso ao emprego de alianças, da diplomacia e de sanções nunca antes utilizadas. Como forma de responder à agressão econômica de regimes autoritários, ela afirmou que o G7 e demais parceiros deveriam agir como uma OTAN econômica, afim de defender a prosperidade coletiva de seus membros. Nesse sentido, citou a Parceria para Infraestrutura e Investimento Global do G7[418], e a importância do *friendshoring*[419] para as cadeias globais de suprimentos. Afirmou, por fim, que alocará 3% do PIB para defesa até 2030, e que não descansará até que a Ucrânia prevaleça, comprometendo-se a apoiá-la militarmente pelo tempo que for necessário.

e) Discurso na AGNU em 2021

Participando de maneira presencial, o primeiro-ministro Boris Johnson dedicou todo o seu discurso ao tema da mudança do clima. Johnson destacou que a 26ª Conferência das Partes

[418] Em 2021, o G7 lança a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), criada com o intuito de fazer frente à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da China. Em 2022, a iniciativa é relançada, sendo chamada de Parceria para Infraestrutura e Investimento Global. Segundo os planos anunciados, os países do G7 buscarão, nos próximos cinco anos, investimentos da ordem de US$ 600 bilhões, de fontes públicas e privadas, a serem aplicados em países em desenvolvimento, notadamente em projetos de cunho ambiental e relacionados a igualdade de gênero, saúde global e infraestrutura digital.

[419] O termo relaciona-se à escolha de países aliados como destino de investimentos produtivos no exterior, de forma a garantir a resiliência das cadeias globais de suprimento em caso de conflito.

(COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Glasgow, é o "*turning point*" da humanidade, indicando que deve haver um esforço coletivo de alcançar a neutralidade climática global até 2050. Ainda que 70% do PIB global tenha-se comprometido com esse objetivo, Boris Johnson destacou que é preciso acabar com o uso de carvão como fonte energética. Nesse sentido, parabenizou Xi Jinping pelo compromisso chinês de acabar com o financiamento internacional de carvão. Também destacou a importância da COP15 da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), na China, em outubro. Johnson apresentou a meta britânica de reduzir 68% das emissões até 2030, destacando o papel do hidrogênio nesse objetivo. O primeiro-ministro ainda ressaltou a importância de alcançar a meta de US$ 100 bilhões anuais para o financiamento ambiental em países em desenvolvimento, destacando os recursos britânicos, a promessa de Joe Biden de aumentar o financiamento norte-americano e a importância da inclusão do setor privado.

f) Comunidade Britânica e republicanismo no além-mar

O rei Charles III assumiu[420] como chefe de Estado de 14 países[421], além do Reino Unido. Trata-se do Reino da Commonwealth[422], instituição composta por quinze Estados soberanos sob a monarquia britânica. São monarquias constitucionais, nas quais o poder do monarca é sobretudo simbólico. Apenas alguns deveres cabem ao rei – o mais significativo é o de aprovar novos governos. O monarca também pode aprovar a legislação, formalmente, apontar certos oficiais ou conceder honras de Estado. No além-mar, um representante real (conhecido como governador-geral) é apontado para essas funções. Em condições excepcionais, a Coroa tem o chamado "poderes de reserva", com autoridade para substituir, unilateralmente, um governo eleito.[423]

Devido ao caráter majoritariamente simbólico do papel do rei como chefe de Estado, analistas entendem que não haverá mudanças imediatas no Reino da Commonwealth. No entanto, a sucessão real deve fortalecer os movimentos republicanos existentes no além-mar. O republicanismo já vinha sendo estimulado, especialmente pelos países do Comunidade do Caribe (CARICOM)[424]. Em novembro de 2021, Barbados[425] havia proclamado a república, em seu 55º aniversário de independência. O primeiro-ministro da Jamaica[426] e os líderes da Antígua e Barbuda e de Belize também já haviam anunciado a intenção de deixar a monarquia. O republicanismo

[420] Desde 8 de setembro de 2022, com a morte da Rainha Elizabeth II. Nos 70 anos de seu reinado, a Rainha testemunhou uma forte mudança em seu reino, com os diversos movimentos de independência. Apesar disso, conseguiu manter o Reino da Commonwealth e a Commonwealth (of Nations) – o que é considerado um dos maiores legados de seu reinado.

[421] Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Belize, Canadá, Granada, Ilhas Salomão, Jamaica, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas e Tuvalu.

[422] O Reino da Commonwealth não deve ser confundido com a Commonwealth (of Nations), organização de 56 Estados independentes, cuja origem remonta ao Império Britânico, mas que está aberta à adesão de outros países. Os últimos a aderirem foram o Gabão e o Togo, em 2022. A Commonwealth possui, entre seus membros, monarquias e repúblicas. Tanto o Reino da Commonwealth quanto a Commonwealth são constituídas pela adesão voluntária dos membros.

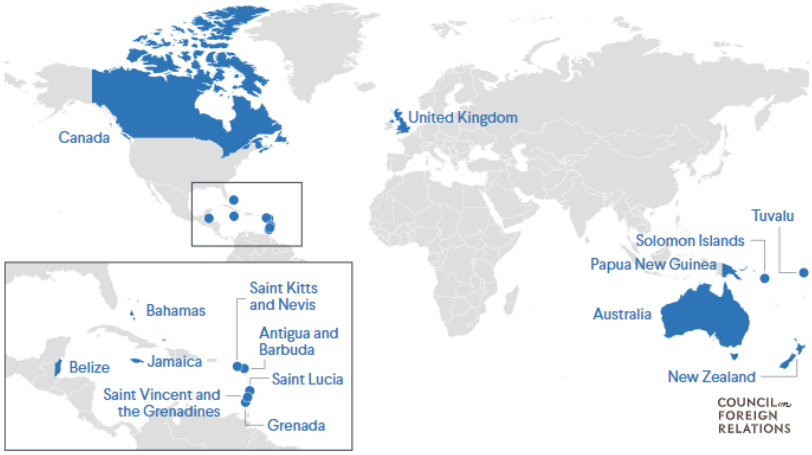
[423] Esse poder foi usado em raras ocasiões desde a Segunda Guerra Mundial. O caso de maior destaque foi a crise constitucional da Austrália, de 1975, na qual o governador-geral afastou o primeiro-ministro.

[424] Em 2013, países do CARICOM iniciaram discussões sobre Reparações por Genocídio Nativo e Escravidão. Formou-se, naquele ano, o CARICOM Reparations Commission (CRC).

[425] O país, embora tenha deixado o Reino da Commonwealth, continua na Commonwealth of Nations.

[426] Em março de 2022, o primeiro-ministro Andrew Holness disse ao príncipe William que a Jamaica queria ser independente e resolver problemas pendentes, um dia depois de protestos que pediam ao Reino Unido que pagasse reparações pela escravidão. Em julho, foi anunciado um plano para exigir uma reparação bilionária aos britânicos.

também vem crescendo nos outros países do Reino da Commonwealth. Na Austrália, o primeiro-ministro Anthony Albanese é um firme defensor da república e defende um novo referendo sobre o assunto. A primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, também apoia a república. No Canadá, o republicanismo ainda é minoritário, mas vem crescendo[427].



Fonte: *Council on Foreign Relations*

O rei Charles III já deixou claro que vai respeitar a vontade de quaisquer de seus reinos que queriam interromper a associação com a monarquia. Como príncipe de Wales, havia declarado (em junho de 2022) seu pesar pessoal pela atrocidade do comércio transatlântico de escravos – embora não tenha feito um pedido de desculpas formal nem tenha abordado a questão das reparações. A intensificação dos pedidos por reparações, portanto, será um desafio para a diplomacia da Coroa. Em longo prazo, a própria manutenção da Comunidade britânica será um desafio para o reinado de Charles III.

[427] Em fevereiro de 2021, uma pesquisa apontou que 45% dos canadenses prefeririam um chefe de Estado eleito, número inédito de apoio ao republicanismo. No mês anterior, a governadora-geral Julie Payette havia renunciado em meio a denúncias sobre as relações abusivas de trabalho em seu gabinete.

IV. Separatismo na Escócia

A Escócia foi independente até 1707, apesar da União das Coroas em 1603. O movimento separatismo escocês começa a estruturar-se contemporaneamente no século XIX, mas renasce com mais força na década de 1970, quando é realizado a primeira consulta popular a respeito da independência. O segundo referendo escocês acontece em 1997 e resulta na criação de um parlamento próprio.

O partido escocês pró-independência, o *Scottish National Party* (SNP), chegou ao poder pela primeira vez em 2007 e conquistou maioria no Parlamento escocês em 2011, sob a liderança de Alex Salmond. Ainda em 2007, o SNP publicou o documento "Escolhendo o futuro da Escócia", no qual definia diretrizes para o país, incluindo em relação à causa emancipacionista.

Após negociações com Westminster, foi determinada a realização, em setembro de 2014, de um referendo sobre a independência escocesa. Com comparecimento recorde de 85% da população, 55,3% dos eleitores decidiram pela permanência do país no Reino Unido. Credita-se esse resultado à preferência dos escoceses pela manutenção do país no mercado comum europeu. Caso o país se tornasse independente naquela ocasião, seria necessária nova candidatura à União Europeia (UE).

O resultado do referendo do *Brexit*, em 2016, no entanto, significou importante mudança de cenário. A Escócia deu 62% de votos favoráveis à campanha *Remain*, enquanto a maioria do Reino Unido optou pela saída da UE. Agora liderado pela Nicola Sturgeon, o SNP passou a declarar sua intenção de garantir um lugar para a Escócia na UE, considerando a realização de um novo referendo como altamente provável. Todavia, a primeira-ministra britânica à época, Theresa May, assim como os primeiros-ministros subsequentes (Boris Johnson, Liz Truss e Rishi Sunak) descartou a possibilidade de um novo voto.

Nas eleições gerais de 2019, o SNP passou a ser o terceiro maior partido no Parlamento Britânico. Em Holyrood[428], o partido aumentou sua maioria, e Sturgeon defendeu que o resultado expressava a vontade dos escoceses de permanecerem na UE como nação independente. Em dezembro do mesmo ano, o governo escocês aprovou a Lei sobre Referendos (Escócia), a qual determina que, para que haja novo voto, é necessário que o Parlamento escocês passe uma lei aprovando-o.

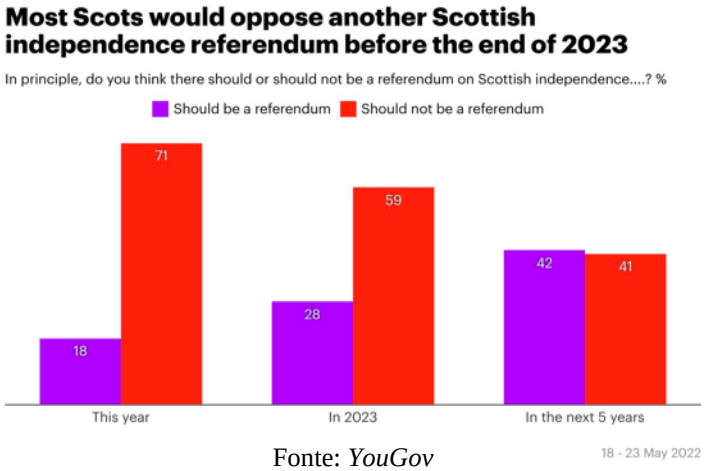
Em janeiro de 2020, um pedido oficial para um novo referendo foi submetido ao governo britânico e, como esperado, foi rejeitado. Em resposta ao pedido escocês, Johnson relembrou o suposto compromisso de que tais referendos somente ocorreriam "a cada geração". No documento *Scotland's Future*, publicado na ocasião do referendo de 2014, Salmond havia declarado que o referendo seria "uma oportunidade única em uma geração", repetindo a expressão em diversos momentos. Westminster passou a entender tal declaração como um compromisso de se manter uma periodicidade aproximada de trinta anos entre os referendos. No entanto, o relatório da Comissão Smith[429] sobre poderes extras para o Parlamento escocês, publicado dois meses após o referendo, afirmou que nada impede que a Escócia se torne um país independente se assim seu povo escolher. O SNP defende ainda que aquela foi apenas uma expressão retórica não vinculante

[428] Nome da região de Edimburgo onde fica o Parlamento Escocês, servindo de metonímia para este e para o governo escocês.

[429] A Comissão Smith foi estabelecida após a vitória dos unionistas no referendo escocês de 2014. O objetivo da Comissão foi o de analisar a possibilidade de transferência de poderes de Westminster para Holyrood, garantindo mais independência para o governo escocês.

que objetivava destacar a importância daquele voto. Ademais, defende que houve uma mudança substantiva das circunstâncias desde 2014, o que justificaria um novo referendo.

Em janeiro de 2021, o SNP anunciou um plano com onze pontos para a realização de novo referendo, caso partidos pró-independência ganhassem a maioria de cadeiras no parlamento escocês, o que de fato ocorreu. Segundo o plano, em caso de nova recusa de Westminster, o governo escocês poderia aprovar uma lei que permitiria que o referendo ocorresse, além de prever a possibilidade de um litígio legal nas Cortes para desafiar a posição britânica. O objetivo do SNP é o de realizar um novo referendo em 19 de outubro de 2023, com a pergunta "*Should Scotland be an independent country?*".



Fonte: *YouGov*

A questão sobre a autonomia de Holyrood para aprovar legislação relativa a novo referendo foi decidida pela Suprema Corte do Reino Unido. Nessa decisão, ficou determinado que a não é possível realizar novo referendo sem o consentimento de Westminster, o que gerou revolta entre os independentistas escoceses. A despeito do empecilho legal, as intenções do SNP também podem esbarrar nas preferências dos eleitores. Segundo pesquisa de maio de 2022 do YouGov, 71% dos escoceses são contra a realização de novo voto até o final de 2023. Ademais, uma pesquisa realizada pela Savanta ComRes para o jornal *Scotsman*, em outubro de 2022, mostra que a opção pela permanência no Reino Unido tem uma vantagem de 1%.

V. A questão das Irlandas

Entre 1969 e 1998, cerca de 3.500 pessoas morreram no conflito violento na Irlanda do Norte[430]. O fim do conflito ocorreu com o Acordo da Sexta-Feira Santa (Acordo de Belfast)[431], o qual estabeleceu um governo descentralizado, com uma Assembleia da Irlanda do Norte e um Executivo no qual partidos unionistas e nacionalistas partilham o poder. Segundo o acordo, uma mudança no *status* constitucional da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido depende do consentimento da maioria da população da Irlanda do Norte, além do consentimento da maioria da República da Irlanda.

O *Brexit* trouxe desafios consideráveis para a Irlanda do Norte[432], com potencial de implicação para o processo de paz, para a economia e, a longo prazo, para seu *status* constitucional no Reino Unido. No referendo de 2016, a Irlanda do Norte votou contra o *Brexit* (56%). A maior parte dos que votaram pela permanência na União Europeia (UE) vive perto da fronteira com a República da Irlanda e é principalmente católica e nacionalista[433]. Com isso, vieram à tona questões sobre o *status* constitucional da Irlanda do Norte. O partido Sinn Féin (nacionalista) vem clamando por um referendo quanto à permanência no Reino Unido ou à unificação à República da Irlanda.

Desde o início das negociações do Acordo de Saída, Reino Unido e UE reconheceram a singularidade das circunstâncias da ilha da Irlanda. Ambas as partes reconheceram a necessidade de salvaguardar o Acordo de Sexta-Feira Santa, de 1998, evitando uma fronteira física na ilha da Irlanda e protegendo a cooperação Norte-Sul. A compreensão geral é que uma fronteira aberta é fundamental para a paz.

A solução encontrada foi o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte (NIP, na sigla em inglês), cujas disposições começaram a ser aplicáveis a partir de 1º de janeiro de 2021. O protocolo estipula que muitos padrões da UE continuarão válidos para a Irlanda do Norte (em contraste com o resto do Reino Unido), como os padrões para alimentos[434], veículos motorizados, medicamentos e equipamentos médicos, brinquedos, químicos e cosméticos. Também há regulações sobre um mercado único de eletricidade em toda a ilha da Irlanda, sobre o imposto sobre valor agregado (IVA) e sobre a aplicação de regras da UE em matéria de auxílio estatal[435]. O NIP determina ainda que, ao final de 2024, a Assembleia da Irlanda do Norte votará a respeito da manutenção da Irlanda

---

[430] O conflito, geralmente chamado de *The Troubles*, tem raízes na divisão da Irlanda de 1921, repercutindo as disputas entre identidades nacionais, culturais e religiosas. A maioria dos protestantes da Irlanda do Norte definem-se como britânicos e querem continuar parte do Reino Unido (unionistas). A maioria dos católicos, por sua vez, consideram-se irlandeses e almejam uma Irlanda unida (nacionalistas).

[431] Firmado em 1998 por Reino Unido, Irlanda e Irlanda do Norte.

[432] Em 1973, o Reino Unido e a República da Irlanda haviam aderido, no mesmo momento, à Comunidade Econômica Europeia (CEE), de modo que toda a ilha da Irlanda havia, desde então, integrado o mercado comum com as mesmas regras aduaneiras. Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido saiu da UE, e a República da Irlanda segue no bloco.

[433] Ao longo dos anos, houve uma mudança demográfica na Irlanda do Norte. Em 1920, quando da separação, havia 65% de protestantes e 35% de católicos na Irlanda do Norte. No censo de 2011, a distância tinha caído para apenas três pontos percentuais: 48% protestantes e 45% de católicos.

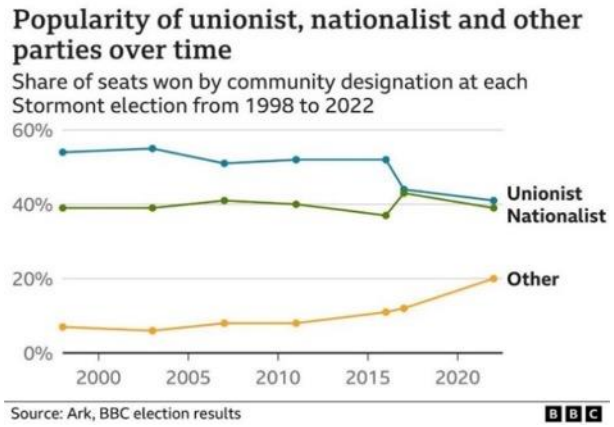
[434] O setor agroalimentar é uma categoria particularmente afetada. Após um período de transição, que se encerraria ainda em 2021, certos produtos animais, como carne resfriada, incluindo linguiça, não poderiam mais ser exportados da Grã-Bretanha para a UE ou para a Irlanda do Norte. Isso levou a uma comoção que foi chamada de "guerra da linguiça" (*sausage war*). Em setembro de 2021, o governo britânico ampliou esse período de transição de forma unilateral e por prazo indefinido, sem que a UE se opusesse.

[435] Mudanças nessas regulações adotadas pela UE também serão aplicadas na Irlanda do Norte, sem que a Assembleia da Irlanda do Norte ou o governo do Reino Unido sejam ouvidos.

do Norte no mercado comum e na união aduaneira da UE. Caso o voto seja negativo, o Protocolo seguirá em vigor por dois anos, para que o Reino Unido e a UE tenham tempo de negociar uma nova solução. Caso o voto seja afirmativo, a Assembleia poderá, a cada quatro anos, decidir novamente sobre a manutenção da aplicação das leis da UE. Para mais detalhe sobre o Protocolo, ver a seção II do tópico 3.4.1.

Como resultado dos acordos, embora a Irlanda do Norte continue parte do território aduaneiro do Reino Unido, o governo britânico comprometeu-se a adotar medidas de verificação alfandegária no mar da Irlanda, entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte[436]. Apenas bens que não correm o risco de serem exportados para a UE (bens destinados exclusivamente para a Irlanda do Norte) não estão sujeitos a direitos alfandegários.

O Partido Unionista Democrático (DUP) tem insistido para que o NIP seja alterado ou abandonado, por entender que o protocolo formaliza uma diferenciação entre a Irlanda do Norte e o restante do Reino Unido, levando a região para a órbita da República da Irlanda no pós-*Brexit*. Os membros do DUP argumentam que o NIP viola tanto o *Act of Union* britânico quanto o Acordo da Sexta-feira Santa, já que foi imposto sem o consentimento do público da Irlanda do Norte. Assim, o Protocolo tem um impacto direto nas políticas identitárias da Irlanda do Norte. O fato de que bens comercializados com a Grã-Bretanha devem ser controlados é visto pelos unionistas como um ataque à sua identidade política.



Fonte: BBC

Isso se soma a um contexto de fragilidade política. Entre 2017 e 2020, a Irlanda do Norte permaneceu sem governo porque, em parte devido ao *Brexit*, o DUP e o Sinn Féin não conseguiram acordar um governo conjunto, em conformidade com o Acordo de Sexta-Feira Santa. Só em janeiro de 2020 foi montado novamente um Executivo na Irlanda do Norte. No entanto, ao longo de 2021, o governo mal conseguiu atuar, com a divergência interna dos unionistas quanto à aceitação parcial ou à rejeição completa do NIP. Em meio aos conflitos dentro do DUP, Arlene Foster, primeira-ministra da Irlanda do Norte, foi forçada a renunciar. O sucessor na liderança do DUP, Edwin Poots, também teve de renunciar. O novo líder do partido, Jeffrey Donaldson, posicionou-se de forma integralmente contrária ao NIP. Em setembro de 2021, Donaldson declarou que o DUP sairia do Executivo e de todas as instituições da Irlanda do Norte que foram

[436] No *hard Brexit*, a fronteira econômica "dura" entrou em vigor não só entre Dover e Calais, mas também dentro do próprio Reino Unido – entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte. A Irlanda do Norte continua como parte *de facto* do mercado único da UE, enquanto o comércio com o restante da Grã-Bretanha está mais regulado.

estabelecidas pelo Acordo da Sexta-Feira Santa caso o protocolo não fosse substituído. Até lá, os ministros do DUP não implementarão o NIP.

As tensões também se elevaram, em janeiro de 2021, com a tentativa da UE de controlar as exportações das vacinas de COVID-19 para fora do bloco. Nesse contexto, a UE tentou invocar o Artigo 16 do protocolo da Irlanda do Norte (um mecanismo emergencial) para que a Irlanda do Norte não exportasse vacinas que recebesse, via Irlanda, para o resto do Reino Unido. Com isso, poderia haver inspeções aduaneiras entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda. Ainda que a UE tenha quase imediatamente retirado a proposta, o incidente elevou os questionamentos sobre os arranjos pós-*Brexit* para a Irlanda do Norte.

Em janeiro de 2022, *o Bloody Sunday* completou 50 anos[437], sem que ninguém tenha sido punido. No ano anterior, o governo britânico de Boris Johnson havia anunciado planos de suspender todos os processos contra soldados e militantes, sob o pretexto de dar fim ao conflito. A decisão foi rejeitada por todos os principais partidos norte-irlandeses.

Em maio de 2022, o Sinn Féin venceu as eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte, em um resultado inédito para o partido. No entanto, segundo as regras estabelecidas no Acordo de Belfast, o partido nacionalista só teria o cargo de primeiro-ministro caso o DUP nomeasse o vice-primeiro-ministro. O partido unionista, contudo, seguiu boicotando as negociações, em protesto contra a manutenção do Protocolo da Irlanda do Norte. Transcorrido o prazo legal de seis meses após as eleições de maio, sem que fosse composto um Executivo, novas eleições devem acontecer para a Assembleia da Irlanda do Norte. Em novembro de 2022, o secretário de Estado da Irlanda do Norte, Chris Heaton-Harris, declarou que haverá novas eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte em 2023[438].

Em setembro de 2022, o rei Charles III visitou a Irlanda do Norte, pela primeira vez como monarca, como forma de simbolizar a união. A Irlanda do Norte segue como ponto central de desafios no Reino Unido pós-*Brexit*[439].

---

[437] Em 30 de janeiro de 1972, soldados do Exército Britânico abriram fogo contra cidadãos desarmados, que protestavam pelos direitos civis na Irlanda do Norte, matando treze e ferindo quinze.

[438] Pela lei, uma nova eleição deve ser convocada dentro de doze semanas após seis meses de prazo para composição do governo Executivo. Em 04 de novembro de 2022, houve o anúncio de que as novas eleições não seriam em 2022. Em dezembro, houve extensão do prazo para a composição do Executivo.

[439] A questão da Irlanda do Norte repercute também na relação com os EUA. Em maio de 2022, Nancy Pelosi reafirmou seu apoio ao Protocolo da Irlanda do Norte. Em setembro de 2020, a Presidente da Câmara dos Representantes dos EUA havia informado que recusaria um acordo de livre comércio com o Reino Unido caso o Acordo de Belfast não fosse respeitado no contexto do *Brexit*.

VI. Bálcãs Ocidentais

a) Bósnia e Herzegovina

Fonte: *Free World Maps*

i. Estrutura política

Entre 1992 e 1995, a Bósnia e Herzegovina foi palco do mais grave conflito em território europeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A guerra, marcada pela violência sectária, por assassinatos em massa e por acusações de genocídio[440], foi encerrada pelo Acordo de Dayton, que, além de lançar as bases do Estado bósnio moderno, estabeleceu mecanismos internacionais para a proteção da paz.

A estrutura política da Bósnia e Herzegovina (ou doravante simplesmente Bósnia) moderna é produto direto do Acordo de Dayton. O acordo, mediado pelos Estados Unidos (EUA) e assinado em 1995, cumpriu o objetivo imediato de pôr fim à violência da Guerra da Bósnia, mas deixou como legado um sistema de governança extremamente complexo, que faz da Bósnia um Estado estruturalmente tendente ao impasse. Dayton, que inclui a atual Constituição da Bósnia como um de seus anexos, criou um Estado composto por três "povos constituintes" – bosníacos (bósnios muçulmanos), croatas e sérvios[441] – e dividido em duas entidades: a Federação da Bósnia e Herzegovina, composta, majoritariamente, por aqueles dois primeiros grupos; e a República Sprska, em que os sérvios são majoritários. Essas entidades gozam de significativa autonomia[442] e

[440] Ao longo do período de funcionamento do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, dezenas de indivíduos envolvidos na Guerra da Bósnia foram acusados e julgados por crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. O tribunal encerrou suas operações em 2017, e operações residuais são conduzidas por mecanismo da ONU. A responsabilização penal ocorreu e continua a ocorrer também na esfera interna.

[441] A Bósnia tem uma população de 3,5 milhões, distribuídos da seguinte forma: 50% bosníacos, 30% sérvios, 15% croatas e 4% outros (montenegrinos, albaneses, judeus, romani).

[442] Cada uma das entidades tem amplas competências políticas e constituições, presidentes, vice-presidentes, primeiros-ministros, órgãos legislativos e ministros próprios. Além disso, embora a política externa seja de competência do governo central, cada ente pode estabelecer "relações especiais paralelas" com os Estados vizinhos, como Croácia e Sérvia.

são unidas por um governo central frágil, chefiado por uma presidência tripartite (um membro de cada etnia) rotativa.

O sistema é complementado por quotas étnicas para os três grupos constituintes nas entidades eleitas em todos os níveis[443] (sem previsões similares para quem se identifique diversamente) e por diversos pontos de veto no processo legislativo. Em meio a um sistema profundamente dividido ao longo de linhas étnicas, os três grupos constituintes tendem todos a priorizar seus interesses particularistas, mesmo que em detrimento do funcionamento do Estado que compartilham. Nesse sentido, partidos etnonacionalistas são dominantes entre as três comunidades, ao passo que partidos moderados ou multiétnicos permanecem relegados à periferia da vida política. A instabilidade estrutural leva alguns observadores a argumentar que, na verdade, "a guerra não terminou, apenas passou dos campos de batalha para o interior do Estado".

ii. Escritório do Alto-Representante (EAR)

Uma outra camada de complexidade é acrescentada pela existência do Escritório do Alto-Representante (EAR), mecanismo civil que foi criado para supervisionar a implementação dos aspectos civis do acordo de paz e de acompanhar a consolidação da Bósnia como uma democracia capaz de autogoverno. Para tanto, o alto-representante tem, desde 1997, poderes significativos (os ditos "poderes de Bonn"): pode impor leis, sem necessidade de consentimento de qualquer instituição legislativa do país; pode destituir autoridades locais de seus postos; e seus atos não podem ser revisados por qualquer instituição judicial bósnia. Inicialmente, era previsto que a supervisão internacional duraria apenas um ano, mas a instabilidade do país levou à renovação indefinida de seu mandato. A existência do posto é um dos fatores de tensão no país. Outros desafios estruturais incluem: corrupção endêmica nos partidos, no serviço público, nas polícias, no sistema judicial; enraizamento de extensas redes de patronagem; e uso dos recursos do Estado como meio de enriquecimento e ganho de poder pessoal. Esses fatores minam a confiança da população na democracia, na classe governante e nas instituições de Estado e contribuem para alimentar um agudo êxodo populacional, que se soma a uma natalidade declinante.

Em sua missão, o EAR é apoiado por um Conselho de Implementação de Paz (PIC, na sigla em inglês), conjunto de 55 países e agências que contribuem para a manutenção da paz na região, sobretudo por meio da prestação de auxílio financeiro e do fornecimento de tropas à missão de paz mantida pela União Europeia (UE) no país: a EUFOR-Althea. O conselho tem um braço executivo, o *Steering Board*, de onze membros. O Brasil não participa do PIC.

A missão do EAR deveria durar apenas um ano, até as eleições de 1996, mas seu mandato foi estendido indefinidamente ainda na década de 1990. Em 1997, os integrantes do PIC reuniram-se em Bonn e, para facilitar a implementação dos termos de Dayton, decidiram conferir poderes substanciais ao alto-representante, notadamente a capacidade de impor leis vinculantes e remover de cargos públicos indivíduos que violassem o acordo de paz ou dificultassem sua implementação. Ao longo dos anos seguintes, o alto-representante fez uso extenso destes poderes e teve o mérito de promover a construção de confiança entre os antigos beligerantes e de facilitar o retorno de refugiados e deslocados a suas regiões de origem. No entanto, como reconhecido por Wolfgang Petrisch, que ocupou o cargo entre 1999 e 2002, cada decisão imposta pelo alto-representante fornecia pretexto para que os políticos bósnios se eximissem de tomar responsabilidade pelo futuro de seu país. Por isso, em 2006, foram iniciados preparativos para o encerramento das atividades do EAR, processo que ainda não se concluiu.

[443] A câmara alta do Parlamento bósnio, por exemplo, é composta por cinco bosníacos, cinco croatas e cinco sérvios.

O PIC, por meio do *Steering Board*, determinou que cinco objetivos e duas condições ("pacote 5+2") devem ser cumpridas para que o EAR seja efetivamente encerrado:

5 Objetivos:	
1. Fortalecimento das instituições da Bósnia.	Não Implementado
2. Estabelecimento do comando e controle civis sobre as Forças Armadas e reforma do setor de segurança.	Não Implementado
3. Integração da província de Brcko.	Parcialmente Implementado[444]
4. Reforma econômica, garantindo a sustentabilidade fiscal: - reforma do sistema tributário e estabelecimento de um Conselho Fiscal Nacional.	Implementado
5. Fortalecimento do Estado de Direito: - reestruturação do Judiciário; - adoção de leis de proteção a deslocados e refugiados; - punições a extremistas e criminosos de guerra).	Implementado
2 Condições:	
1. Conclusão de Acordo de Estabilização e Associação com a UE	Assinado em 2008
2. Avaliação positiva do *Steering Board* (decisão política)	Pendente

Desde 2007, o uso dos poderes conferidos ao alto-representante na reunião de Bonn declinou de forma acentuada. Rússia e China lideram a campanha pelo fechamento acelerado do EAR. O Quint, por sua vez, grupo composto por Alemanha, EUA, França, Itália e Reino Unido, no bojo do *Steering Board* do PIC, é o principal grupo de apoio ao EAR.

Em 2022, antes das eleições, houve disputas sobre os procedimentos para a votação. O alto-representante para a Bósnia e Herzegovina, Christian Schmidt, que atua como o governador internacional do país, sugeriu usar seus poderes excepcionais para alterar a lei eleitoral e solucionar a crise. Essa medida foi apoiada por países ocidentais, como os EUA, sob o temor de que houvesse alguma crise no país, em um contexto de guerra na Ucrânia. As mudanças propostas por Schmidt afetariam o equilíbrio de poder entre bosníacos e croatas, em um momento em que os sérvios da República de Srpska ameaçam, novamente, o separatismo.

De surpresa, após o fechamento dos locais de votação, Schmidt usou seus poderes executivos e excepcionais, os "Poderes de Bonn", para impor controversa mudança na lei eleitoral. Houve alterações no número de representantes na entidade federativa e no modo como esses são escolhidos, reduzindo o poder dos bosníacos e reequilibrando a estrutura bosníaco-croata.

[444] Em 2009, o Parlamento bósnio redefiniu o *status* da província de Brcko (nordeste do país, ver mapa), que passou a ser condomínio da Federação da Bósnia e Herzegovina e da República Srpska (o que implica administração conjunta), mas ainda existem pendências relacionadas ao fornecimento de serviços públicos.

iii. Outras marcas da intervenção internacional: a Corte Constitucional e a EUFOR

A intervenção constante e abrangente do EAR na política interna levou alguns observadores a argumentarem que a Bósnia se havia convertido num virtual protetorado internacional. Outros fatores reforçavam essa percepção, como a composição da Corte Constitucional e a presença de tropas estrangeiras no território do país.

A Corte Constitucional é composta por quatro juízes selecionados pela Federação (dois bosníacos e dois croatas), dois juízes representantes da República Srpska e por três juízes internacionais, apontados pelo presidente da Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), em consulta com a presidência do país. A Constituição admite a possibilidade de remoção dos juízes estrangeiros, mas inexiste acordo entre as três etnias constituintes para tanto.

No que se refere à presença de tropas estrangeiras, para auxiliar na implementação dos termos do Acordo de Dayton, foi criada a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês), no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sob aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com contingente de 60 mil soldados. Já em 1996, a IFOR foi substituída pela Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês). Com a melhoria gradual da situação de segurança na região, as responsabilidades de manutenção da paz foram transferidas da OTAN para a EU: em 2004, a SFOR foi substituída pela EUFOR-Althea, cujo mandato continua a ser renovado anualmente pelo CSNU. A missão é composta por apenas 600 soldados, o que enseja contestações sobre sua capacidade de agir como agente dissuasor de violações da paz.

Em novembro de 2022, o mandato da EUFOR foi renovado por mais um ano pelo CSNU. A aprovação da Resolução 2658 foi unânime, porém os membros dos CSNU alertaram para o aumento do uso de retórica inflamatória destinada a dividir o país, especialmente antes ou durante as eleições gerais realizadas neste ano.

iv. Ameaça existencial

Atualmente, a Bósnia enfrenta, nas palavras do atual alto-representante, o alemão Christian Schmidt, sua "maior ameaça existencial" desde o fim da guerra. A crise é ligada ao desejo por maior autonomia ou, eventualmente, independência da República Srpska[445]; e a disputas sobre a reforma do sistema eleitoral.

A República Srpska, parcela do território da Bósnia e Herzegovina de maioria étnica sérvia, é uma das entidades federais estabelecidas pelo Acordo de Dayton após o fim da Guerra da Bósnia. A decisão, de 1995, encontrou oposição entre os sérvios étnicos na Bósnia, que passaram a aventar a proposta de um referendo para independência, o que ganhou força com as independências de Montenegro, em 2006, e Kosovo, em 2008. Desde 2015, há pressões por maior autonomia, sob a ameaça de organizar um referendo para secessão. Contudo, a ideia não encontra eco na Sérvia, que afirmou respeitar o *status* da República Srpska conforme disposto no Acordo de Dayton.

Embora clamores por maior autonomia não sejam inéditos na República Srpska, a radicalização do discurso – principalmente por parte do membro sérvio da presidência bósnia, Milorad Dodik – ameaça a unidade da Bósnia atualmente. Em 2021, o parlamento da região votou por iniciar sua retirada do exército, do judiciário e da autoridade fiscal comuns, as três instituições compartilhadas sobre as quais se ancora o *statu quo* no país. A decisão não é vinculante, mas Dodik – que se encontra sob sanções norte-americanas desde 2017, por ameaçar o Acordo de Dayton – anunciou que, ao longo de 2022, deve desdobrar-se o processo legislativo para levá-la adiante. A

[445] A separação da República Srpska é explicitamente proibida pelo Acordo de Dayton.

saída, se concretizada, poderia representar um primeiro passo no sentido da independência. A atual crise deve-se, principalmente, a dois fatores: a perenização do EAR, denunciado pelos sérvios, como ilegal, ilegítimo e antidemocrático; e uma lei imposta pelo próprio alto-representante, em julho de 2021, que tornava ilegal contestar genocídios ("*genocide denial*") reconhecidos por tribunais bósnios ou internacionais; e exaltar o legado de responsáveis por crimes contra a humanidade durante a guerra. Os sérvios reagiram furiosamente à lei, com uma radicalização do discurso etnonacionalista e separatista[446], refletindo um embate entre diferentes narrativas e memórias históricas: parte dos sérvios rejeitam, por exemplo, que os eventos de Srebrenica sejam reconhecidos como genocídio, contrariando interpretação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Em 2022, o separatismo da República Srpska fez-se notável, já que, em dezembro de 2021, houve um voto para que fossem retirados os representantes sérvios das forças armadas, do sistema de imposto e do judiciário. O plano está, no momento, suspenso. Milorad Dodik, ex-representante sérvio bósnio na presidência tripartite do país, foi eleito recentemente para a presidência da República Sprska e tem governado praticamente sem oposição por anos, ainda que o Ocidente tenha defendido e imposto sanções a ele, dada sua defesa do separatismo sérvio da Bósnia. A Rússia apoia Dodik, o que gera temores de que o país esteja tentando gerar tensões nos Bálcãs para desviar as atenções da situação na Ucrânia. Dodik tem sido acusado de ganhar a eleição para a liderança da República de Srpska, que fez parte das eleições gerais na Bósnia, por meio de fraude, o que gerou protestos sucessivos. No entanto, após apurações das autoridades responsáveis, a vitória dele foi confirmada, ainda que tenha havido irregularidades comprovadas.

A segunda face da atual crise diz respeito ao sistema eleitoral. Os croatas, o menor dos três grupos étnicos constituintes, revelam insatisfação em relação à partilha de um mesmo espaço institucional, político e identitário com os bosníacos – a Federação da Bósnia e Herzegovina – e argumentam que o sistema, em sua forma atual, os relega a situação de inferioridade numérica que compromete a defesa de seus interesses. A solução, argumentam, com apoio dos sérvios, seria a criação de uma entidade, na qual pudessem ser majoritários. A proposta enfrenta resistência dos bosníacos, que consideram que ela tornaria o Estado bósnio ainda mais disfuncional e dividido. Diante desse impasse, os croatas ameaçaram boicotar as eleições gerais marcadas para outubro de 2022, ampliando as pressões sobre a existência da Bósnia como Estado unificado. Além disso, também não há entendimentos sobre como reformar o sistema eleitoral de maneira a expurgar seus traços discriminatórios, que privam os integrantes de outras etnias senão as três já mencionadas da participação política plena.

As discordâncias entre bosníacos, croatas e sérvios são, como se vê, profundas e constantes. Os grupos também não conseguem colocar-se em acordo sobre uma possível adesão à OTAN – em especial, a República Srpska, que tem fortes ligações com a Rússia, defende que o país permaneça neutro. A Bósnia juntou-se à Parceria para a Paz da aliança em 2006, e as partes iniciaram negociações sobre uma eventual adesão em 2008, mas esta possibilidade permanece muito distante. A adesão à UE, por sua vez, é objeto de um raro consenso relativamente amplo. A Bósnia submeteu pedido de adesão ao bloco em 2016, mas, até agora, não houve progressos significativos, e o país ainda é considerado um "candidato potencial". A UE espera, assim como ocorre nos demais países da região, que a perspectiva da adesão sirva como elemento de fomento a reformas fundamentais. Em 2019, a Comissão identificou 14 temas prioritários que a Bósnia deve abordar para que o processo de negociação possa começar, como combate à corrupção,

[446] Embora as ações de Dodik não façam unanimidade na República Srspka, o discurso nacionalista deve sair fortalecido das eleições gerais previstas para outubro de 2022, segundo projeções.

fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, garantia dos direitos fundamentais e reforma da administração pública. Alguns analistas questionam a capacidade da Bósnia, em seu atual estado, de cumprir com as exigências para a adesão. Outros alertam que uma prolongação indefinida do processo de adesão pode comprometer tanto a credibilidade da UE quanto sua capacidade de estimular reformas nos países que desejam ingressar no bloco.

Em 2022, foram realizadas eleições para a presidência, para o parlamento e para os níveis subnacionais. Houve a eleição do bosníaco Denis Bećirović, a reeleição do croata Željko Komšić e a eleição da sérvia Željka Cvijanović, ex-presidente da República de Srpska. Nota-se a dominância dos partidos nacionalistas nos parlamentos nacional e regionais e de não nacionalistas na presidência tripartite e interétnica do país. Houve controvérsia na eleição do membro croata da federação, um não nacionalista que ganhou do candidato nacionalista. Ademais, Baki Izetbegovic, bosníaco e uma das grandes surpresas da eleição, foi derrotado. Por fim, emergiram os já mencionados protestos sobre alegada fraude cometida pelo líder bósnio-sérvio, eleito para comandar a República de Srpska, Milorad Dodik.

v. A face discriminatória da Constituição bósnia

O arranjo de repartição de poder entre as três etnias constituintes que sustenta o sistema político da Bósnia moderno enseja uma tendência estrutural ao impasse, mas foi visto como necessário para impedir que, num contexto de baixa confiança característico de uma situação pós-conflito, qualquer dos grandes grupos se sentisse marginalizado. No entanto, os interesses das outras etnias que vivem na Bósnia foram, em grande medida, ignorados. Cerca de 4% da população não se declara como bosníaca, croata ou sérvia, mas como montenegrina, albanesa, judia, romani ou outras etnias. Esses indivíduos são impedidos de participar plenamente do processo político, já que não podem concorrer à presidência ou à câmara alta do Legislativo (reservadas às três etnias constituintes). Além disso, importante parcela da população é privada de seus direitos políticos passivos em função de seu lugar de residência: na República Srspka, por exemplo, apenas sérvios podem tornar-se membros da presidência tripartite do país.

O TEDH declarou que esses traços discriminatórios são contrários à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH)[447] e decidiu que a Constituição deve ser reformada para garantir os direitos políticos plenos de todos os cidadãos bósnios. Embora a Constituição reconheça que a Convenção Europeia tem *status* legal supraconstitucional, a decisão da Corte ainda não foi implementada. A UE aponta a reforma constitucional como um dos requisitos para que a adesão da Bósnia ao bloco possa avançar e enviou, em outubro de 2020, representante para auxiliar na negociação de uma eventual reforma.

vi. Bósnia e as grandes potências

Os EUA lideraram os esforços diplomáticos que desaguaram no Acordo de Dayton e, desde então, converteram-se em fonte importante de auxílio financeiro à Bósnia. Os EUA apoiam a adesão bósnia à UE e, eventualmente, à OTAN. O governo norte-americano enfatiza quatro aspectos: combate à retórica perigosa; sustentação política e financeira do trabalho do EAR; combate à corrupção; e defesa da integridade territorial da Bósnia. Em setembro de 2021, enviou representante (Matthew Palmer) para contribuir com a busca de soluções para a questão do sistema eleitoral. Os EUA já têm sanções aplicadas contra Dodik – atual membro sérvio da presidente

[447] Principais casos: Sejdic e Finci *versus* Bósnia (2009) e Pilav *versus* Bósnia (2016).

tripartite bósnia[448], sancionado por "atividades corruptas e ameaças contínuas à estabilidade e à integridade territorial da Bósnia" – e ameaçam as expandir a quaisquer líderes que ataquem o Acordo de Dayton. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que o país tem prioridades muito mais importantes do que a Bósnia doméstica e internacionalmente.

A Rússia, por sua vez, manifesta preocupação com a expansão da UE e da OTAN na região. Alguns analistas apontam que o grau real de influência da Rússia na região, para além de sua importância na esfera energética e de certo *soft power* cultural-religioso, é contestável e que o máximo a que a Rússia pode aspirar é desempenhar o papel de *spoiler*. O país tentou impedir, sem sucesso, a adesão da Macedônia do Norte e de Montenegro à aliança atlântica e tem todo interesse em impedir que a Bósnia venha a se tornar membro das instituições "ocidentais", já tendo ameaçado retaliações em caso de adesão à OTAN. Em relação à crise neste país, o governo russo parece ter mais interesse em manter o *statu quo* (dissenso político constante, mas dentro do considerado aceitável) do que em permitir uma situação explosiva que desencadeie forças que não pode controlar. Nesse sentido, difunde narrativas antiocidentais e mina a coesão interna da Bósnia com algum grau de apoio a Dodik (com investimentos e alegado treinamento de forças paramilitares), mas não é claro se estaria disposto a apoiar eventual independência da República Srpska ou contribuir militarmente num confronto.[449]

A China, finalmente, tem interesse crescente nos Bálcãs. Seus principais objetivos na região são desenvolver a Rota Expressa Terra-Mar (*Land-Sea Express Route*), como componente da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), e aprofundar relações diplomáticas com os países da área (exceção feita ao Kosovo, cuja independência não reconhece). A China serve-se da ambivalência da UE e da significativa demanda dos países balcânicos por investimentos para ampliar sua presença e influência. Nos planos chineses, os Bálcãs são importante rota de passagem para conectar o porto de Piraeus ao centro do continente. Os investimentos chineses são direcionados sobretudo aos setores de infraestrutura e energia. Além dos contatos bilaterais, a China lida com os países balcânicos por meio da Iniciativa 16+1, que reúne, também, países da Europa Central e a Grécia[450]. A iniciativa, que conta com cúpulas anuais, busca identificar oportunidades de investimento e dinamizar relações comerciais.

Fonte: *FT Research*

[448] Antes de ser eleito para integrar a presidência tripartite da Bósnia, Dodik havia ocupado os cargos de primeiro-ministro (1998-2001 e 2006-2010) e presidente (2010-2018) da República Srpska.

[449] Rússia está a mais de mil quilômetros de distância e precisaria atravessar espaço aéreo da OTAN.

[450] A Grécia juntou-se à iniciativa apenas em 2019. A Lituânia, que era parte da iniciativa desde sua fundação, em 2012, retirou-se em 2021. De acordo com o primeiro-ministro lituano, a cooperação com a China havia gerado poucos benefícios para seu país. Em paralelo, a Lituânia tem aprofundado laços com Taiwan, contra protestos de Pequim.

As relações com a Bósnia, especificamente, avançam lentamente, quase que como subproduto da estratégia regional da China. De fato, não atravessam diretamente a Bósnia as rotas identificadas pelo país asiático como prioritárias para investimentos. Ainda assim, é notável que a China se dispõe a interagir igualmente com atores de todo o espectro político do país, ao passo que a Rússia, por exemplo, tende a privilegiar os grupos com os quais mantém alguma afiliação sociocultural (os sérvios).

Apesar do avanço chinês no plano dos investimentos, há um descolamento entre as expectativas dos Estados balcânicos e a realidade. Muitos projetos acabam por não sair do papel ou são realizados apenas parcialmente, o que afeta negativamente a imagem da China como parceiro confiável; e as exigências de que parte importante da mão de obra e dos materiais utilizados seja importada da China diminui o impacto dos projetos que são realizados sobre a economia local. Ademais, repetem-se as críticas tradicionais ao modelo de financiamento chinês (são insustentáveis, perpetuam redes de corrupção e patronagem, ignoram normas ambientais). Em outras esferas senão a econômico-comercial, os laços políticos e securitários ainda são limitados.

b) Kosovo

i. Histórico da questão

Albaneses e sérvios são os maiores grupos étnicos do Kosovo, seguidos por outros grupos como bósnios, *goranis*, ciganos, turcos, *ashkalis*, egípcios balcânicos e *janjevci*–croatas. A grande maioria da população é muçulmana, principalmente sunita. O Kosovo retornou ao controle da Sérvia na época da Primeira Guerra Balcânica de 1912 e foi integrado à recém-formada Iugoslávia após a Primeira Guerra Mundial. Em 1974, sob a Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, o Kosovo tornou-se uma província autônoma da República Sérvia. Apesar das concessões legislativas, o nacionalismo albanês cresceu ao longo da década de 1980, o que levou a tumultos e apelos à independência do Kosovo. A primeira vez que o Kosovo declarou sua independência foi em 1990, ocasião em que 114 delegados de etnia albanesa da Assembleia de Kosovo (de um total de 180 membros) declararam o Kosovo uma república independente dentro da Iugoslávia; nesse contexto, no entanto, houve o reconhecimento apenas pela Albânia.

Sob a liderança de Milosevic, a Sérvia implementou uma nova constituição em 1989, que revogou o *status* do Kosovo como uma província autônoma da Sérvia. Os líderes albaneses do Kosovo responderam em 1991 realizando um referendo não oficial no qual votaram esmagadoramente pela independência. Em maio de 1992, os albaneses kosovares realizaram eleições não oficiais para uma assembleia e para presidente da República do Kosovo. Somente a Albânia o reconheceu naquele momento.

A Sérvia implementou medidas repressivas contra os albaneses no início da década de 1990, enquanto o governo não oficial, liderado por Ibrahim Rugova, recorreu à resistência passiva e tentou obter ajuda da comunidade internacional. Ao mesmo tempo, os albaneses, insatisfeitos com a estratégia passiva adotada por Rugova, criaram o Exército de Libertação do Kosovo e algumas milícias e lançaram uma insurreição em favor da separação de Kosovo e da eventual criação da Grande Albânia, projeto irredentista (que, hoje, ficou em suspenso). Os ataques dessas milícias levaram à resposta militar de Belgrado, dando início em 1996 a uma guerra sangrenta, marcada por massacres de forças sérvias contra os kosovares de etnia albanesa. Pressão internacional forçou a Iugoslávia a assinar um cessar-fogo, retirando parcialmente suas tropas sob

monitoramento de observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

A partir de 1998, o Exército, a polícia e as forças paramilitares sérvias responderam à insurgência no Kosovo, empreendendo uma campanha que resultou em massacres e expulsões em massa de albaneses étnicos. As tentativas internacionais de mediação fracassaram. A rejeição de Milosevic a um acordo proposto levou à campanha de bombardeios aéreos da OTAN, sem autorização pelo CSNU e em violação à Carta das Nações Unidas (ONU), contra forças da Sérvia, iniciada em março de 1999. O novo conflito gerou mais de dez mil mortos e um milhão de deslocados internos, até que em junho de 1999, houve acordo para a retirada das tropas iugoslavas e a entrada de forças internacionais. Naquele ano, pela Resolução 1224 do CSNU, o Kosovo foi colocado sob administração provisória da ONU, sob comando da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em inglês), enquanto se aguardava uma determinação acerca do *status* futuro do Kosovo. Dois dias após a adoção da Resolução 1244 do CSNU, a Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), uma força de paz internacional liderada pela OTAN, entrou no Kosovo. Suas operações estão diminuindo e gradualmente transferindo responsabilidades para a polícia do Kosovo e outras autoridades locais até que a Força de Segurança do Kosovo, criada em 2009, se torne autossuficiente. Crimes cometidos no âmbito da Guerra do Kosovo foram julgados pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Um processo liderado pela ONU começou no final de 2005 para determinar o *status* final do Kosovo. As negociações ocorreram em etapas entre 2006 e 2007, mas terminaram sem nenhum acordo entre Belgrado e Pristina. Em 2007, é proposto, pelo mediador das Nações Unidas no Kosovo, Martti Ahtisaari, o Plano Ahtisaari, para a criação de um Estado no Kosovo multiétnico, democrático e que respeite o Estado de Direito e que seja supervisionado pela comunidade internacional. Com base nesse plano, em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia do Kosovo declarou unilateralmente sua independência, decisão que não violou o Direito Internacional, segundo a Corte Internacional de Justiça (CIJ). A Sérvia recusa-se a reconhecer a declaração de independência do Kosovo, mas prometeu normalizar as relações bilaterais antes de ingressar na UE. Em 2020, Kosovo e Sérvia firmaram acordo para normalização das relações econômicas

Em fevereiro de 2008, o Ministério das Relações Exteriores da Rússia declarou que a proclamação unilateral de independência da província violava a soberania e a integridade territorial da República da Sérvia, a Carta das Nações Unidas, a Resolução 1244 do CSNU, os princípios da Ata Final de Helsinque, o Quadro Constitucional do Kosovo e os acordos do Grupo de Contato de Alto Nível. A posição ambígua russa, que não reconhece a independência kosovar até hoje, se justifica por dinâmicas domésticas e pelo fato de a Sérvia ser sua principal aliada no continente europeu. Em 2014, porém, a Rússia valeu-se da declaração de Kosovo como justificativa para reconhecer a independência da Crimeia, e, em 2020, o Kremlin mostrou-se favorável ao acordo de normalização econômica entre Kosovo e Sérvia.

Atualmente, a República do Kosovo é reconhecida como país independente por 117 países. Contudo, entre os países que não reconhecem a independência do Kosovo estão Argentina, Brasil, China, Coreia do Norte, Índia, Irã, Iraque, Líbano, México, Rússia e Ucrânia.

Hoje, além da UNMIK, há no território de Kosovo uma missão da UE (Missão da União Europeia para o Estado de Direito – EULEX), tropas da OTAN (KFOR) e uma missão da OSCE (OMIK).

Em 2022, a partir de julho, o norte do Kosovo viveu uma crise, em função do tratamento dado aos sérvios, residentes e não residentes no país. A crise foi pautada por bloqueios em rodovias, ataques a policiais do Kosovo, ameaças de uso de forças militares, particularmente por

parte da Sérvia, bem como afirmação da OTAN de sua capacidade e estado de prontidão para agir, em defesa da paz, protegendo sérvios e kosovares. Na origem das tensões estão aspectos do relacionamento Belgrado-Pristina.

Para mais detalhes sobre as implicações do separatismo no Kosovo, ver a seção sobre separatismo e irredentismo no tomo 1.

ii. Diálogo Belgrado-Pristina

Com a declaração de independência, a Sérvia recusou-se a lidar diretamente com a província autônoma do Kosovo, mas apenas por meio dos mediadores internacionais UNMIK e EULEX. No entanto, houve certa normalização a partir de 2011, quando a UE convenceu a Sérvia a discutir questões de fronteira com o Kosovo.

Após o parecer consultivo da CIJ afirmando que a declaração de independência do Kosovo estava de acordo com o Direito Internacional, de 2010, a Sérvia e a UE apresentaram uma resolução à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pedindo negociações técnicas entre os governos de Belgrado e Pristina. O Diálogo Belgrado-Pristina é uma série de conversações facilitadas pela UE entre os governos da Sérvia e do Kosovo.

A primeira fase dos diálogos é designada como Diálogo Técnico e compreende o período entre 2011 e 2012. O Acordo de Bruxelas foi negociado e concluído sob os auspícios da UE, em abril de 2013, com o objetivo de normalizar as relações entre os governos da Sérvia e do Kosovo. Dessa maneira, tem início a segunda fase de negociações, designada como Diálogo de Alto Nível. Após a assinatura do acordo, a Comissão Europeia declarou que poderia começar a trabalhar em um Acordo de Estabilização e Associação com o Kosovo, bem como iniciar negociações de adesão com a Sérvia. Em julho de 2017, o diálogo facilitado pela UE passou a buscar a normalização abrangente das relações entre o Kosovo e a Sérvia. Em 2018, a Comissão Europeia declarou, na Estratégia "Uma perspectiva de alargamento e um maior envolvimento da UE nos Bálcãs Ocidentais", que um acordo de normalização abrangente e juridicamente vinculante é urgente e crucial para que a Sérvia e o Kosovo possam avançar nos seus respectivos processos de adesão à UE.

Apesar da mediação e facilitação de importantes atores internacionais, as negociações entre o Kosovo e a Sérvia encontram dificuldades. Entre acontecimentos que contribuem para obstaculizar o processo de aproximação pode-se mencionar, por exemplo, incidente em 2017 em que um trem pintado com as cores da bandeira sérvia e com as palavras "Kosovo é Sérvia" foi impedido de atravessar para Kosovo, a prisão do político sérvio Marko Đurić, em 2018, pela polícia especial do Kosovo, bem como o anúncio feito pelo Kosovo, em 2018, de uma tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina. Entre 2018 e julho de 2020, as negociações entre a Sérvia e o Kosovo foram interrompidas, devido não apenas à crescente violência, mas também devido à introdução da tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina.

Em 4 de setembro de 2020, na Casa Branca, na presença do então presidente dos EUA, Donald Trump, foram assinados os Acordos de Normalização Econômica entre Kosovo e Sérvia. Informalmente conhecidos como Acordos de Washington, foram assinados pelo primeiro-ministro do Kosovo, Avdullah Hoti, e pelo presidente da Sérvia, Aleksandar Vučić. Os acordos englobam questões econômicas, energéticas e políticas. É interessante ressaltar que a Sérvia prometeu interromper, por um ano, sua campanha para que os países "desreconheçam" o Kosovo, enquanto o Kosovo prometeu parar de se candidatar a membro de organizações internacionais, também por

um ano. O então presidente do Kosovo teve de se afastar devido a acusações de crimes de guerra, o que prejudicou o esforço de mediação de Washington.

Em 2021, o Parlamento do Kosovo, em uma sessão extraordinária, aprovou uma resolução que proíbe os sérvios étnicos de votar em solo kosovar no referendo nacional da Sérvia. Trata-se de referendo sobre emendas constitucionais que mudariam a forma como juízes e promotores são eleitos. Essa é uma medida que o governo diz ter como objetivo garantir um judiciário independente, uma condição para a adesão sérvia à UE.

EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e a missão da UE, em um comunicado conjunto, pediram ao primeiro-ministro Albin Kurti que permitisse que os sérvios no Kosovo votassem no referendo. Lamentaram, ainda, que o governo do Kosovo não tenha permitido que a OSCE recolhesse as cédulas de eleitores que vivem no Kosovo para o referendo. A Sérvia, que ainda considera Kosovo parte de seu território, organiza eleições para sérvios étnicos, no território kosovar, desde o fim da Guerra do Kosovo em 1999.

Em 2022, a partir de julho, as tensões entre Belgrado e Pristina reacenderam[451], em função da aplicação de uma lei sobre as placas de carros no Kosovo, bem como a necessidade de documentos de identificação específicos para sérvios no Kosovo, o que levou a tensões no norte do Kosovo. No que se refere às placas de carros, desde 2011, as autoridades de Pristina permitiam que os sérvios no Kosovo usassem placas com as letras "KS" de Kosovo; contudo, a partir do segundo semestre de 2022, as autoridades kosovares decidiram que se deveria aplicar a lei que determina que os carros sejam emplacados com placas com as letras "RKS" de República do Kosovo. As atuais placas "KS" são emitidas pela ONU e são consideradas como "neutras". No que diz respeito aos documentos de identificação, o governo de pristina determinou que todos que ingressem no Kosovo portando uma carteira de identidade sérvia devem preencher um formulário, que deverá ser usado como documento de identificação durante 90 dias. Essa determinação foi justificada como uma política de reciprocidade diante da decisão sérvia de não reconhecer os documentos de identidades emitidos pelo Kosovo.

Na esteira dessas decisões, entre julho de 2022 e novembro de 2022, viram-se tensões, conflitos, declarações e negociações. Em 31 de julho, iniciaram-se bloqueios nas rodovias do norte do Kosovo. Em agosto, representantes dos EUA e da UE negociaram com o Kosovo o adiamento temporário da medida de banimento dos documentos sérvios até setembro. Não obstante, a polícia do Kosovo notificou as autoridades de Pristina sobre um ataque que sofrera perto da fronteira sérvia. Ademais, o presidente sérvio Aleksandar Vučić afirmou que protegeria os sérvios no Kosovo, se a OTAN falhasse, o que levou o secretário-geral da OTAN Jens Stoltenberg a afirmar que a OTAN estava pronta para intervir, caso a situação se deteriorasse.

Ainda no mês de agosto, o diálogo mediado pela UE e pelos EUA apresentou resultados, com a disputa sobre os documentos de identificação tendo sido resolvida. De um lado, a Sérvia concordou em abolir documentos de entrada e de saída para portadores de documentos de identidade do Kosovo; de outro, o Kosovo comprometeu-se a não aplicar as medidas anunciadas contra portadores de documentos sérvios. Nota-se que o presidente sérvio declarou que o problema do documento de identificação era um "pequeno problema", mas o da placa de carro era um "muito mais complicado".

O governo do Kosovo, sob pressão dos EUA e da EU, concordou em adiar a troca de placas mandatória do início de setembro para o fim de outubro; contudo pedidos para um adiamento de 10 meses, feito por países ocidentais, foi ignorado pelo Kosovo. Assim, no final de outubro, o primeiro-ministro kosovar Albin Kurti anunciou uma implementação faseada da mudança de

[451] Para uma linha do tempo mais detalhada, consultar: https://en.wikipedia.org/wiki/2022_North_Kosovo_crisis.

placas. No final de novembro de 2022, após mediação da UE, acordou-se que a Sérvia deixará de emitir placas de matrícula com as denominações das cidades do Kosovo e que o Kosovo cessará outras ações relacionadas ao registro de veículos. Cabe notar que representantes políticos sérvios anunciaram a retirada de todos os sérvios do Kosovo das instituições governamentais, incluindo das administrações municipais, dos tribunais, das agências de política e do parlamento kosovar. Por fim, o ministro da defesa sérvio alegou que, no começo de novembro, inúmeros "drones comerciais" violaram o espaço aéreo sérvio. Supostamente, eles teriam sido enviados do território kosovar. Por sua vez, o ministro Kosovo da defesa negou o envio de drones à Sérvia. Mais detalhes sobre a situação atual estarão na próxima edição do REPI.

iii. Kosovo e União Europeia

A UE tem desempenhado papel de liderança no esforço internacional no Kosovo desde 1999. Para garantir a estabilidade no território e a aplicação da lei, a UE atua no Kosovo sob a égide da UNMIK, destacando recursos policiais e civis no âmbito da EULEX.

A EULEX Kosovo é a maior missão civil já lançada no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESC). A missão geral da EULEX é ajudar as autoridades do Kosovo a estabelecer instituições de Estado de Direito sustentáveis e independentes. O atual mandato da missão foi lançado para cobrir o período até 14 de junho de 2023 com base na Decisão PESC 2021/904 do Conselho. A EULEX trabalha no âmbito da Resolução 1244 do CSNU.

O Escritório da UE no Kosovo desempenha um papel fundamental na implementação da agenda da UE, especialmente na promoção das normas europeias. O escritório assegura um diálogo político e técnico permanente entre o Kosovo e as instituições da UE. Ademais, oferece aconselhamento e apoio ao governo do Kosovo, coordena a presença da UE e promove os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

A UE realiza reuniões regulares com as autoridades kosovares no âmbito do Diálogo do Processo de Estabilização e Associação, que monitora os progressos no processo de alargamento da UE. Com a entrada em vigor do Acordo de Estabilização e Associação entre a UE e o Kosovo, em 1º de abril de 2016, o quadro de diálogo foi reformado, e as discussões acontecem em subcomitês no âmbito do acordo. Antes de cada diálogo, a UE discute as mesmas questões com a sociedade civil local. Os relatórios anuais por país avaliam a prontidão dos países dos Bálcãs Ocidentais para se aproximarem da UE.

Atualmente, a UE é o maior parceiro comercial e o maior fornecedor de assistência financeira ao Kosovo; e o Kosovo é considerado um "candidato potencial" para ingressar no bloco. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro do Kosovo, Albin Kurti afirmou que "a UE é o nosso destino". Em dezembro de 2022, o Kosovo apresentou pedido oficial de adesão ao bloco.

iv. Kosovo e outros países

A China não reconhece Kosovo e reitera o apoio à integridade territorial da Sérvia. A posição condiz com o padrão mantido pelo país, relacionado a dinâmicas domésticas: no geral, Pequim não reconhece novos Estados, sob o argumento de defesa da soberania nacional e da integridade territorial.

Os EUA definem seu posicionamento conforme interesses e condicionantes de ordem política e econômica. O reconhecimento de Kosovo, feito um dia após a declaração de independência, em fevereiro de 2008, foi acompanhado do estabelecimento de uma missão

diplomática em Pristina. Os EUA contribuem financeiramente no processo de construção do novo Estado, em especial nos campos da governança e das instituições econômicas. O suporte a Kosovo é visto pela Casa Branca como forma de contrapor a influência da Rússia, mediante a Sérvia, em processo coordenado com a UE. No governo Trump, os EUA mediaram uma série de acordos entre Belgrado e Pristina para normalização das relações econômicas em 2020, além de intermediar o reconhecimento recíproco de Israel e Kosovo.

A França reconheceu a independência de Kosovo no mesmo dia que os EUA, em 2008, e mantém posição similar, favorável ao fortalecimento das instituições kosovares, além de dar suporte para que o país possa, em um futuro mais distante, solicitar acessão à UE.

O Reino Unido reconheceu a independência do novo país em fevereiro de 2008, no mesmo dia em que França e EUA o fizeram; ademais, Londres apoia medidas que fortaleçam o governo local, além de dar suporte às ações da UNMIK dentro da administração provisória do território kosovar.

v. Tensões no contexto da guerra na Ucrânia

Desde as tensões de julho, a Rússia expressou inúmeras vezes seu apoio à Sérvia. Este país foi "o único Estado europeu a não impor sanções e não fez parte da histeria anti-Rússia", disse o ministro das relações exteriores russo, Sergei Lavrov, em encontro com sua contraparte sérvia Alexandar Vulin. Não obstante, a Sérvia apoiou a resolução da ONU que condena a invasão russa da Ucrânia.

O conflito russo-ucraniano foi considerado como uma causa das tensões no Kosovo. Segundo especularam alguns especialistas, Moscou poderia estar agindo, sub-repticiamente, no norte do Kosovo, para abrir uma segunda frente contra o ocidente em um ponto fraco da UE. A OTAN, por sua vez, afirmou-se pronta a agir, com um contingente de 3.700 soldados para ações de *peacekeeping*.

Por fim, as tensões no Kosovo não parecem ser fabricadas pela Rússia, mas, sim, gestadas internamente, uma vez que *players* locais têm o poder de decisão. Ainda assim, alguns oficiais kosovares, como o ministro do Interior Xhelal Sveçla, acusaram a Sérvia e a Rússia de instigarem as revoltas no norte do país, para desestabilizá-lo.

c) Sérvia

i. Situação política

Durante a dissolução da Iugoslávia, a Sérvia formou uma união com Montenegro, que foi dissolvida pacificamente em 2006, restaurando a independência da Sérvia como um Estado soberano pela primeira vez desde 1918. Em outubro de 2006, foi realizado um referendo sobre um projeto de proposta da nova Constituição da Sérvia, que foi aprovado.

A Constituição é a primeira da Sérvia como um Estado independente desde a Constituição do Reino da Sérvia de 1903. Nas eleições de 2007, confirmou-se a postura pró-reforma e pró-europeia do Parlamento sérvio, na qual o Partido Democrático, de Boris Tadic, presidente sérvio, dobrou sua representação.

O Partido Progressista Sérvio (SNS, na sigla em sérvio) venceu as eleições de 2014 e o líder do SNS, Aleksandar Vučić, tornou-se primeiro-ministro. Três anos depois, Vučić assumiu a presidência da Sérvia, e desde então tem-se engajado para estabelecer boas relações com parceiros

europeus, russos[452] e chineses. Em junho de 2020, o SNS obteve uma vitória esmagadora nas eleições parlamentares. Os principais grupos de oposição boicotaram a votação, alegando que as condições não eram livres e justas. Em 2021, líderes e organizações de defesa das comunidades albanesa-americana, bósnio-americana e montenegrina-americana pediram aos EUA que se comprometam com uma presença mais forte na região dos Bálcãs Ocidentais em meio ao que denominaram como "crescente militância do governo da Sérvia". Manifestaram, assim, preocupação com a crescente agressão da Sérvia não apenas ao Kosovo, mas também cada vez mais à Bósnia e Herzegovina e a Montenegro.

O governo sérvio vem pedindo a formação de um "Mundo Sérvio", que, segundo o ministro do Interior, Aleksandar Vulin, aspira à unificação política e institucional formal de todos os sérvios étnicos nos Bálcãs Ocidentais. Essa postura, no entanto, é vista como expansionista e uma reinicialização do projeto "Grande Sérvia" do ex-presidente sérvio Slobodan Milosevic, que levou às piores atrocidades na Europa desde a Segunda Guerra Mundial.

Em 2022, houve eleições na Sérvia, e o presidente Aleksandar Vučić foi reeleito com cerca de 60% dos votos.

No contexto de guerra na Ucrânia, há acusações do Kosovo quanto a articulações russo-sérvias para desestabilizar o país. Por sua vez, a Sérvia acusa o Kosovo de tentar expulsar os sérvios que ainda restam de seu território. Há temores de que a Rússia, cuja máquina de propaganda é bastante ativa na Sérvia, use este país para desestabilizar os Bálcãs e tirar, ao menos em parte, a atenção da Ucrânia. A Rússia começou, recentemente, a defender o estabelecimento de uma de suas bases militares na Sérvia, que está praticamente cercada de países da OTAN e que tem lações históricos com os russos. A Sérvia, por sua vez, negou a proposta.

ii. Sérvia e Montenegro

A influência sérvia em Montenegro causa conflitos até os dias atuais, a despeito da separação de 2006. Exemplo disso foi derrubada do governo do Montenegro, em agosto de 2022, por uma moção de censura, na esteira de um acordo entre o governo e a Igreja Ortodoxa Sérvia. O país ficou dividido quanto ao papel dominante da Igreja e aos laços do país com a Sérvia. Críticos do acordo argumentaram que não havia necessidade de um acordo especial com a Igreja sérvia separada de outras comunidades religiosas. Grupos pró-ocidentais em Montenegro também descreveram o acordo como um instrumento para a Sérvia e a Rússia aumentarem a sua influência no Montenegro, em meio à guerra na Ucrânia.

iii. Sérvia e União Europeia

O Conselho Europeu concedeu à Sérvia o *status* de país candidato em 2012, três anos após o pedido oficial daquele país. O Acordo de Estabilização e Associação entre a Sérvia e a UE entrou em vigor em setembro de 2013. Desde o início formal das negociações de adesão da Sérvia, em janeiro de 2014, 18 dos 35 capítulos foram abertos. Dois capítulos foram fechados provisoriamente.

A Sérvia aceitou a metodologia de alargamento revisada e uma primeira conferência política intergovernamental foi realizada em junho de 2021. Esta metodologia revisada concentra-se em aspectos como foco mais forte nas reformas fundamentais, bem como maior dinamismo e

[452] Depois que Vladimir Putin se tornou presidente da Rússia, no início do ano 2000, meses após o bombardeio da OTAN à Iugoslávia, as relações entre os países começaram a ganhar força.

previsibilidade do processo. De acordo com a Comissão Europeia, o ritmo geral das negociações continuará a depender, em particular, do ritmo das reformas do Estado de Direito e da normalização das relações da Sérvia com o Kosovo.

Para o governo sérvio, a integração europeia permanece como objetivo estratégico. Dessa forma, reestruturou o Ministério da Integração Europeia para responder às exigências dos requisitos da metodologia revisada. O governo priorizou as reformas relacionadas à UE no primeiro semestre de 2021 e fez da agenda do Estado de Direito uma das suas principais prioridades e campos de ação. O governo cumpriu ainda uma série de importantes referências pendentes em áreas como competitividade e crescimento inclusivo, assim como agenda verde e conectividade sustentável.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, as autoridades sérvias, em consonância com o seu objetivo de adesão à UE, devem dar mais ênfase à comunicação proativa e objetiva sobre a UE. Além disso, a UE figura como o maior parceiro comercial e maior fornecedor de assistência financeira à Sérvia.

d) Bálcãs Ocidentais e União Europeia

A UE deve ser reconhecida como um dos principais atores regionais, senão o principal. A UE é a principal parceira comercial dos países da Bálcãs Ocidentais e a maior fonte de investimentos externos, e a adesão ao bloco é objetivo compartilhado pelos seis países (Albânia, Bósnia, Kosovo, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia). A perspectiva de adesão é o principal instrumento da UE para promover reformas na área, mas a morosidade do processo negociador compromete sua credibilidade.

As relações da UE com os países da região são orientadas por três objetivos: auxiliar a estabilização política e a transição no sentido de uma economia de mercado; promover a cooperação regional; e fomentar eventual adesão ao bloco. Para tanto, a UE oferece uma mistura de concessões comerciais, assistência econômica e financeira e auxílio para reconstrução.

Os países encontram-se em diferentes estágios de adesão[453]: Sérvia[454], Albânia, Macedônia do Norte e Montenegro[455] já negociam os termos de sua adesão; a Bósnia e Herzegovina recentemente recebeu *status* de candidato; e Kosovo apresentou recentemente seu pedido de adesão e ainda é apenas candidato potencial.

Em 2020, a UE aprovou o início das negociações com Albânia e Macedônia do Norte, mas elas só começaram efetivamente em 2022, após assinatura de protocolo bilateral entre a Bulgária e a Macedônia do Norte. A Bulgária tem resistências ao pleito macedônico e bloqueou o início efetivo das negociações em duas ocasiões desde o começo de 2020 – as adesões de Macedônia do Norte e Albânia são tratadas como "acopladas", de forma que devem avançar como parte de um único pacote. A Bulgária insiste que a Macedônia do Norte reconheça as "origens búlgaras" de sua linguagem e identidade e acusa aquele país de ser leniente com discursos de ódio contra búlgaros

[453] Os países dos Bálcãs foram identificados como potenciais candidatos à adesão ao bloco pela primeira vez na Cúpula de Thessaloniki, em 2003. No evento, a UE afirmou que o futuro da região é como parte integrante do bloco. Os países do Quarteto de Visegrado (V4) são defensores particularmente entusiastas da expansão. A França lidera esforços para que reformas compreensivas das instituições europeias sejam levadas a cabo antes que qualquer outro país seja admitido, evitando expansões mal planejadas e executadas.

[454] Ver subseção anterior.

[455] Montenegro tornou-se independente da Sérvia em 2006 e solicitou adesão à UE em 2012, além de ter acedido à OTAN em 2017. Atualmente, a crescente polarização política e a difusão de discursos nacionalistas são identificadas como obstáculos à realização de reformas consideradas essenciais para fazer avançar o processo de adesão à UE.

ali residentes e contra a própria Bulgária. Além disso, o governo búlgaro revive, em alguma medida, a polêmica relativa ao nome do Estado macedônico. Por muito tempo, a Grécia levantou objeções contra o nome "Macedônia", por considerar que o uso do nome continha um pleito implícito a territórios gregos homônimos. Por meio do Acordo de Prespa, de 2018, a Macedônia passou a chamar-se Macedônia do Norte, e a Grécia levantou o veto à adesão daquele país à OTAN (que se concretizou em 2020) e à UE. A Bulgária levanta argumento similar: o nome "Macedônia do Norte" poderia ocultar pretensões de soberania sobre territórios búlgaros.

Montenegro tornou-se independente da Sérvia em 2006 e solicitou adesão à UE em 2012, além de ter acedido à OTAN em 2017. Atualmente, a crescente polarização política e a difusão de discursos nacionalistas são identificadas como obstáculos à realização de reformas consideradas essenciais para fazer avançar o processo de adesão à UE.

A Bósnia, por sua vez, submeteu pedido de adesão à UE em 2016. Em 2019, a Comissão concluiu que o país ainda não estava pronto para iniciar o processo de negociações e identificou 14 prioridades a serem abordadas para que ocorra algum avanço no tema. A Bósnia deve avançar no combate à corrupção, no fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, na garantia dos direitos fundamentais, no recuo do setor público na economia e na reforma da administração pública. Os progressos bósnios são lentos ou inexistentes, de forma que a adesão permanece uma ilusão distante. Ainda assim, entrou em vigor em 2015 um acordo que prevê a liberalização de quase todo o comércio. Em junho de 2022, o Conselho Europeu afirmou que estava pronto para conceder ao país o *status* de candidato à UE e pediu à Comissão Europeia que elaborasse um relatório sobre como implementar as 14 prioridades para que o país se torne membro da UE, apresentadas em um relatório de 2019. Após quase vinte anos aguardando sua entrada no rol de candidatos a membro da UE[456], em outubro de 2022, a Comissão Europeia, chefiada por Ursula Von der Leyen, recomendou[457] que seja concedido à Bósnia o *status* de candidato à acessão à UE. O Conselho aprovou a concessão em dezembro de 2022.

O Kosovo tem o *status* de candidato potencial à UE e apresentou pedido formal de acessão em 15 de dezembro de 2022. O fato de não ser reconhecido por cinco países do bloco dificulta avanços.

Em 2021, foi realizada, na Eslovênia, a Cúpula UE-Bálcãs Ocidentais. Foram renovadas as promessas de maior integração e adesão, mas foi rejeitada proposta do país anfitrião que estipularia o ano de 2030 como meta para a conclusão da adesão dos seis países balcânicos. A colocação de um cronograma poderia apaziguar sentimentos de impaciência no presente, mas poderia causar frustrações muito maiores no futuro, se Bruxelas não conseguisse honrar sua palavra. Ao mesmo tempo que rejeitou tal meta, a UE reafirmou seu compromisso com um programa econômico e de investimentos, proposto em 2020, para aproximar as partes; e concordou em ampliar a cooperação em questões cruciais de segurança, como ameaças híbridas, desinformação, defesa cibernética e contraterrorismo.

Quanto às crises atuais da Bósnia, a UE considera que esforços secessionistas são inaceitáveis e ameaça impor sanções a figuras que atentem contra a unidade da Bósnia[458]. Há, no entanto, uma falta de consenso sobre como lidar decisivamente com a República Srpska. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orban visitou Banja Luka, sede administrativa daquela entidade, comprometendo a coesão de um discurso único.

---

[456] Em 2003, a Bósnia e Herzegovina foi identificada como "candidato potencial" a UE. Em 2016, houve a submissão oficial da candidatura. Em 2022, seu *status* passou para "candidato" à adesão à UE.
[457] Relatório disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6082.
[458] Milorad Dodik é, atualmente, objeto de sanções dos EUA, mas não da UE.

Ao longo da pandemia, a UE forneceu apoio aos países da região. Em 2020, a Comissão adotou um pacote de subvenções para ajudar a financiar o acesso destes países a vacinas contra a COVID-19 (levando, por exemplo, à entrega de 650 mil doses de vacinas da BioNTech/Pfizer). Em 2021, lançou, em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), um projeto para apoiar a prontidão para os esforços de vacinação e em prol de sistemas de saúde resilientes.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre os Bálcãs Ocidentais e a UE, ver seção anterior sobre o alargamento da UE.

e) Cooperação regional

A UE estimula a integração regional entre os países dos Bálcãs Ocidentais, mas as iniciativas que eventualmente surgem sofrem dificuldades para se afirmar e ficam, em grande medida, sem implementação – sobretudo em função das dificuldades nas relações bilaterais, da desconfiança mútua e da falta de capacidade institucional. As principais iniciativas recentes são o Mercado Comum Regional (2020) e o Bálcãs Aberto (2021).

O Mercado Comum Regional é um projeto surgido do Processo de Berlim[459], com objetivo de transformar a região numa área de livre movimento de pessoas, bens, serviços e capital, com base nos padrões europeus.

A iniciativa Bálcãs Aberto, anteriormente conhecida como "mini-Schengen", reúne Albânia, Macedônia do Norte e Sérvia, tendo por objetivo replicar o livre fluxo de pessoas, bens, serviços e capital da Zona Schengen, abolindo controles fronteiriços até janeiro de 2023. Não se trata de uma alternativa à UE, e sim de um complemento, que, se implementado, poderia até fortalecer seus pleitos adesão. Bósnia, Montenegro e Kosovo levantam dúvidas sobre a duplicação de competências com o Mercado Comum Regional.

Todos os países dos Bálcãs Ocidentais participam do Processo de Cooperação do Sudeste da Europa, fórum que, desde 1996, busca fortalecer as relações entre eles e outros sete países (Bulgária, Croácia, Eslovênia, Grécia, Moldávia, Turquia e Romênia) e transformar o Sudeste europeu numa área de paz, segurança, cooperação e estabilidade.

[459] Iniciativa de cooperação intergovernamental que reúne os seis países dos Bálcãs Ocidentais, nove países da UE e o Reino Unido, voltada a contribuir para o objetivo final da adesão.

VII. Mediterrâneo Oriental

a) Rivalidade Grécia-Turquia e disputa marítima

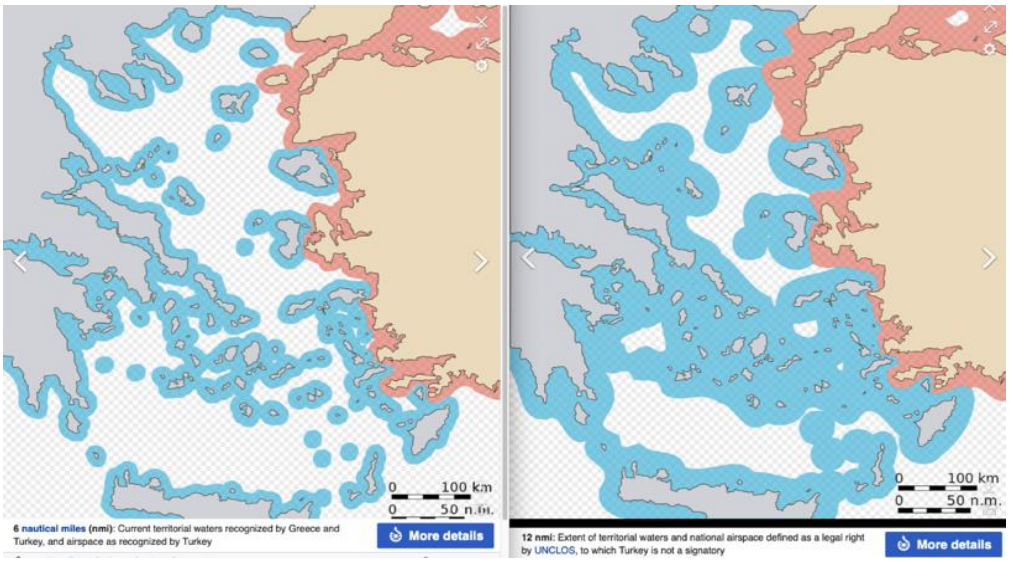
A rivalidade Grécia-Turquia tem raízes históricas e concentra-se em disputas territoriais no Mediterrâneo Oriental e no mar Egeu. A maioria das ilhas no Egeu pertence à Grécia em razão dos Tratados de Sèvres e de Lausanne (no contexto do pós-Primeira Guerra Mundial) e de acordos posteriores. O cerne da disputa não é a soberania das ilhas, mas, sim, os direitos que essas ilhas geram sobre as águas que as circundam. De um lado, a Grécia é parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), também conhecida como Convenção de Montego Bay, que determina que ilhas com população permanente (Artigo 121) possuem as mesmas quatro faixas de águas jurisdicionais que o continente: mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva (ZEE) e plataforma continental (PC, quando aplicável). De outro, a Turquia nunca assinou Montego Bay e afirma que ilhas dentro de corpos marítimos fechados (como o mar Egeu) não geram direitos sobre as águas ao seu redor. Grupos nacionalistas turcos vão mais longe e chegam a defender o conceito de *Mavi Vatan* (*Blue Homeland*)[460], doutrina irredentista que defende expansão das águas jurisdicionais da Turquia e a soberania turca sobre ilhas gregas.

Fonte: Wikipedia

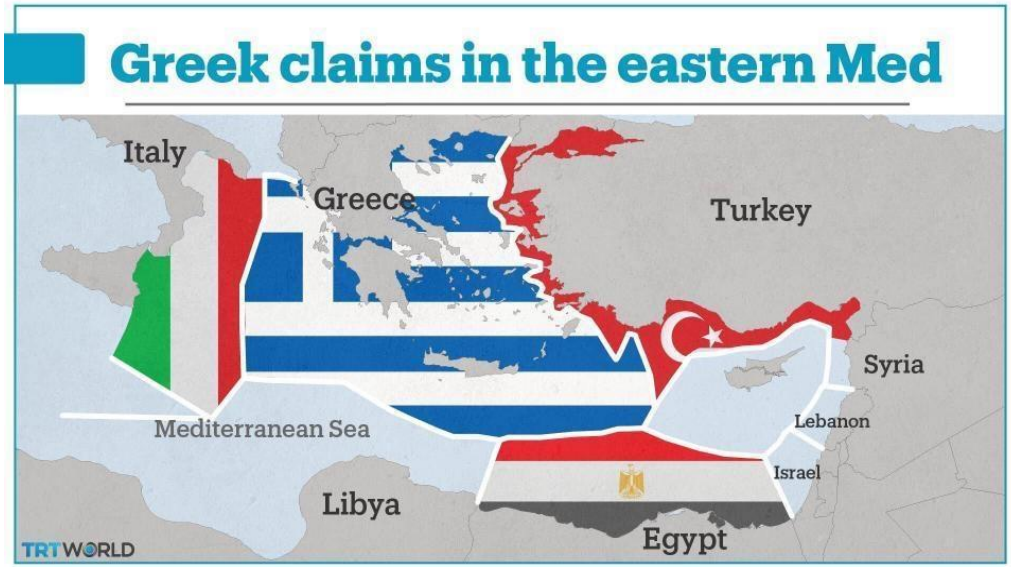
Outro ponto de tensão é a extensão do mar territorial no Egeu. Apesar de Montego Bay permitir a extensão do mar territorial até doze milhas náuticas, a Grécia só exerce soberania até seis milhas náuticas – ilustrado pela comparação de mar territorial de seis e doze milhas náuticas na imagem a seguir, bem como pelo mapa de Sevilha, encomendado pela União Europeia (UE) e feito pela Universidade de Sevilha; que maximiza direitos de Grécia e Chipre e acabou servindo para estimular nacionalistas turcos –, para evitar que a Turquia seja virtualmente impedida de navegar pelo Egeu. Recentemente, todavia, autoridades gregas têm estudado aumentar seu mar territorial para dez ou, até mesmo, doze milhas náuticas, o que levou a Turquia a declarar que a

[460] Elaborada em meados dos anos 2000 pelo almirante Cem Gürdeniz. Recentemente, após a tentativa de golpe de 2016, setores do governo turco retomaram o conceito de *Mavi Vatan*, que amplia seu espaço marítimo e sua ZEE, ignorando os direitos de Chipre, Israel e Grécia, o que gerou a expulsão do embaixador turco pelo governo de Atenas.

medida seria considerada uma declaração de guerra. Apesar de lícita, a medida restringiria excessivamente o espaço para a navegação turca, que ficaria submetida ao direito de passagem inocente (Artigo 19) por águas gregas.



Fonte: Wikipedia



Fonte: TRT World

Desde 2019, as tensões aumentaram em razão da descoberta de recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental, da retração internacional dos Estados Unidos (EUA) e da crescente agressividade da política neo-otomanista do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) de Erdogan. A Turquia passou a enviar embarcações militares e de pesquisa para águas jurisdicionais da Grécia e de Chipre como forma de demonstrar sua oposição ao *statu quo* e de buscar maiores direitos sobre as reservas recém-descobertas. A França enviou navios de apoio à Grécia, e Israel, Egito e os Emirados Árabes Unidos (EAU) vocalizaram seu apoio a Atenas.

O aumento das tensões entre Grécia e Turquia intensifica a crise por que vinha passando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nos últimos anos. Ancara e Washington

enfrentam distanciamento desde a recusa turca em conceder seu território para os EUA na Guerra do Iraque (2003), no início do governo do AKP. O relacionamento só piorou com a tentativa de golpe na Turquia (2016), a manutenção do exílio de Fethullah Gülen nos EUA, a compra do sistema russo de defesa antiaérea S-400 e a consequente exclusão turca do programa dos caças F-35 norte-americanos.

Os objetivos turcos na Síria (contenção dos curdos) e na Líbia (apoio ao governo de Salvação Nacional) também contrariam os interesses de outros membros da OTAN. Na Síria, os curdos foram aliados ocidentais de primeira ordem no combate ao Estado Islâmico; na Líbia, França apoia o general Kalifa Haftar em razão do apoio do Governo de Tripoli à Turquia. No caso das atividades turcas no Mediterrâneo Oriental, aliados ocidentais toleram missões perto da ilha de Kastellorizo, mas eventual invasão turca das águas jurisdicionais da ilha de Creta seria a linha vermelha para a adoção de sanções.

A postura irresponsável da Turquia prejudica seu relacionamento com a UE. O relacionamento Turquia-UE já vinha deteriorando-se desde o golpe de 2016 e as consequentes violações turcas aos direitos humanos e ao Estado de Direito. O bloco se divide em dois grupos principais: de um lado, países que defendem punições duras contra a Turquia (França, Grécia e Chipre); de outro, países que preferem a acomodação (Alemanha, Itália e Espanha). A UE evitou sanções mais duras à Turquia em razão da importância conferida ao Acordo Migratório de 2016. Em 2021, entretanto, uma comissão do Parlamento Europeu suspendeu o processo de acessão turca à UE.

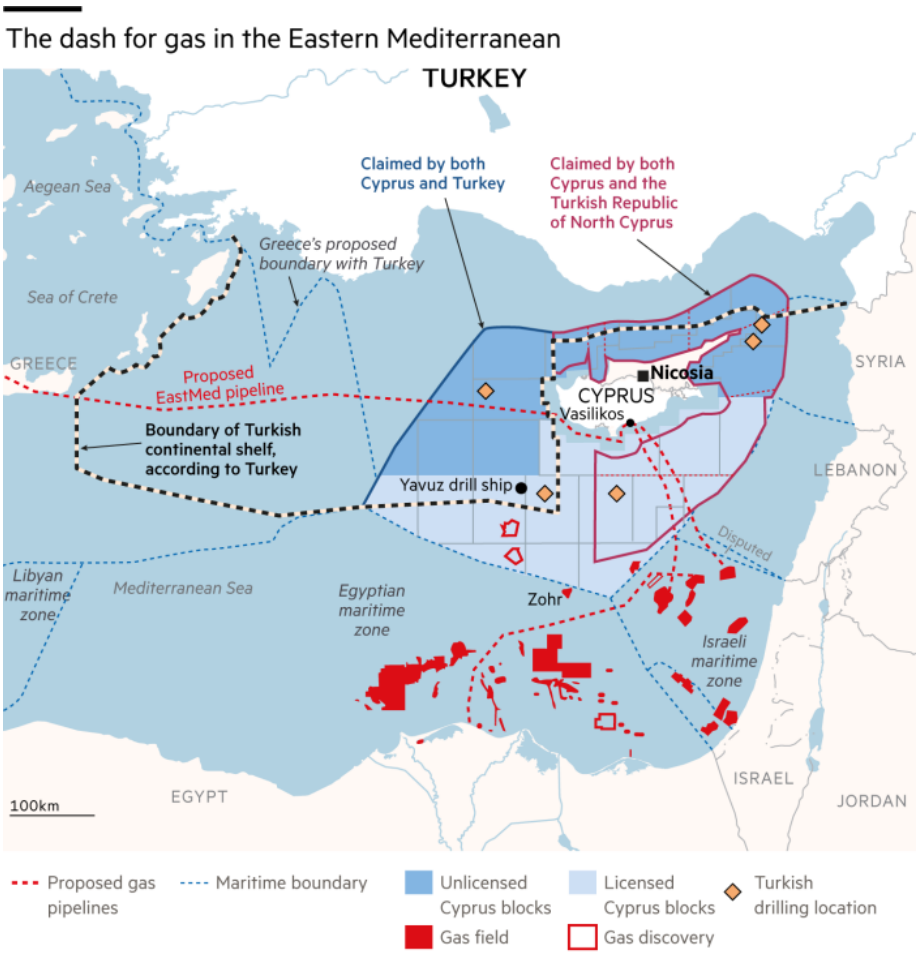
b) Recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental e outras disputas

A descoberta de reservas de gás natural em 2003 permitiu a Israel começar a exploração desse bem, mas foram as descobertas das importantes reservas de Tamar e Leviatã que mudaram o cenário. Depois da paz com o Egito e da restituição da península do Sinai, Israel passou a importar o produto diretamente de seu vizinho, por meio de um gasoduto. A fronteira marítima entre Israel e Líbano (os países não têm relações diplomáticas) nunca foi acordada oficialmente. É por meio do Egito e da Jordânia, países com os quais já tem acordos de paz, que Israel começou a exportar seu gás. Para rentabilizar o investimento nas reservas de gás, Israel procura clientes para além de seu entorno imediato. Em janeiro de 2020, o país assinou acordo com Chipre e Grécia para a construção do gasoduto EastMed, que visa a transportar gás israelense e cipriota à Europa, por meio de Grécia e Itália. O alto custo para sua construção não tem atraído financiadores para o projeto, e a opção egípcia de reexportação do gás mediterrâneo para a Europa ainda é a mais viável.

O Egito também possui gás, cuja reserva foi expandida após a descoberta, em 2015, do campo Zohr, no Mediterrâneo. Instabilidade política e má gestão de seus recursos, no entanto, levam o país a comprar gás de Israel. As importações começaram em janeiro de 2020. Esse gás será liquefeito pelo Egito e exportado para a Europa. As descobertas de reservas de gás e petróleo em Chipre, Egito e Israel motivaram o Líbano a empreender a exploração de seus fundos marinhos, que concluiu que o país possui consideráveis quantidades de gás e petróleo. O país, no entanto, encontra problemas para delimitar sua ZEE.

Em 2019, Chipre, Egito, Grécia, Israel e Itália criaram o Fórum do Gás do Mediterrâneo Oriental (ao qual se juntaram Autoridade Palestina e Jordânia em 2020). Turquia e Líbano não foram convidados; a iniciativa é vista como uma aliança contrária à Turquia por Ancara. Esse Fórum tornou-se uma organização intergovernamental, tendo Cairo como sede. Os sete membros são países produtores (Egito, Israel e Chipre) e consumidores (Grécia, Itália, Jordânia e a

Autoridade Palestina). Seu objetivo é instaurar uma cooperação regional entre as duas margens do Mediterrâneo, a fim de integrar as infraestruturas de produção, liquefação e exportação. Além disso, visa a oferecer preços competitivos e a exercer influência no mercado mundial de gás natural. A escolha do Cairo como sede da organização foi um reconhecimento pelos outros membros do peso e das vantagens do Egito em matéria de produção e exportação de gás. A UE, que procura reduzir sua dependência do gás russo e diversificar suas fontes de abastecimento, respalda a iniciativa. Em 2018, a UE assinou um memorando de entendimento acerca de uma parceria energética com Cairo. Além de Itália e Grécia, que fazem parte da organização, a França, provável beneficiária das exportações de gás do Mediterrâneo, também solicitou adesão.

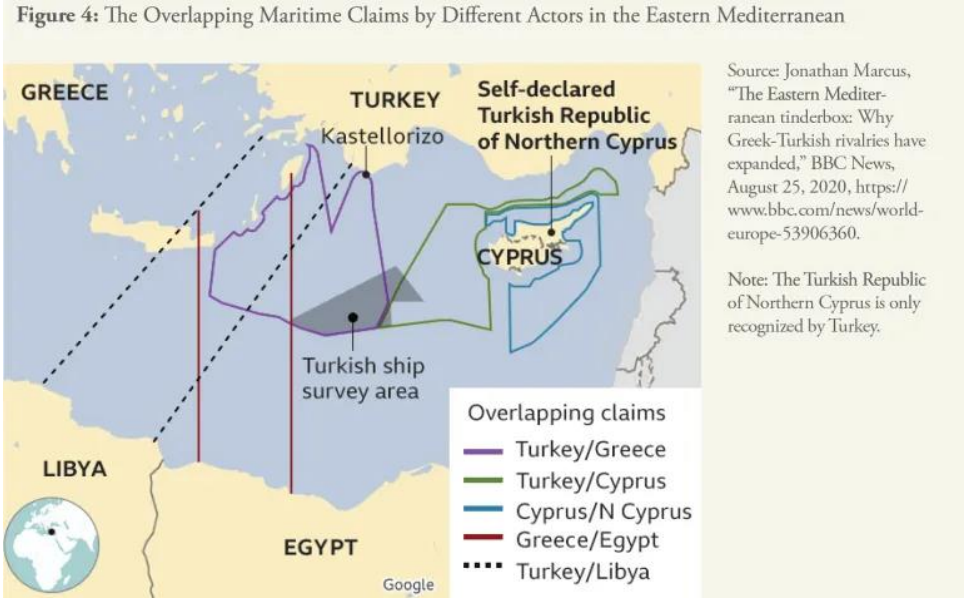


Fonte: *Brookings*

A proeminência energética egípcia reforçou o caráter agressivo da política da Turquia no Mediterrâneo Oriental, à qual Cairo se opõe. Desde 2014, o Egito empreende a iniciativa de formar, com outros dois atores hostis à Turquia, Chipre e Grécia, uma aliança para isolar Ancara no Mediterrâneo Oriental. Com as descobertas de gás natural no Egito e no Chipre e com os projetos relacionados ao gás na região, essa aliança tripartite ganhou dimensão econômica central sobre a cooperação energética, sem falar dos aspectos estratégicos e militares, materializados por manobras aeronavais tripartites, que ocorrem desde 2015, com o fim de proteger as instalações de gás no Mediterrâneo Oriental. A rivalidade entre Egito e Turquia intensificou-se com a abertura, em 2020, de nova frente na Líbia, onde Cairo defende o general Khalifa Haftar, e Ancara, o então

governo de Fayez al-Sarraj. O Egito enxerga a intervenção da Turquia na Líbia como uma grave ameaça a sua segurança nacional, já que o país compartilha com a Líbia uma fronteira porosa de mais de mil quilômetros.

A Turquia, embora dotada de recursos energéticos, importa 76% da energia que consome, incluindo 93% do petróleo consumido e 99% do gás, o que a coloca em uma situação de forte dependência de seus principais fornecedores de energia: Rússia, Irã, Iraque e Azerbaijão. A segurança de fornecimento, assim, constitui um dos pilares de sua estratégia energética. O país beneficia-se de sua posição geográfica de ponte natural entre os países produtores de Oriente Médio e Ásia Central e os países consumidores da Europa. Com dois novos gasodutos em operação – o Trans-Anatolian Pipeline (TANAP), proveniente do Azerbaijão, e o TurkStream, proveniente da Rússia –, a Turquia apresenta-se como importante *hub* energético regional. Ela constitui um elemento-chave para a segurança energética de países importadores da UE e uma porta de saída para os países exportadores, como Rússia, Irã, Azerbaijão, Iraque e a região autônoma do Curdistão do Iraque. Descobertas recentes de duas reservas de gás no mar Negro poderão diminuir sua necessidade de importação. Nos últimos anos, a Turquia multiplicou as operações de exploração de gás nas regiões marítimas reivindicadas por Ancara, mas contestadas por seus vizinhos.



Fonte: *Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies*

Em 2019, a Turquia assinou um acordo de cooperação militar e de segurança com Trípoli, capital comandada pelo Governo do Acordo Nacional. Como contrapartida, Ancara delimitou uma fronteira marítima com a Líbia, aumentando, assim, consideravelmente, seu espaço marítimo, em detrimento da Grécia e do Direito Internacional. Em reação, a Grécia celebrou um acordo marítimo análogo com o Egito, o que também viola direitos de outras nações da região. A Marinha da Turquia interceptou e expulsou um navio de pesquisa israelense nas águas do Chipre. "Outros atores internacionais não podem realizar operações de exploração nessas áreas sem o consentimento da Turquia. Chipre, Egito, Grécia e Israel não podem estabelecer uma linha de transmissão de gás sem antes obter a permissão da Turquia", afirmou Erdogan.

Em 2022, Egito e Grécia assinaram, no Cairo, um protocolo de cooperação militar, especificamente nas áreas de treinamento e reabilitação militar. O protocolo foi considerado um

passo para o fortalecimento das relações bilaterais e intercâmbio de conhecimentos entre as forças armadas de ambos os países, além de contribuir para a estabilidade do mediterrâneo oriental.

c) Chipre e Chipre do Norte

Na década de 1950, a partição do Chipre e a criação de um Estado turco no norte tornaram-se uma política de líderes cipriotas turcos e da Turquia, pois entendiam que a ilha era uma "extensão da Anatólia". Já a maioria da população cipriota grega tentava estabelecer uma união com a Grécia, e esse plano tornou-se uma política nacional grega.

Após a violência nacionalista na década de 1950, Chipre, Grécia e Reino Unido assinam um tratado que declara a independência da ilha em 1960. Em 1963, um conflito que já durava mais de uma década entre cipriotas turcos e cipriotas gregos causou o deslocamento de milhares de cipriotas turcos e marcou o fim da representação cipriota turca nas instituições da República.

Em julho de 1974, um golpe de Estado foi encampado por nacionalistas cipriotas gregos e por membros da junta militar grega, que tinham por objetivo incorporar o Chipre à Grécia. O golpe levou à invasão de tropas turcas ao norte do país (Operação Átila), à proclamação do Estado Federado Turco de Chipre (1975) e, finalmente, à declaração de independência da República Turca de Chipre do Norte (RTNC), em 1983.

Devido ao contexto de tensões na década de 1950, o Chipre está, desde 1964, sob vigilância da Organização das Nações Unidas (ONU), quando foi criada a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês). Com 740 homens em setembro de 2022, ela se estende ao longo de uma zona tampão (chamada de Linha Verde) entre a RTCN e a República do Chipre, membro da UE e onde há duas bases militares britânicas em Acrotíri e Deceleia, reconhecidos como territórios britânicos ultramarinos no Chipre.

A RTCN está a 90 km da costa turca e é dependente da Turquia, que exerce controle quase absoluto nas esferas política, econômica e de segurança. A RTCN é reconhecida apenas pela Turquia. Ancara apoia as negociações de dois Estados separados, mas a manutenção de tropas turcas (cerca de 20 mil soldados) na parte norte bloqueia as discussões. Para a Turquia, o território cipriota é um desafio geoestratégico importante no âmbito de sua política de exploração de hidrocarbonetos no Mediterrâneo Oriental, e isso gera protestos de Grécia, República do Chipre e UE.

As descobertas de depósitos de gás natural na região exacerbaram os problemas geopolíticos já existentes. O Chipre delimitou sua ZEE com Egito, Israel e Líbano, com base na CNUDM de 1982. A Turquia não reconhece o traçado dessa ZEE e enviou a águas cipriotas barcos de prospecção acompanhados de navios de guerra, como parte de uma tática de cerco e pressão.

Em 2020, autoridades da RTCN reabriram, com respaldo da Turquia, a praia de Varosha, que estava fechada para o público desde 1974 (quando houve a invasão de tropas turcas). A medida foi recebida com protestos por gregos-cipriotas, que alegam terem sido expulsos da região naquele ano. Esse gesto foi visto como uma manobra para chamar a atenção das eleições presidenciais na RTCN, que teve como vencedor Ersin Tatar, aliado de Erdogan.

Há tentativas de negociações entre as duas partes da ilha. A fórmula de "federação bicomunitária e bizonal", à qual Tatar se opõe, tem sido a ortodoxia nas negociações entre os dois lados. Foi negociada pelos líderes das comunidades cipriotas grega e turca no final dos anos 1970 e afirmado explicitamente pela Resolução 649 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) há três décadas. Essa decisão e as subsequentes impedem qualquer resolução no Chipre por meio de partição, secessão ou unificação para ingressar em outro país. Em 2004, um plano de

federação mediado pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi submetido a referendo de ambos os lados; a maioria dos cipriotas turcos votou a favor, mas três quartos dos cipriotas gregos votaram contra. O Chipre entrou na União Europeia naquele ano como um “conflito não resolvido”.

Novas negociações ocorreram em 2017, na Suíça, mas novamente não se chegou a um acordo. Nas negociações sobre uma federação, o lado cipriota grego recusa propostas que concedem muito poder aos cipriotas turcos (minoria na ilha) e que não tratam adequadamente de suas reivindicações de propriedade no norte. O lado cipriota grego também demanda que a Turquia retire completamente suas tropas estacionadas naquela região. Dada a oposição a planos cuidadosamente negociados sob os auspícios da ONU em 2004 e 2017, é difícil imaginar que cipriotas gregos aceitarão o plano cipriota turco – apoiado pela Turquia – de divisão do Chipre em dois Estados.

Após a eleição de Tatar na RTCN, o novo líder do Partido da Unidade Nacional (direita nacionalista) formou um governo de coalizão. Embora não tenha havido a adesão dos dois maiores partidos da oposição, ambos deram apoio a um novo governo de minoria, depois da promessa de realização de eleições gerais no início de 2022 (adiantadas em um ano). Com o pleito, o Partido da Unidade Nacional visa a formar um governo de maioria, o que poria em xeque o processo de reunificação da ilha.

Há um descontentamento crescente com a Turquia por parte da população da RTCN, o que tem levado a pedidos de reunificação com a parte sul. A economia está em queda, e milhares têm participado de manifestações, onde pedem que as eleições legislativas de 23 de janeiro sejam boicotadas. Além disso, uma lista de dissidentes cipriotas turcos, supostamente elaborada a pedido de Ancara, tem gerado medo.

A República do Chipre, por sua vez, foi duramente afetada pela crise sanitária atual, já que o turismo corresponde a cerca de 20% de seu produto interno bruto (PIB). Para a recuperação, as autoridades apostam no desenvolvimento do setor de jogos de azar, que deve inaugurar na ilha, em 2022, o maior cassino da Europa.

Fonte: Wikipedia

3.5.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Alemanha

Marcos: As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1871 e rompidas em 1951, no contexto da Segunda Guerra Mundial. A década de 1950 é marcada pela instalação de empresas alemãs no Brasil. As relações são adensadas, nas décadas de 1960 e 1970, não só pelas visitas do ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha (RFA, 1968), ocasião na qual o representante propõe uma "parceria ampliada" bilateral, e do presidente Ernesto Geisel à RFA (1978), mas também pela assinatura de acordos de cooperação nas áreas cultural, espacial, econômica (estabelecimento da COMISTA, em 1974), e de usos pacíficos da energia nuclear (1975). Nas décadas seguintes, são intensificadas as trocas de visitas de alto nível e as iniciativas de cooperação bilateral, com destaque para a elevação do relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica, em 2002, e o estabelecimento do Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível, em 2015. Em 2020, ocorreu a 47ª Reunião da Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Berlim e consulado-geral em Frankfurt e em Munique. A legação brasileira em Berlim foi elevada ao *status* de embaixada em 1936, tendo sido fechada em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial. O Brasil reabriu sua embaixada, em Bonn, capital da RFA, em 1951, após o restabelecimento das relações diplomáticas. Em 1990, foi extinta a embaixada do Brasil na República Democrática Alemã (RDA) e, no ano 2000, o Brasil transferiu a sede da embaixada para Berlim, com extinção do posto em Bonn.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível (primeira e única edição em 2015, em Brasília, com presença de Merkel[461]). Na dimensão econômico-comercial, destacam-se a Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica e o Encontro Econômico Brasil-Alemanha (EEBA).

Visitas de Alto Nível: O ministro do Exterior Heiko Maas visitou o Brasil em 2019. Houve visita da chanceler Angela Merkel ao Brasil em 2014 e 2015. Em 2012, a presidenta Dilma visitou a Alemanha, tendo havido retribuição do presidente alemão Joachim Gauck no ano seguinte[462]. Também visitaram a Alemanha os presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2009, 2007, 2003), Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1999, 1995) e Fernando Collor de Mello (1990). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente alemão Frank-Walter Steinmeier para a posse de Lula.

Discurso Oficial: O relacionamento entre Brasil e Alemanha é sólido e denso, no nível de Parceria Estratégica, sendo fundamento em percepções, valores e interesses comuns. Na dimensão dos laços humanos entre os dois países, tem importância a diáspora alemã no Brasil e brasileira na

[461] Na ocasião, foram assinados 18 documentos conjuntos: Declaração Conjunta sobre Mudança do Clima; Declaração Conjunta sobre Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, com foco em Pequenas e Médias Empresas (PMEs); Declaração Conjunta de Intenções sobre Cooperação Bilateral em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação; Declaração Conjunta para o estabelecimento da Parceria Brasil-Alemanha em Urbanização; Ata das Negociações da Cooperação em Desenvolvimento Sustentável.

[462] Na ocasião, o presidente alemão participou da abertura do EEBA.

Alemanha, os vínculos históricos e culturais, além dos esforços para contínua aproximação bilateral. O fortalecimento da relação é consolidado pela troca de visitas de alto nível, por instâncias bilaterais de articulação política e pela cooperação, tanto na esfera econômica quanto em áreas diversas, com particular importância dos setores de meio ambiente e energia.

Convergências

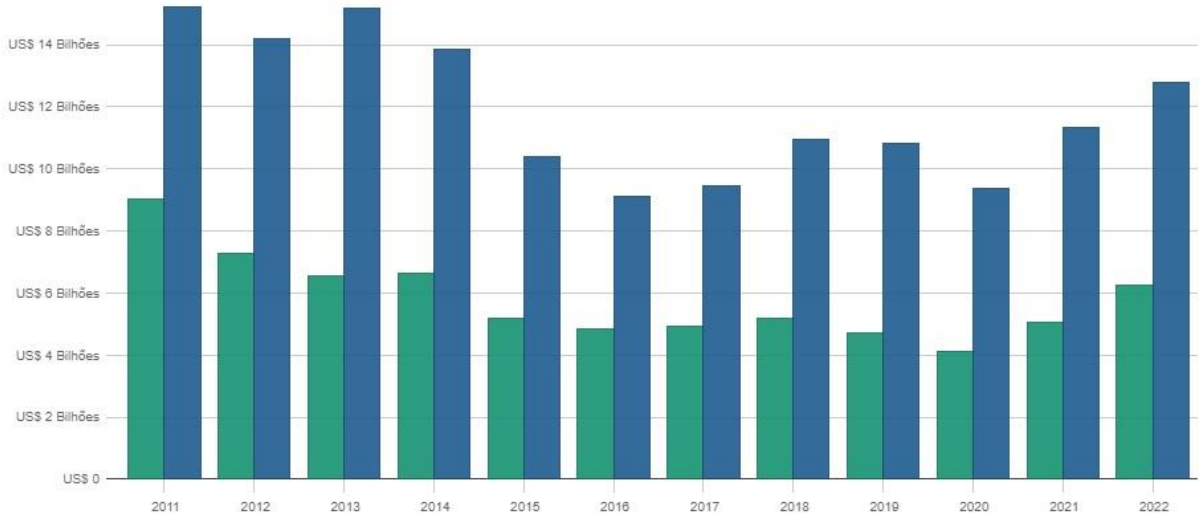
Convergências Multilaterais: Na arena multilateral, convergem em direitos humanos (destaca-se direito à privacidade na era digital e mecanismo bilateral de consultas cooperação sobre temas cibernéticos), Agenda 2030 e mudança do clima, defesa do multilateralismo e do livre comércio baseado em regras. Defendem, ademais, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Plurilaterais: Em outubro de 2020, a Comissão Mista Brasil-Alemanha pautou acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Alemanha convergem, ademais, no âmbito do G4 (Res. A/59/L.64), em favor da reforma do CSNU. Ambos integram o G20.

Convergências Regionais: Brasil e Alemanha apoiam a pronta assinatura do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE), fato que foi reiterado no âmbito da 47ª reunião da COMISTA (2020). Ademais, ambos os países apoiam uma transição democrática na Venezuela, porém a Alemanha não reconhece mais Guaidó como presidente interino do país.

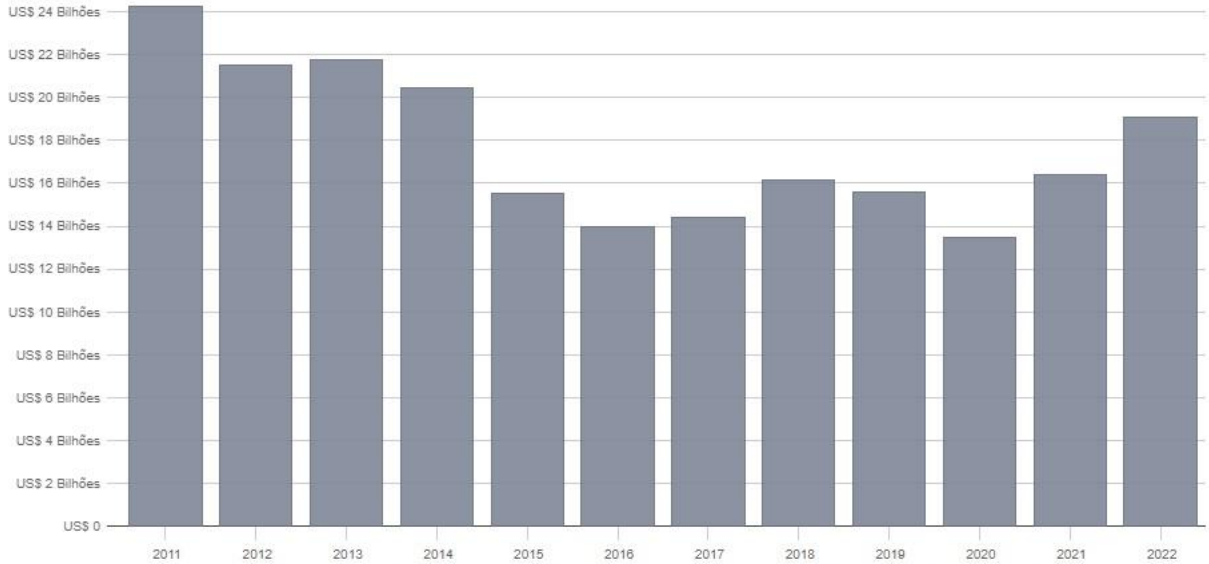
Comércio

Marcos: Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica (COMISTA – reúne-se anualmente desde 1974). A Alemanha é o principal parceiro comercial brasileiro na Europa, e o Brasil é o principal parceiro alemão na América do Sul (perdeu posto na América Latina para o México).



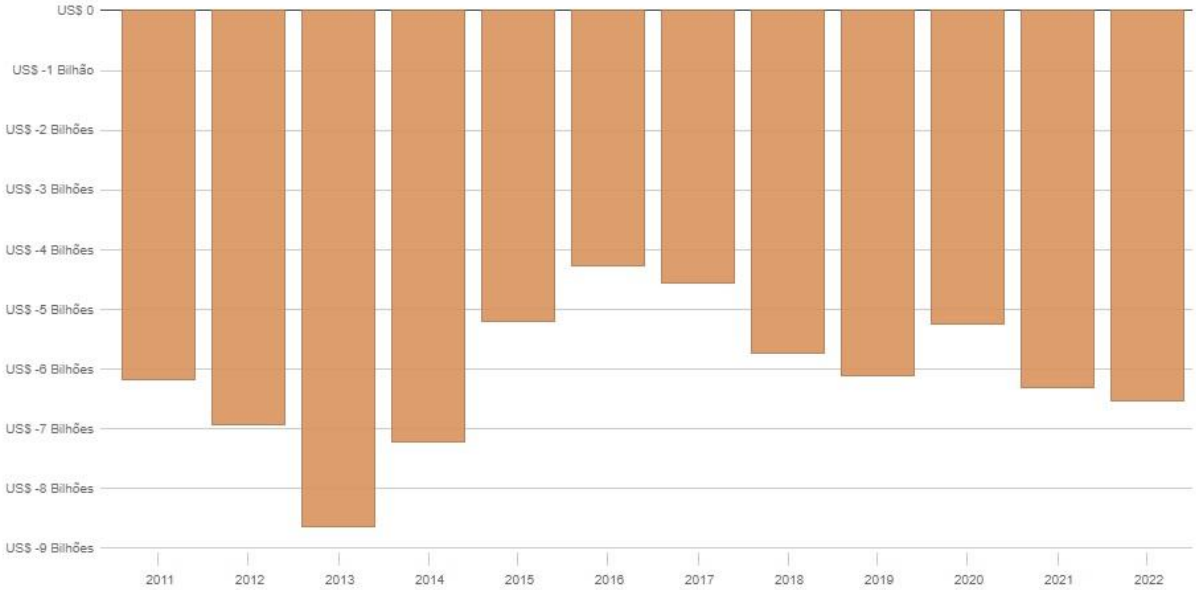
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



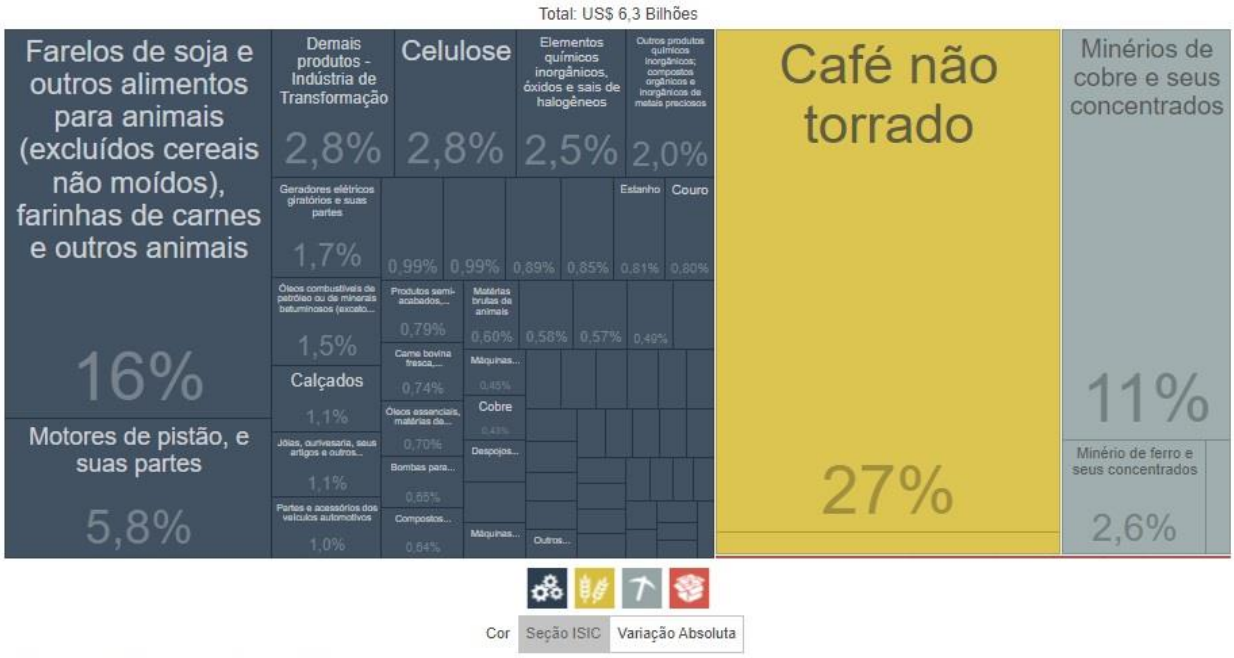
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

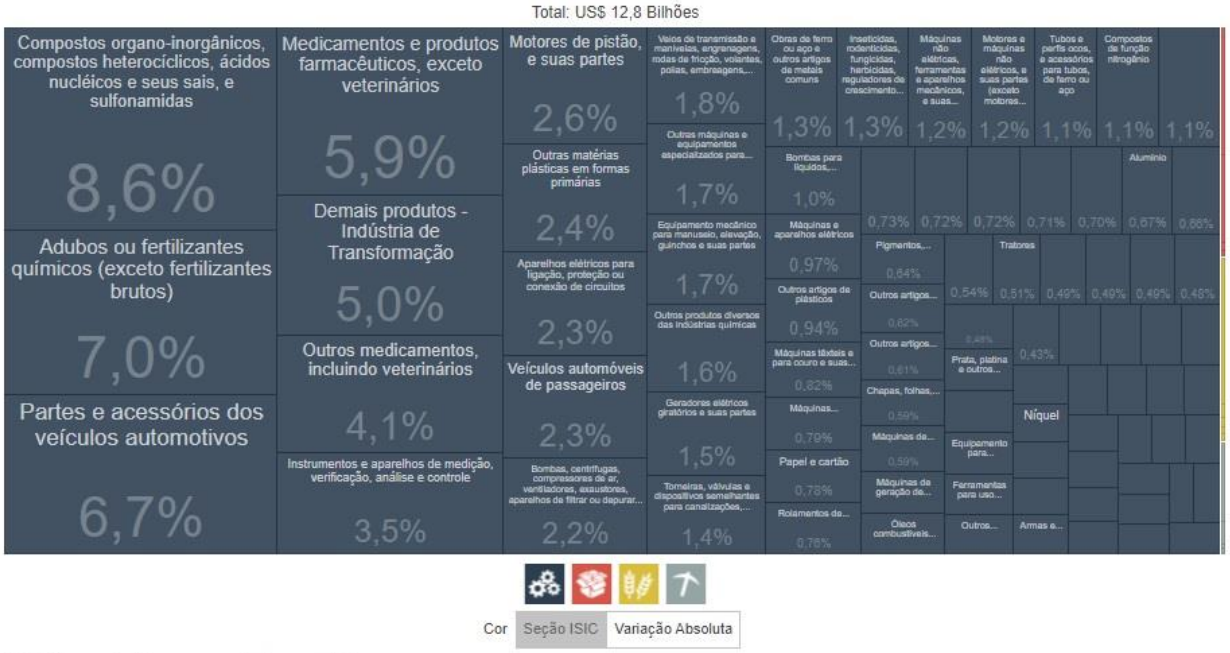
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.





Investimentos

Investimentos da Alemanha no Brasil: A Alemanha é origem tradicional de investimentos no Brasil, com um estoque de cerca de US$ 20 bilhões, em setores como o automotivo e o químico. Aproximadamente 1.600 empresas alemães estão instaladas no Brasil, principalmente em São Paulo – uma das maiores concentrações industriais alemães fora daquele país –, correspondendo a percentual significativo do produto interno bruto (PIB) industrial brasileiro[463]. A importância do investimento alemão no Brasil remonta às primeiras décadas do século XX. Em 1954, instala-se a primeira grande companhia alemã no Brasil, a Siderúrgica Mannesmann e, em 1959, a montadora

[463] Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores, 8-10% do PIB.

da Volkswagen estabelece-se em São Bernardo do Campo. O investimento alemão adensa-se nos anos 1960 e 1970, no contexto do desenvolvimento e modernização do setor industrial brasileiro. Atualmente, a disputa sino-americana, a questão ambiental e a pandemia do COVID-19 estimulam a Alemanha a repensar suas cadeias de suprimento, criando oportunidades ao Brasil, pela confiabilidade da parceria tradicional e pelo "elo indissociável da imigração alemã", reforçado pelo tamanho e pela importância do mercado brasileiro e sua condição de "principal potência agroambiental". Concomitantemente, o tema ambiental cria oportunidades de ação comercial, havendo demanda na Alemanha por investimentos ESG (*Environmental, Social and Governance*), produtos com selo de sustentabilidade e compromisso com a transição energética, criando possibilidades de negócio, como o hidrogênio verde (importação de sustentabilidade).

Investimentos do Brasil na Alemanha: Em 2014, o estoque de investimentos brasileiros na Alemanha era estimado em US$ 208 milhões. Conforme dados de 2018, cerca de 50 empresas brasileiras atuam no país, entre elas a CSN, a Braskem, a WEG, a Tupy, a Tramontina, a Magnesita e a BRF.

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Ressaltem-se a "diáspora alemã no Brasil" (10 milhões de brasileiros reconhecem ascendência) e uma comunidade de cerca de 140 mil brasileiros na Alemanha, havendo Acordo de Isenção de Contribuições Sociais (2007) e Memorando de Entendimento sobre Programa de Férias-Trabalho de 2015.

Cooperação Técnica: Acordo Básico de Cooperação Técnica (1996).

Meio Ambiente: Em 2015, foi criado Comitê Conjunto Brasil-Alemanha sobre Cooperação no Combate à Mudança do Clima, que coordena projetos como a Iniciativa Internacional da Proteção do Clima (IKI)[464]e a "Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal"[465]. Brasil e Alemanha têm, além disso, Acordo sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais.

Ciência, Tecnologia e Inovação: A cooperação teuto-brasileira em ciência, tecnologia e inovação é também fundamental (2010-2011: Ano Brasil-Alemanha de Ciência, Tecnologia e Inovação), havendo foco atual nos temas ambientais, cujas prioridades são definidas pelas Negociações Intergovernamentais sobre Cooperação Técnica e Financeira (reuniões bianuais). Aprovado nas Negociações Intergovernamentais de 2017, o "Projeto DKTI para o Armazenamento de Energia" (2018-2022) visa criar os pré-requisitos para o uso generalizado de tecnologias de armazenamento de energia de modo a melhorar a estabilidade da rede e segurança no serviço elétrico do Brasil.

[464] A IKI constitui o principal mecanismo do governo alemão para o financiamento internacional da proteção do clima e da biodiversidade, através do qual apoia soluções em países em desenvolvimento e emergentes. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a IKI destina verbas para projetos de cooperação ambiental em áreas prioritárias, a exemplo da preservação do Cerrado.

[465] O projeto "Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal" foi anunciado pelo governo federal em dezembro de 2019 e busca levar inovação para as cadeias produtivas da carne, soja e madeira para que aumentem a produtividade e valor dos produtos alinhados com o uso sustentável dos recursos naturais e conservação da Floresta Amazônica. A previsão é que o projeto seja implantado de 2020 a 2024 em cinco estados: Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins. A iniciativa insere-se no esforço de cooperação ambiental teuto-brasileira, para a qual o governo alemão vai doar € 37,5 milhões.

Ainda, destaca-se a cooperação digital, tema em que se realizou o 1º Diálogo Digital Brasil-Alemanha em 2021, tendo sido adotado Plano de Trabalho (2021-2022), com três áreas de cooperação: governança da internet e políticas de dados, tecnologias emergentes, oportunidades e modelos de negócios digitais. Ressalta-se, ademais, o Acordo-Quadro sobre Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico (1996).

Energia: Acordo sobre Cooperação no Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética (2008); Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1975).

Cultura: Ano da Alemanha no Brasil (2013-2014); apoio alemão à reconstrução do Museu Nacional e Acordo sobre Coprodução Cinematográfica de 2005.

Educação: Cooperação no âmbito do Ciência Sem Fronteiras. Os governos brasileiro e alemão manifestaram interesse no estabelecimento de Centro de Estudos Alemães e Europeus no Brasil.

II. Relações Brasil-Espanha

Marcos: Início das relações diplomáticas (1834), com reconhecimento espanhol da independência brasileira[466]; visita, como presidente eleito, de Juscelino Kubitschek (JK) a Espanha (1956); Acordo de Parceria Estratégica (2003), assinado em visita do presidente Lula, complementado pelo Plano de Ação (também conhecido como Declaração de Brasília sobre a Consolidação da Parceria Estratégica – 2005); Declaração de Madri (2012): novo mecanismo de consultas, com a criação da Comissão Ministerial de Diálogo Político; Declaração Conjunta (2017): nova orientação das relações bilaterais.

Embaixada: Legação do Brasil na Espanha é elevada à categoria de Embaixada (1933).

Coordenação Política
Instâncias: Mecanismos de consultas periódicas e reuniões presidenciais anuais previstos no Acordo de Parceria Estratégica (2003); Comissão Ministerial de Diálogo Político (2014): principal instrumento de consultas bilaterais regulares, à nível ministerial (última reunião ocorreu em maio de 2021); Comissão Permanente Bilateral Brasil-Espanha (2021): adensamento das relações bilaterais e agilidade na implementação dos compromissos assumidos, com "mapa do caminho" para os diálogos setoriais, seguindo modelo já existente da Comissão Permanente Bilateral Brasil-Portugal.

Visitas de Alto Nível: Visita do ex-chanceler José Serra à Espanha (2016); visita do presidente de Governo Mariana Rajoy ao Brasil (2017); visita do ex-chanceler Aloysio Nunes a Madri (2018); visita da então presidente do Congresso dos Deputados da Espanha, Ana Pastor, para cerimônia de posse do presidente Jair Bolsonaro (2019); visita do então ministro do Turismo, Marcelo Teixeira Dias a Madrid (2019); visita do ministro de Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, a Barcelona (2019); encontro entre o ex-chanceler Ernesto Araújo e o então chanceler Borrell durante a 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2019); viagem oficial do então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, a Espanha (2020); visita da então ministra de Assuntos Exteriores, Arancha González (2021). Na visita do chanceler Carlos França a Espanha (2022), o Brasil aderiu à Iniciativa Ibero-Americana para Prevenir e Eliminar a Violência contra Mulheres, firmada na XXVIII Cúpula (2021), em Andorra. Na visita do vice-presidente Hamilton Mourão a Espanha (2022), houve encontros com o secretário-Geral Ibero-americano, Andrés Allamand, e com a diretoria da Fundação Conselho Espanha-Brasil. Em janeiro de 2023, houve a visita do rei da Espanha Felipe VI para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Espanha sempre estiverem ligados devido aos laços culturais. Entretanto, a partir da década de 1990, a dimensão econômica assumiu o protagonismo no relacionamento bilateral, em função do volume de investimentos espanhóis no país. Atualmente, mantêm diversos mecanismos de diálogos em uma miríade de áreas, como ciência e tecnologia, turismo, investimentos e comércio. Notadamente, a Espanha apoia o Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE).

[466] Nota-se que as relações entre Brasil e Espanha foram, por muitas décadas, distantes. Essa situação passou por profundas transformações a partir da década de 1990, com a consolidação da democracia em ambos os países, a abertura econômica brasileira e o impulso econômico aos investimentos espanhóis fornecido pela adesão do país à Comunidade Econômica Europeia (CEE) anos antes.

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos os países são membros de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o Tribunal Penal Internacional (TPI), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. Ambos ratificaram acordos com o Tratado de Proibição Parcial (PTBT, na sigla em inglês) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), sobre Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida e do Espaço Exterior. É importante notar, contudo, que a Espanha é forte defensora da Política Agrícola Comum (PAC), no seio da UE, em apoio à postura protecionista do bloco, afastando-a do Brasil em discussões comerciais na OMC. Ademais, é importante notar a divergência em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Plurilaterais: A Espanha apoia o pleito brasileiro de entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo reiterado tal apoio em diversas ocasiões. A Espanha é convidada regular do G20. A Espanha, que compõe a coalizão chama de "Unidos pelo Consenso", opõe-se ao modelo de reforma do CSNU proposto pelo G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão). Ambos os países são membros da coalizão Apoiadores do "W52" sobre indicação geográfica, no âmbito da OMC[467].

Convergências Regionais: Os dois países participam das Cúpulas Ibero-Americanas. Na XXVII Cúpula (Cimeira) Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (2021), em Andorra, o Brasil e a Espanha (juntos de outros seis países) firmaram a Convenção-Macro para Impelir a Circulação do Talento no Espaço Ibero-Americano (2021), cujo objetivo é facilitar trânsito interempresarial de executivos e trabalhadores especializados. A próxima reunião da Cúpula Ibero-Americana ocorrerá em Santo Domingo (República Dominicana) em 2023. Ambos os países participaram também das Cúpulas Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE.

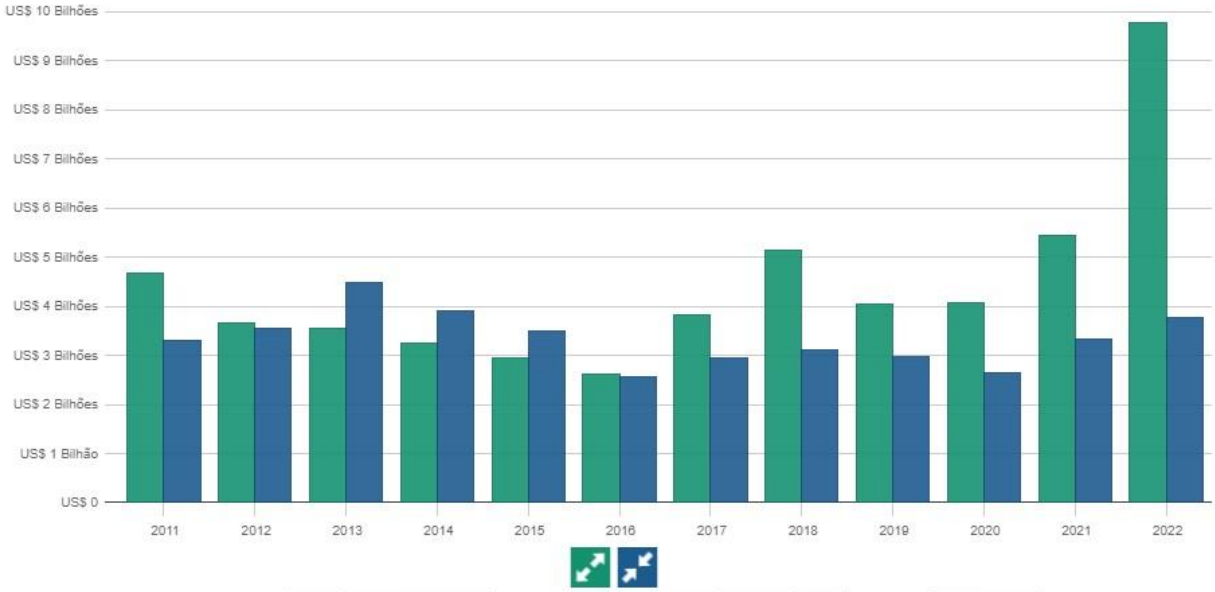
Segurança e Defesa: Existem o Acordo de Cooperação no âmbito da Defesa (2010) e o Acordo de Cooperação para Indústria de Defesa (2012). Nesse quadro, a Espanha fornece aeronaves, cuja utilização recai sobre a proteção e monitoramento da Amazônia, além de contribuir para a modernização da aviação brasileira. Realiza-se, também, intercâmbio para a formação de militares, parceria renovada para os anos de 2022 e 2023, durante a VI Reunião da Comissão Mista Brasil-Espanha (2021). Já a instalação de adidância policial (2012) na Embaixada do Brasil em Madri corrobora a cooperação no combate de ilícitos transnacionais.

Comércio

Marcos: Há Grupo de Trabalho sobre Comércio e Investimentos e Infraestrutura, cuja última reunião foi em dezembro de 2019.

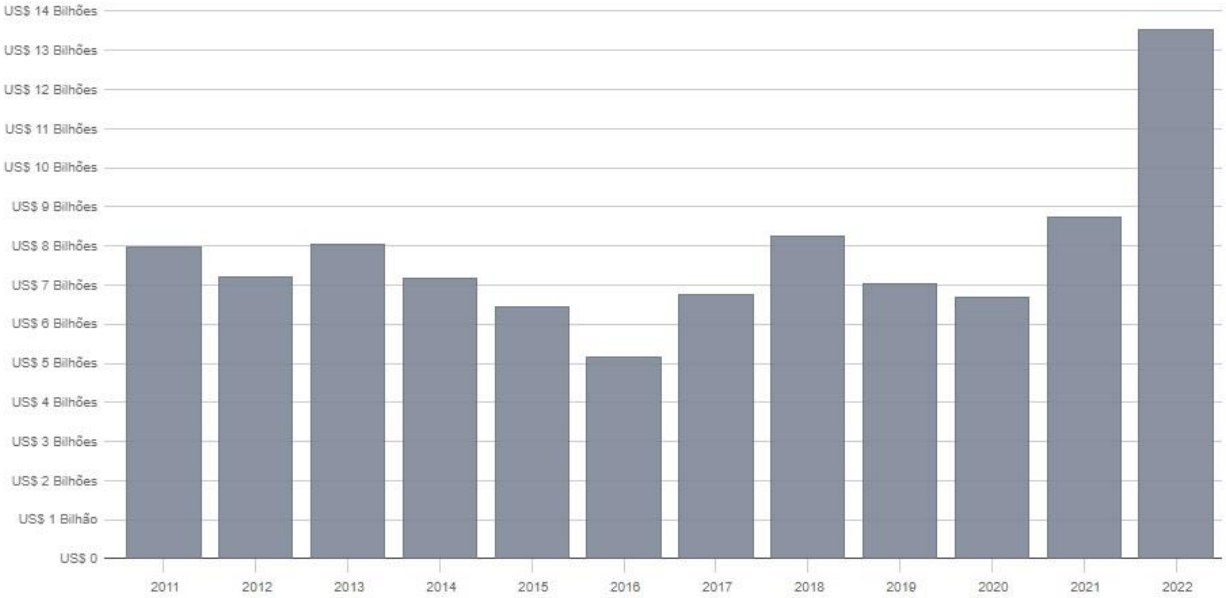
[467] Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm.

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
9.760,7	**3.770,8**	**13.531,5**	**5.989,9**
↑79,6% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑13,7% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑54,6% Var. Jan-Dez 2022	Superávit Jan-Dez 2022
2,92%	**5º**	**1,38%**	**15º**
Part. nas Exportações Jan-Dez/2022	Ranking de Exportações Jan-Dez/2022	Part. nas Importações Jan-Dez/2022	Ranking de Importações Jan-Dez/2022



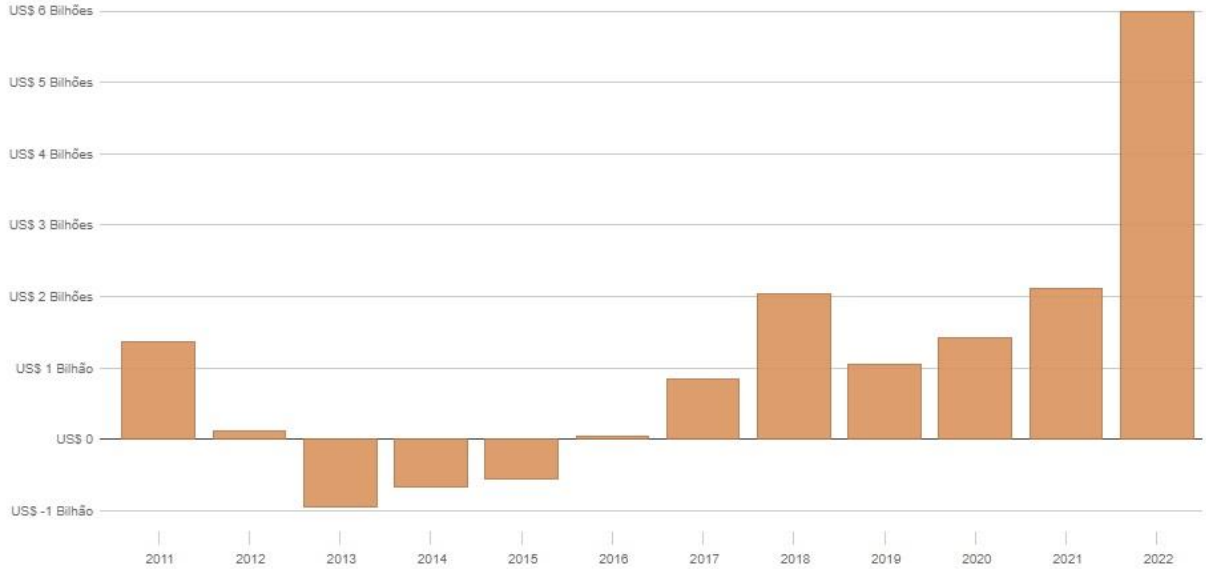
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

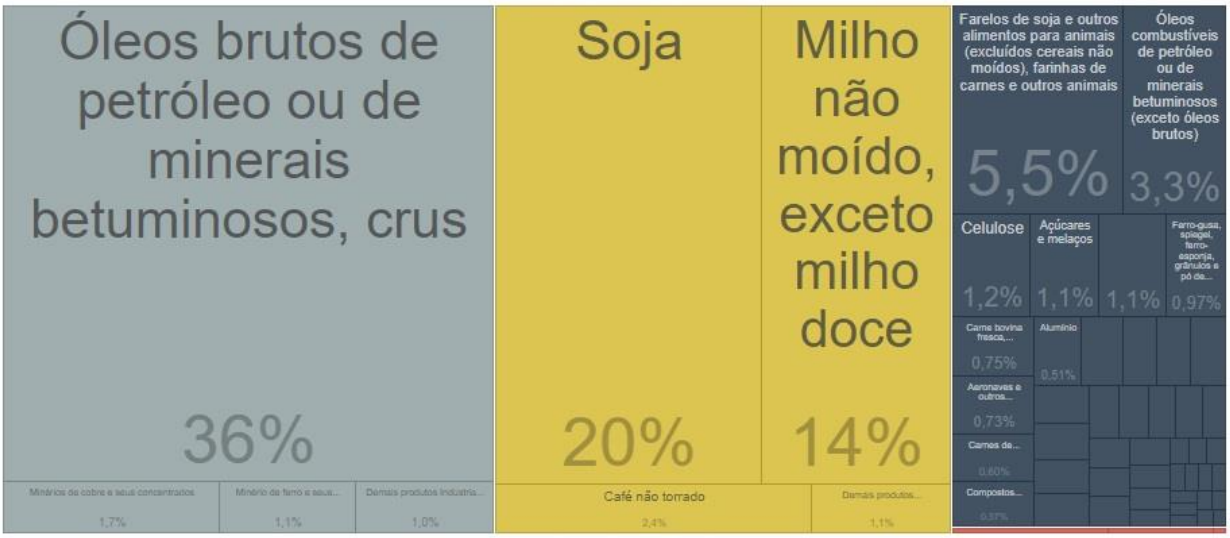
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 9,8 Bilhões



Cor Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,8 Bilhões

Cor Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos da Espanha no Brasil: O Brasil é o principal destino dos investimentos espanhóis na América Latina (40% do total). A Espanha é o segundo maior emissor de investimentos diretos no Brasil (estoque de US$ 79,1 bilhões), com cerca de 1.150 empresas atuando no Brasil, em setores como financeiro, comunicações, eletricidade e gás – a exemplo de empresas como Telefônica/Vivo, Santander, Repsol e Zara. A participação espanhola nos projetos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) concentra-se nos setores de aeroportos, energia, petróleo, gás e de telecomunicações, 5G. Os investimentos espanhóis no Brasil ganham tração na década de 1990, quando coincidiu a abertura econômica e política brasileira e a expansão internacional da Espanha, também no contexto de redemocratização e adesão à UE. Em termos conjunturais, a Espanha reivindica a posição de facilitadora das relações entre América Latina e a UE, sobretudo devido à proximidade política e cultural com a região.

Investimentos do Brasil na Espanha: De acordo com o Relatório de Investimento Direto (RID) 2021, a Espanha é o nono maior destino de investimentos diretos no exterior (IDE). Esses investimentos totalizam cerca de US$ 7 bilhões, o que representa 1,6% do total de IDE brasileiro. Entre as principais empresas brasileiras presentes na Espanha estão Grupo Votorantim, Havaianas e Queiroz Galvão.

Cooperação

Cooperação Técnica: O Brasil possui com a Espanha o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Espanha, coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela homóloga espanhola, AECID. Os focos do Programa são governança democrática, inclusão social e promoção do tecido econômico empresarial, abrangendo temas transversais como meio ambiente, gênero e participação de minorias. O foco desta iniciativa recai sobre a região nordeste e aqueles núcleos com altos índices de pobreza. Na modalidade de cooperação triangular, Brasil e Espanha cooperam para a doação e transporte de alimentos para países em necessidade, sobretudo Haiti e Bolívia.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Comissão Mista de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação: 1ª reunião em Brasília (2017). Abrange temas como biotecnologia, saúde, nanotecnologia, energia, cidades inteligentes e indústria 4.0. Cooperação no projeto de cabo submarino entre América do Sul e a Europa EllaLink.

Saúde: O destaque é a doação de medicamentos para intubação no contexto da pandemia (2021).

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Espanha auxiliou a repatriação de brasileiros na China durante a pandemia de COVID-19 (2020). Atualmente, aproximadamente 165 mil brasileiros vivem na Espanha.

Cultura: Destaca-se a proximidade cultural, devida, sobretudo, à imigração em massa de espanhóis ao Brasil. As três grandes ondas de imigração espanhola ao Brasil[468] redundam em aproximadamente quinze milhões de brasileiros com ascendência espanhola[469]. No que tange ao

[468] A primeira no século XIX para trabalhar nas lavouras de café; depois na década de 1920 por conta da Gripe Espanhola; finalmente, na década de 1930 por conta da Guerra Civil.
[469] Para mais informações, consultar:

ensino do castelhano, o Instituto Cervantes, no Brasil, é o maior do mundo. Há também cooperação em educação e bolsas de estudo, por meio do Programa Erasmus Mundus e das atividades do Grupo Tordesilhas. Existe ainda Memorando de Entendimento para aprofundar a cooperação acadêmica e educacional e melhorar a capacitação de servidores e gestores da área de educação (2018), além do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Esportiva (2021). Em termos históricos, destaca-se a atuação do poeta João Cabral de Melo Neto, que, como diplomata brasileiro em Sevilla, atuou como força de divulgação do modernismo brasileiro, redundando num esforço de diplomacia cultural que originou Casa do Brasil em Madri, do Colégio Maior Universitário na Universidade Complutense e do Centro Cultural brasileiro (1962).

Jurídica: Os dois países já firmaram Tratado de Extradição (1988), Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil (1989) e Tratado sobre Transferência de Presos (1996).

https://brasil.elpais.com/brasil/2014/06/04/opinion/1401910096_876304.html#:~:text=Segundo%20estimativas%2C%20existem%2015%20milh%C3%B5es,v%C3%A9u%20de%20mist%C3%A9rio%20e%20sil%C3%AAncio

III. Relações Brasil-França

Marcos[470]: Charles de Gaulle é o primeiro presidente francês a visitar o Brasil (1964); Ernesto Geisel é o primeiro presidente brasileiro a visitar a França (1976). O Brasil participa, a convite da França, na Cúpula do G8 em Evian **(**2003). Por iniciativa dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Jacques Chirac, é lançada a Ação contra a Fome e a Pobreza (2004). Com apoio francês, o Brasil participa da criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês, 2004). No Ano do Brasil na França (2005), o presidente Lula visita a França. A Parceria Estratégica Brasil-França é lançada por ocasião da visita do presidente Jacques Chirac ao Brasil (2006); o Plano de Ação de Parceria Estratégica Brasil-França é assinado na Guiana Francesas pelos presidentes Lula e Nicolas Sarkozy (2008). No Ano da França no Brasil, ocorrem visitas do presidente Lula à França e do presidente Sarkozy ao Brasil (2009). Foi inaugurada a ponte sobre o Rio Oiapoque, entre Brasil e Guiana Francesa (2017).

Embaixada: A legação em Paris foi elevada à categoria de embaixada em 1919[471]. O Brasil mantém ainda consulado-geral em Paris e, em 2022, fundou novo consulado-geral em Marselha. Também mantém consulado-geral em Caiena, e consulado em Saint-Georges de l'Oyapock, na Guiana Francesa. Há igualmente consulados honorários do Brasil em Bastia, Bordeaux, Dijon, Estrasburgo, Le Havre, Lille, Lyon, Nantes, Pau, Toulouse e na Córsega. A França mantém uma embaixada em Brasília e consulados-gerais em Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte.

Coordenação Política

Instâncias: A criação de uma Comissão Geral franco-brasileira, integrada por representantes dos dois Governos, sob a presidência dos Ministros das Relações Exteriores, foi prevista por Acordo-Quadro (1996). O Acordo prevê, ainda, a criação de Grupos de Trabalho em função dos acordos de cooperação setorial em vigor, que deverão relatar bianualmente seus trabalhos à Comissão Geral franco-brasileira. Também com base no mesmo Acordo, foi criada a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França (CMT). A CMT possui subgrupos de trabalho em áreas de interesse para as populações ribeirinhas, como saúde, defesa civil, meio ambiente, cooperação policial e formação técnica. Sua última reunião ocorreu no Amapá (2019). A Parceria Estratégica Brasil-França (2006) centra-se sobre eixos como diálogo político e governança internacional; relações econômicas e comerciais; cooperação nas áreas de defesa, espaço, energia nuclear, desenvolvimento sustentável; domínios da educação, línguas, ciência e tecnologia; temas migratórios e transfronteiriços; e atuação conjunta em terceiros países, em particular na África. O Plano de Ação da Parceria Estratégica franco-brasileira (2008) coordena os programas e projetos da Parceria. Na vertente de reflexão político-estratégica conjunta, foi iniciado, em 2009, exercício periódico de Diálogo Político-militar, no formato 2+2 (chancelarias e ministérios da Defesa). Há ainda, mecanismo regular de Consultas Políticas (última reunião em 2020), Diálogo entre Diretores de Nações Unidas e Diálogo sobre temas de não proliferação e desarmamento nucleares.

---

[470] Em 1485, foi celebrado o Tratado de Aliança e Comércio entre D. João II e Carlos VIII, iniciando o relacionamento diplomático entre Portugal e França. Os primeiros titulares portugueses em Paris após a Restauração apresentaram credenciais em março de 1641. Seis representantes foram nomeados para Paris no Período Joanino no Brasil. A França foi o primeiro país europeu a reconhecer a Independência do Brasil e a estabelecer relações diplomáticas com o novo país (1825).

[471] Fundado em 1814, o posto de negócios emite o primeiro ofício após a Independência do Brasil em 1822 (AHI-RJ 224/4/13). O posto foi elevado à categoria de embaixada pelo Decreto nº 3.772, de 24 de setembro de 1919.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, a exemplo das viagens à França de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996 e 2001), Lula (2005 e 2009) e Dilma Rousseff (2012 e 2015), e, ao Brasil, de Chirac (2006), Sarkozy (2008), François Hollande (2012, 2013 e 2016). O ministro Aloysio Nunes visitou Paris, onde realiza reunião de trabalho com o ministro da Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian (2017). O secretário-geral do Ministério da Europa e Relações Exteriores da França visitou o Brasil (2018). Em reunião informal, os presidentes Jair Bolsonaro e Emmanuel Macron se encontram à margem da cúpula do G20 no Japão (2019). O ministro Ernesto Araújo viaja a Paris, onde realiza uma reunião de trabalho com o ministro Jean-Yves Le Drian. (2019). O ministro-chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, o general Carlos Alberto dos Santos Cruz, ministro-chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, visita a França e o ministro Jean-Yves Le Drian visita o Brasil (2019). Os ministros Jean-Yves Le Drian e Carlos França se reúnem à margem da cúpula do G20 na Itália (2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do ministro do Comércio Exterior, Olivier Becht, para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e França mantêm laços expressivos, que transcendem os vínculos entre a América Latina e a Europa. A França ocupa posição de destaque na formação cultural, intelectual e institucional brasileira. As ideias políticas, filosóficas e religiosas, bem como as referências escolares, universitárias e militares daquele país contribuíram para o desenvolvimento desses campos no Brasil. Ambas as sociedades estão enraizadas em valores democráticos e direitos humanos. O interesse recíproco deve-se a uma série de fatores, dentre os quais se destacam: 1) fronteira compartilhada (Guiana francesa-Amapá); 2) desenvolvimento conjunto de projetos em áreas sensíveis e de alta tecnologia; 3) forte presença de empresas e investimentos franceses na economia brasileira, valorizada por seu mercado interno e como ponto de apoio regional; 4) existência de expressiva comunidade brasileira na França; 5) atuação conjunta e apoio recíproco em foros multilaterais; 6) intensificação recente da cooperação no campo da segurança e da inteligência; 7) forte intercâmbio educacional; 8) influência cultural mútua. Durante o governo de Jair Bolsonaro, interpretações díspares sobre queimadas na Amazônia e leituras divergentes sobre Amazônia e soberania causaram desinteligências entre os presidentes. Em agosto de 2019, após os incêndios ocorridos na Amazônia, o presidente francês procurou mobilizar a comunidade internacional no âmbito da reunião do G7 em Biarritz, a fim de ajudar os Estados afetados. O Brasil recusou a colaboração da França e do G7 por considerar que o país colocava em questão sua soberania sobre seu território amazônico. A ajuda da França e da comunidade internacional se concentrou assim no Paraguai e na Bolívia. O presidente Macron parabenizou Lula pela eleição para novo mandato presidencial no dia 30 de outubro e manifestou interesse em relançar a parceria estratégica (2022).

<u>Convergências</u>

Convergências Multilaterais: A França apoia a expansão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nas duas categorias de membros, com um assento permanente para Brasil. Há convergência em foros multilaterais ("Aliança para a mudança", 2009[472]); os dois países apoiam

[472] "As organizações financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, precisam dar maior peso às economias emergentes mais dinâmicas nos seus processos de tomada de decisões. O Brasil e a França desejam oferecer ao mundo sua visão compartilhada de um novo multilateralismo adaptado ao mundo multipolar. Não podemos lidar com os problemas do século XXI com instituições internacionais que são legados do

ordem multipolar e democrática e mecanismos inovadores de financiamento para o desenvolvimento (Unitaid para compra de medicamentos, dirigida por Celso Amorim de 2016 a 2018). França e Brasil têm interesses convergentes em temas como paz e segurança, direitos humanos, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável e meio ambiente (houve coordenação de posições desde 2009, inclusive na COP21 em Paris).

Convergências Plurilaterais e Inter-regionais: A França apoia a candidatura do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos integram o G20.

Segurança e Defesa[473]: A oitava edição do Diálogo Político-Militar (2+2) foi realizada em fevereiro de 2022. Os setores estratégicos e de defesa, que envolvem tecnologias sensíveis e sujeitas a controles mais rígidos, são ponto chave da parceria estratégica. As iniciativas implementadas no setor de defesa, com dois grandes programas em submarinos e helicópteros, e o desenvolvimento da cooperação nos setores espacial e de supercomputadores, tornaram-se emblemáticas do alto nível de entendimento. Além disso, Brasil e França também coincidiram na participação ativa em duas operações de paz das Nações Unidas: a MINUSTAH (de 2004 a 2017) e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês, de 2011 a 2020). A cooperação bilateral na área de segurança aprofundou-se consideravelmente no contexto dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016). Contatos bilaterais entre as forças de segurança e inteligência (do lado brasileiro, em especial a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) permitiram conhecer a experiência da Polícia Nacional francesa e demais órgãos de segurança pública na prevenção e gestão de crise associadas a ataques terroristas. Adidância da ABIN foi instalada na Embaixada do Brasil em Paris (2017); a Embaixada também conta com adido da Polícia Federal. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), orçado em € 6,7 bilhões de euros, é o maior projeto de cooperação internacional na área de defesa desenvolvido pelo Brasil. O objetivo da iniciativa, com transferência de tecnologia sensível, é dotar o Brasil da capacidade de projetar e construir submarinos. O programa prevê a construção de quatro submarinos de propulsão convencional (diesel-elétrica) e um submarino de propulsão nuclear, além de estaleiro e base naval. O primeiro dos submarinos de propulsão convencional, o Riachuelo, está em operação (2018). Para gerir a cooperação na área, há o Comitê de Cooperação Conjunto Brasil-França para Submarinos, cuja última reunião foi em maio de 2022. O Programa de Desenvolvimento e Nacionalização de Helicópteros (H-XBR) envolve a aquisição, para emprego pelas três Forças Armadas e pela Presidência da República, de 50 helicópteros H-225M, em produção pela Helibrás, filial brasileira da Airbus Helicopters (ex-Eurocopter). O custo total é de € 1,8 bilhões. Em março de 2019, 34 unidades já haviam sido entregues e outras 34, modernizadas. A conclusão, prevista para 2022, será adiada, devido a restrições orçamentárias no Brasil. No âmbito do Programa FX-2 de renovação da frota de caças da Força Aérea Brasileira (FAB), foi anunciada pelo presidente Lula a compra de 36 caças franceses Dassault Rafale por US$ 4 bilhões (2009). Em troca, os franceses comprariam dez jatos multimissão C-390

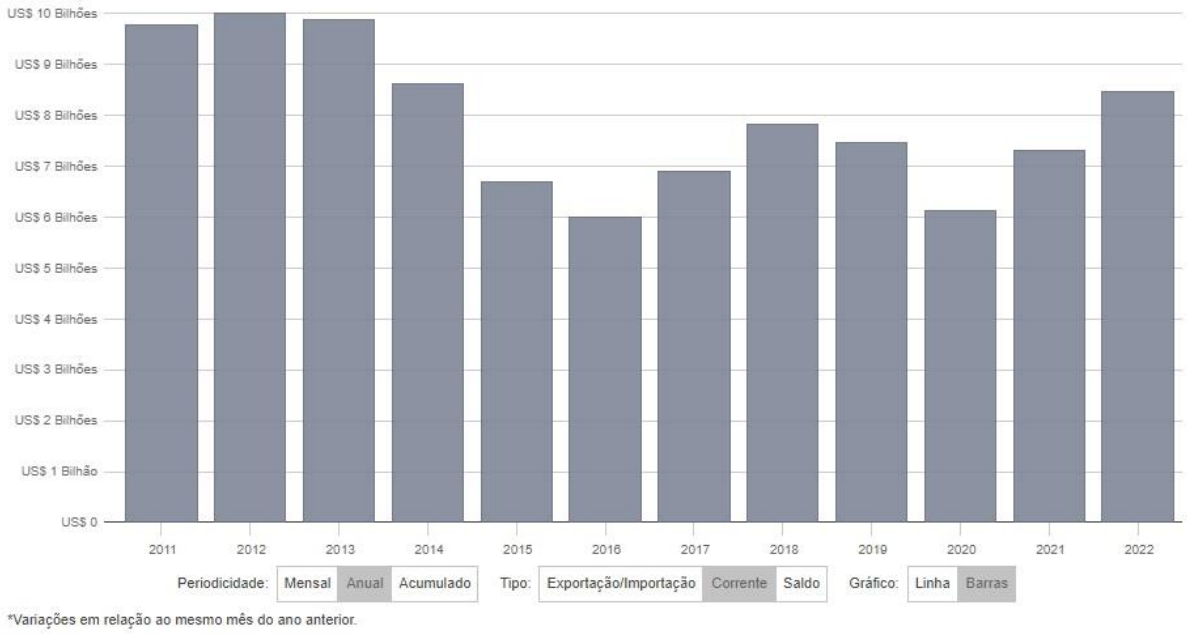
---

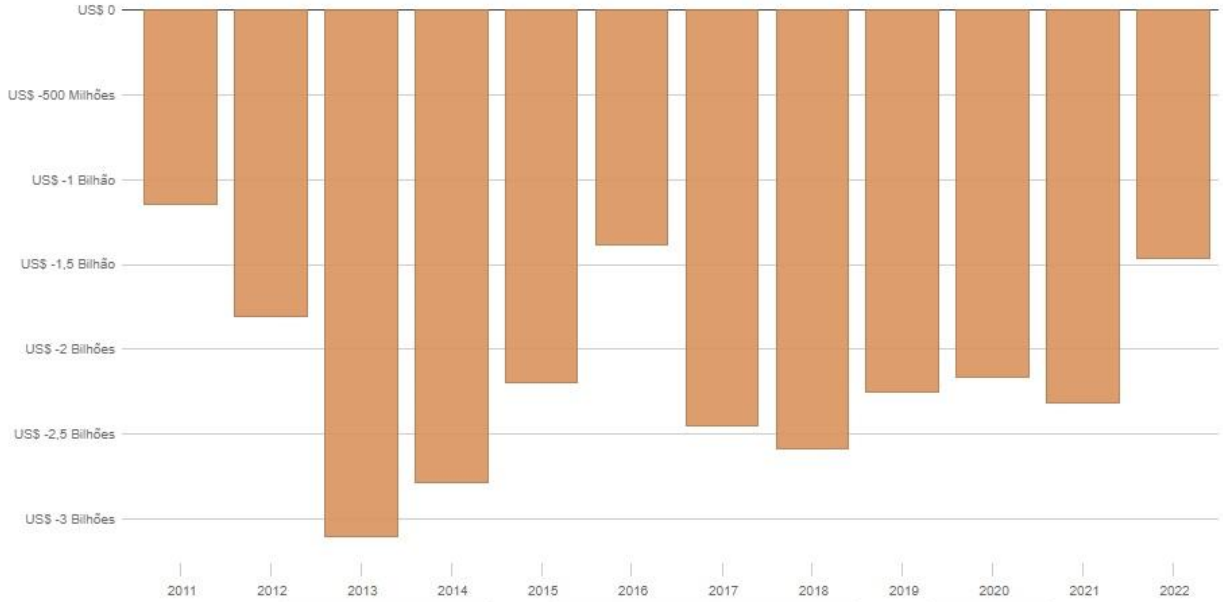
século XX. Junto com outros líderes mundiais, precisamos forjar uma 'Aliança para Mudança', a fim de promover essa visão de uma ordem mundial mais democrática, fundada em maior solidariedade e justiça. Isso é o que os cidadãos do mundo esperam de nós. Somente assim estaremos à altura dos desafios do nosso século". LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, presidente do Brasil, e NICOLAS SARKOZY, presidente da França. Trecho do artigo originalmente publicado no jornal *International Herald Tribune*, 07/.07/2009.
Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0707200908.htm

[473] A cooperação em segurança e defesa é muito antiga e foi inaugurada com a Missão Militar Francesa no Brasil, sob a chefia do general Maurice Gamelin (1920-1939).

Millennium, então em desenvolvimento pela Embraer. No entanto, a compra não foi concretizada; o Comando da Aeronáutica preferiu o caça sueco Saab Gripen E, por motivos de eficiência, baixo custo de operação, elevada disponibilidade e capacidade tecnológica avançada, ao custo de US$ 5,4 bilhões (2015).

Comércio

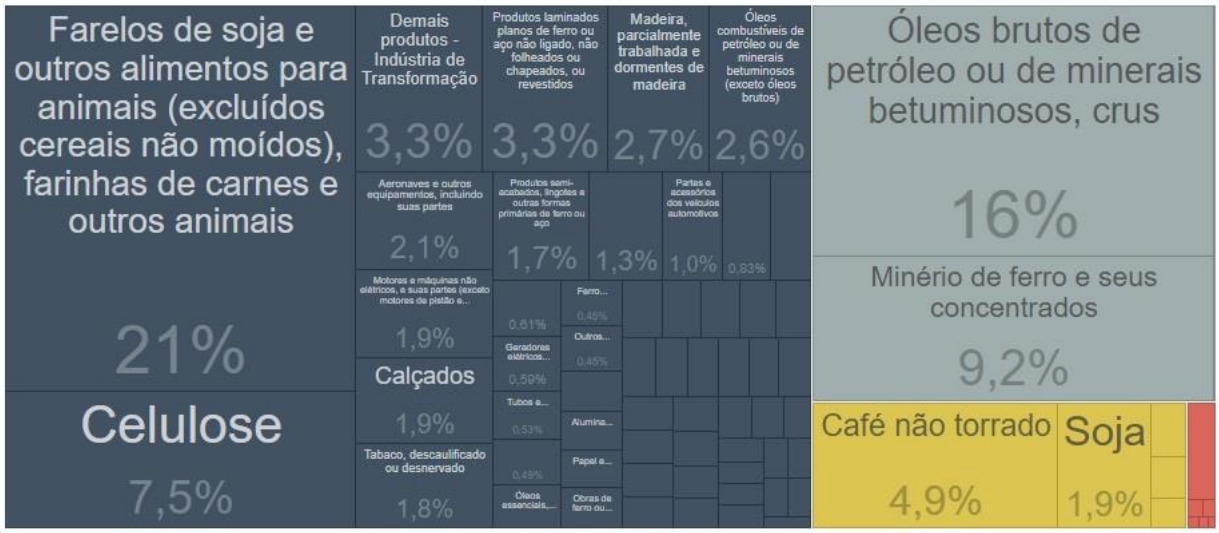




Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,5 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 5 Bilhões

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: A posição francesa durante a negociação do capítulo comercial do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) foi defensiva, e perdura a incerteza sobre o processo de assinatura e ratificação pela França devido a divergências quanto a clima, meio ambiente e protecionismo agrícola.

Investimentos

Investimentos da França no Brasil: Para as empresas francesas, o Brasil é, mais que um simples mercado, um elemento de sua estratégia global de desenvolvimento. Encontram-se instaladas no Brasil aproximadamente 900 filiais de empresas francesas, responsáveis pela criação de 500 mil empregos. A França se encontra no pelotão de liderança dos países que mais investem no Brasil, com um estoque de investimento estrangeiro direto (IED) de € 29 bilhões (2019), em setores como automóveis, varejo, setor bancário, eletricidade e metalurgia. Destacam-se os investimentos em energia, principalmente após a compra de uma rede de gasodutos no Nordeste (€ 7,7 bilhões) por um consórcio liderado pela Engie (2019). Outras parcerias são os investimentos da empresa francesa Total no Pré-Sal, a aquisição da subsidiária da Petrobras TAG pela Engie e a parceria Areva-Eletrobras para Angra 3. A França também investe em energias renováveis no Brasil: a GDF-Suez participa da construção da hidrelétrica de Jirau; a Voltalia investe desde 2015 no *cluster* eólico e solar de Serra Branca, Rio Grande do Norte. A empresa francesa especializada em energia solar Exosun abriu sede em Salvador, Bahia (2015).

Investimentos do Brasil na França: Entre 2006 e 2016, os investimentos brasileiros na França mais que dobraram; mesmo assim, representam menos que 1% dos investimentos do Brasil no mundo. A indústria de transformação recebeu 57% dos investimentos brasileiros no país (US$ 177 milhões), seguida das atividades imobiliárias com 26% (US$ 82 milhões); atividades financeiras com 9% (US$ 27 milhões); e atividades profissionais, científicas e técnicas com 3% (US$ 9 milhões). Em 2017, o Brasil foi o maior investidor da América do Sul na França, com novos investimentos em áreas como saneamento, consultoria, biotecnologia e nanotecnologia. Vale e Natura se encontram entre as cinco empresas da América Latina que mais geram empregos na França. Outras empresas brasileiras presentes na França são Sislor (tratamento de resíduos domésticos), MJV (consultoria digital), Nanoskin Medical's (biotecnologia e nanotecnologia) e a *startup* Nanoraven (telecomunicações para nanosatélites).

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo estatísticas oficiais francesas, a comunidade brasileira na França metropolitana é composta por 23.004 pessoas. Se incluídos os cidadãos com dupla nacionalidade, o total de brasileiros atingiria 36.859 nacionais. O consulado-geral em Paris estima haver cerca de 90 mil brasileiros na França metropolitana, inclusive contingente irregular. Na Guiana Francesa, seriam mais 82,5 mil. No Brasil, há cerca de 20 mil franceses registrados como residentes; segundo dados da polícia federal, o número chega a 30 mil. Encontra-se em vigor o Acordo bilateral por troca de Notas sobre Supressão de Vistos para permanência máxima de três meses, em um período de seis meses (1996).

Assuntos Transfronteiriços[474]: A cooperação transfronteiriça é uma particularidade da relação bilateral, uma vez que Brasil e França compartilham mais de 700 km de fronteira terrestre. O principal mecanismo de coordenação é a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-

[474] Por arbitragem suíça, a questão da fronteira do Brasil com a França é definitivamente resolvida (1900).

França (CMT), criada pelo Acordo Quadro de Cooperação (1996). A CMT possui subgrupos de trabalho em áreas de interesse para as populações ribeirinhas, como saúde, defesa civil, meio ambiente, cooperação policial e formação técnica. Sua última reunião ocorreu no Amapá (2019). A cooperação fronteiriça entre Brasil e França tem como principais objetivos os setores de saúde, educação e desenvolvimento sustentável, com a participação da *Agence française de Développement* (AFD). Esta cooperação permite trazer respostas às preocupações de ambas as partes sobre os riscos transfronteiriços (imigração clandestina, segurança, garimpo e pesca ilegais, questões sanitárias e fitossanitárias); encorajar as trocas humanas e comerciais (educação, circulação); e desenvolver a economia da região amazônica, respeitando as populações locais e seu meio ambiente excepcional. No âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiana Francesa, foi criado o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (2009). O Centro promove projetos conjuntos de pesquisa científico-tecnológica, transferência de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos e atividades no campo da biodiversidade. Pronta desde 2011, a ponte sobre o rio Oiapoque foi aberta ao público em 2017. Além das obras físicas, a abertura da ponte exigiu a negociação de acordos que regulamentam o fluxo de pessoas, veículos e mercadorias.

Cooperação Técnica Trilateral: Brasil e França firmaram Declaração de Intenção sobre Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países (2012). Os países cooperam em programas na África (Benin, Gabão, Moçambique) e no Haiti. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em parceria com a *France Coopération Internationale* (FCI), com apoio da AFD e da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) realizou "Seminário Brasil-França de Cooperação Cruzada para o Haiti e África" (2010).

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Brasil é o parceiro de cooperação científica mais importante da França na América Latina, sendo dada especial atenção à pesquisa e à inovação tecnológica (a França é o terceiro maior parceiro científico do Brasil). Nessa área, o diferencial francês está na disposição e autonomia para incluir a transferência de tecnologia nos acordos de cooperação. Os resultados mais emblemáticos da parceria estratégica entre Brasil e França são projetos de alta tecnologia, grande complexidade e de longo prazo. Dois desses projetos estão concluídos: o Supercomputador e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC). O computador mais potente da América Latina, adquirido da empresa francesa Athos/Bull como primeira etapa de possível cooperação na área de supercomputação, funciona hoje em Petrópolis. O SGDC foi lançado a partir da base de Kourou, na Guiana Francesa (2017). O satélite, construído pela empresa Thales Alenia Space em Cannes, com a presença de técnicos brasileiros e transferência de tecnologia, permitiu a conexão de todo o território com *internet* de banda larga e o oferecimento de canal seguro para comunicações militares, sob o controle das autoridades brasileiras. Os programas dedicados às tecnologias inovadoras vêm tendo desenvolvimento significativo, com destaque para o Programa CAPES-COFECUB, que formou cerca de dois mil doutores brasileiros desde o seu lançamento, em 1978. No âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiana Francesa, foi criado o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (2009). O Centro promove projetos conjuntos de pesquisa científico-tecnológica, transferência de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos e atividades no campo da biodiversidade.

Educação: A França continua sendo o primeiro parceiro europeu do Brasil em matéria universitária. Desde os anos 1930, professores como Pierre Monbeig, Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss e Roger Bastide se empenharam em tecer os densos laços universitários que existem entre a França e o Brasil, participando da fundação da Universidade de São Paulo[475] – atualmente, a melhor universidade da América Latina. A *École Nationale d'Administration* (ENA) cultiva uma parceria histórica com a Escola Nacional de Administração Pública brasileira (ENAP) na formação de altos funcionários públicos, que foi intensificada e enriquecida com novas possibilidades de intercâmbio (2016). Tradicionalmente o segundo país em número de estudantes brasileiros e o segundo principal parceiro do Brasil em produção científica, em 2017, a França, de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), superou os Estados Unidos (EUA) e se tornou o país de destino do maior número de bolsistas do governo. Em 2019, havia cerca de 750 acordos e convênios bilaterais sobre o tema firmados diretamente entre universidades brasileiras e francesas, ante um número de 300 acordos do tipo em 2009. Durante o período de vigência do Programa Ciência sem Fronteiras (2011-2016), a França foi o terceiro país que mais recebeu estudantes universitários e pesquisadores depois de EUA e Canadá, com mais de sete mil bolsistas, 947 instituições brasileiras e 165 francesas.

Cultura[476]: Na cultura, é intenso o interesse recíproco entre os dois povos. Na França, a música brasileira é omnipresente, a literatura brasileira é traduzida, lida e valorizada, e o estudo da história e da sociedade brasileiras ocupa espaços de prestígio nas melhores universidades francesas. Com uma francofilia viva, o Brasil desenvolveu com a França uma relação amparada em uma base de cooperação especialmente sólida e diversificada, que teve como marcos o Ano do Brasil na França (2005) e o Ano da França no Brasil (2009). A ação em favor do francês e dos intercâmbios culturais também ocupa um lugar importante na nossa cooperação. Três liceus franceses (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília) reúnem, no total, mais de 2.500 alunos, dentre os quais cerca de 1.500 são franceses. As Alianças Francesas do Brasil representam a rede mais antiga e densa do mundo (37 associações e 63 unidades), acolhendo 24 mil alunos. Para promover a língua portuguesa e a literatura brasileira nas universidades francesas, o Itamaraty financia atualmente professor selecionado pela CAPES na Universidade de Clermont-Ferrand. No campo editorial, as relações entre editores e escritores dos dois países são estreitas: o Brasil é o primeiro mercado para livros franceses na América do Sul. O tratado franco-alemão de Aix-la-Chapelle (2019) prevê a implantação de um centro cultural franco-alemão no Rio de Janeiro nas instalações da *Maison de France*.

Saúde: Como apoio à luta contra a COVID-19, a França doou ao Brasil vacinas e soros diversos via Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Instituto Butantã; doações de 330 ventiladores mecânicos e cerca de 50 mil testes Com o apoio da Firjan, França e Brasil têm parcerias em andamento ou em perspectiva na área de vacinas, de novas tecnologias de RNA e de doenças emergentes, como zika, dengue, chikungunya, de especial interesse para a França porque essas doenças existem no Caribe e no oceano Índico, além da Guiana Francesa.

[475] A Universidade de São Paulo é fundada com o apoio da Missão Acadêmica Francesa (1934); também é fundada a Casa do Brasil, no *campus* da Universidade de Paris (1959).
[476] O longo histórico de cooperação com o Brasil remonta à Missão Artística Francesa no período colonial (1816).

IV. Relações Brasil-Itália

Marcos: O Brasil reconhece o Reino da Itália (1861); reconhecimento da República brasileira pelo Estado italiano (1891); após ruptura (1942), restabelecimento das relações acompanhado do embarque do primeiro contingente de tropas da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para a Itália (1944); Juscelino Kubitschek (JK) visita a Itália (1956); primeira visita de um presidente italiano (1965); visita do chanceler Azeredo da Silveira (1975); Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1997); Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial e para o Desenvolvimento (1997); Acordo de Cooperação Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1997); Grupo Parlamentar Brasil-Itália (2003); Parceria Estratégica (2007); Acordo de Cooperação em Defesa (2008); Plano de Ação da Parceria Estratégica[477] (2010); Ajuste Técnico sobre Cooperação no Campo Aeroespacial[478] (2014).

Embaixada: Eleva-se a representação brasileira ao nível de embaixada em 1919.

Coordenação Política

Instâncias: Parceria Estratégica (2007) e Plano de Ação (2010). Em 2019, acordou-se em atualizar o Plano de Ação da Parceria Estratégica bilateral e retomar o diálogo regular nas instâncias já estabelecidas[479].

Visitas de Alto Nível: Visita de Aloysio Nunes ao seu homólogo italiano (2017), que retribui encontro mediante reunião de trabalho realizada no Brasil (2018). Bolsonaro reúne-se com o primeiro-ministro italiano, Giuseppe Conte, à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (2019). Em maio de 2019, Ernesto Araújo encontra-se com o vice-primeiro-ministro e ministro do Interior da Itália, Matteo Salvini, com a ministra da Defesa, Elisabeta Trenta, e com autoridades do Ministério das Relações Exteriores italiano. Além de reunião entre os ministros das Relações Exteriores, Bolsonaro e o presidente Sergio Mattarella encontram-se no âmbito do G20 (2021)[480].

Discurso Oficial: Brasil e Itália compartilham longa tradição de relacionamento, com intenso intercâmbio político-econômico, o qual se fundamenta na estreita relação entre os dois povos. O expressivo número de brasileiros de origem italiana, bem como a presença de comunidades brasileiras na Itália, lastreia o diálogo bilateral norteado por temas como comércio, defesa, investimentos e ciência, tecnologia e inovação. Temas como combate à corrupção, facilitação de viagens e meio ambiente, também fazem parte da agenda bilateral.

Convergências

Convergências Multilaterais: Convergência de posições favoráveis à paz e à segurança internacionais, ao desarmamento e não proliferação e à promoção do desenvolvimento. Ambos os

[477] Formado por 16 pontos-chaves em temas de defesa, economia e comércio, diálogo político e cultural, entre outros, para operacionalizar a Parceria.

[478] Complementar ao Acordo de Cooperação em Defesa.

[479] Durante diálogo entre Araújo e sua contraparte italiana, discutiu-se a possibilidade de lançar um Programa Econômico Brasil-Itália voltado para temas de defesa, inovação e investimentos em infraestrutura e energia, bem como para maior cooperação no combate à corrupção (2021).

[480] Carlos França também acompanha Bolsonaro em Pistoia, na cerimônia em memória dos pracinhas falecidos na Segunda Guerra Mundial (2021).

países reiteram a importância de uma reforma abrangente da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual deve incluir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Reitera-se, também, o papel do G20 como agrupamento relevante na reestruturação da governança financeira internacional. A colaboração entre os dois países no âmbito da Força das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês) exemplifica essas diretrizes, visto que, até recentemente, o Brasil possuía contingentes em atuação nessa missão[481].

Convergências Plurilaterais: Destaca-se o apoio de Roma à conclusão do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) e ao pleito brasileiro de acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Itália é integrante do Unidos para o Consenso nas discussões sobre reforma do CSNU.

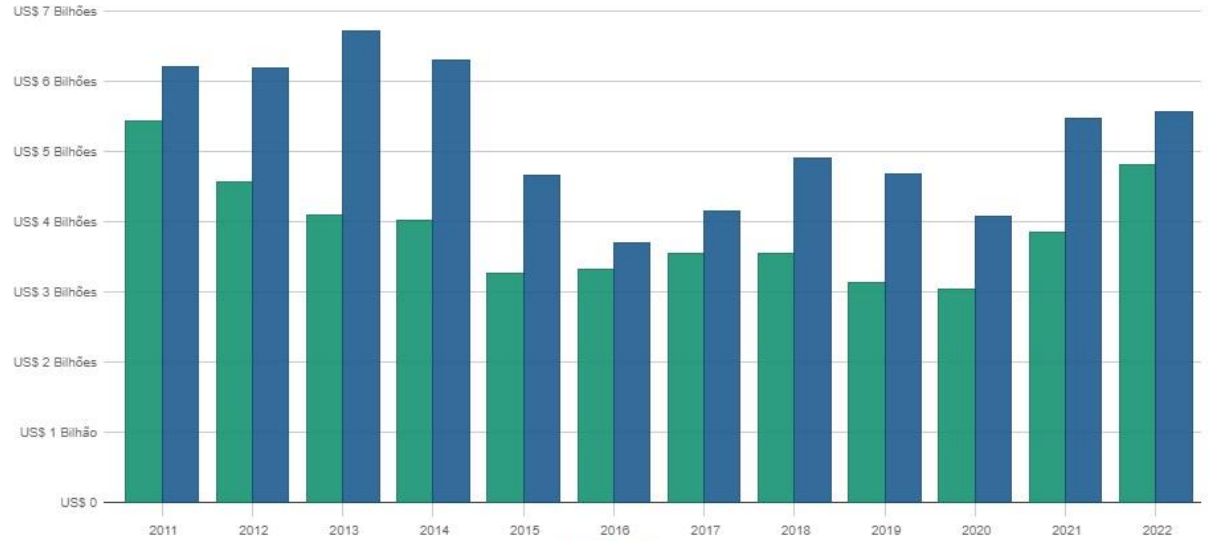
Segurança e Defesa: Destaca-se, nessa temática, a histórica cooperação entre indústrias dos dois países, orientada para o intercâmbio tecnológico e o desenvolvimento conjunto. Nesse contexto, observa-se o bem-sucedido desenvolvimento conjunto do avião de combate AMX (produzido pelas empresas Aeritalia e Aeramacchi e pela Embraer). Ainda, as Forças Armadas brasileiras empregam os veículos táticos protegidos e blindados, desenvolvidos em conjunto pelo Exército Brasileiro e IVECO DV, entre outros. Em dezembro de 2021, assinou-se carta de intenções voltada para o fortalecimento da participação em atividades conjuntas de cooperação em ciência, tecnologia e inovação e de incremento a aquisições brasileiras de produtos do setor de defesa italianos. No setor aeroespacial, busca-se o desenvolvimento conjunto de sistemas de controles de veículos aéreos não tripulados.

Comércio

Marcos: Conselho Ítalo-Brasileiro para a Cooperação Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento[482]; até 2015, houve seis reuniões.

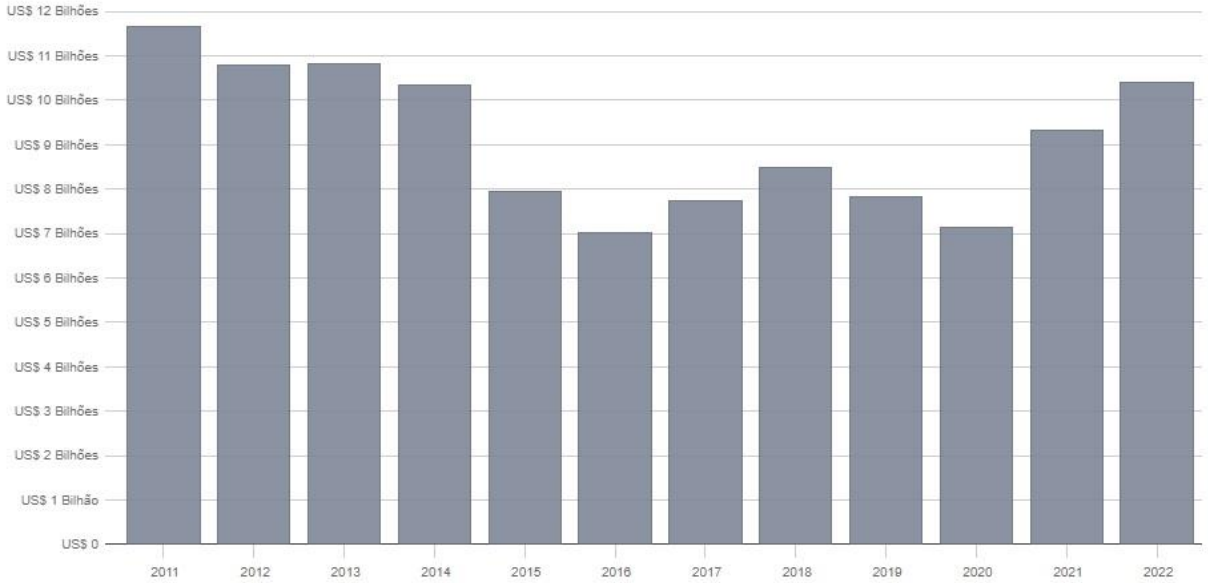
[481] Até fevereiro de 2022, a missão estava sob comando de um major italiano. A Itália contribui com um contingente de 1.077 militares (o segundo maior).

[482] Estabelecido conforme o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial e para o Desenvolvimento (1997).



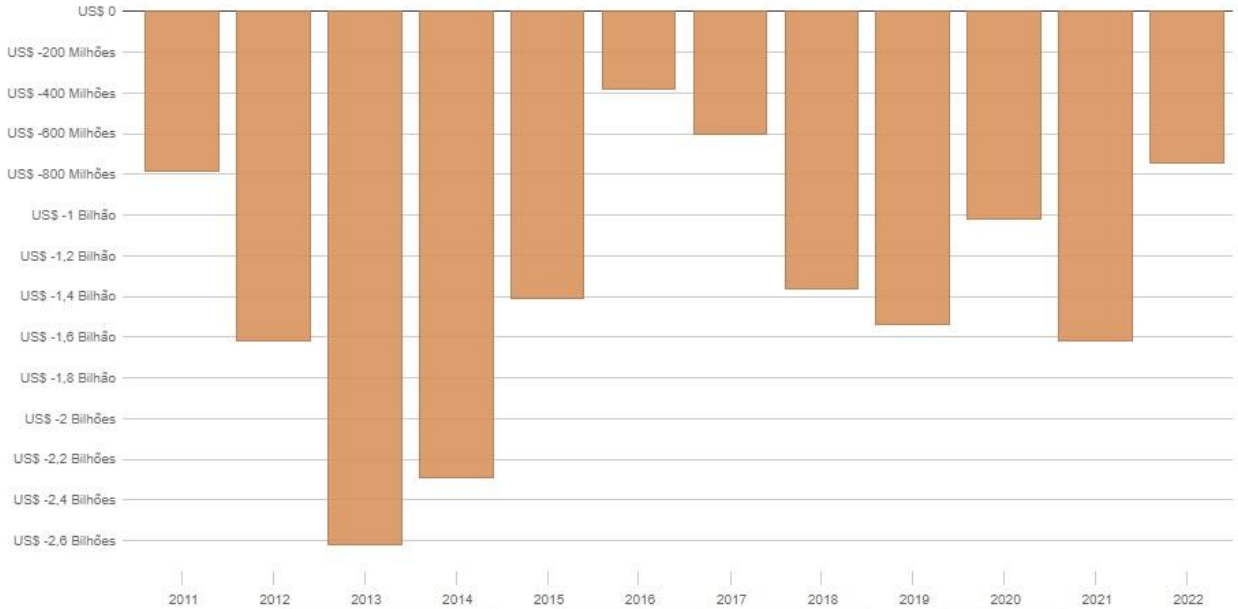
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

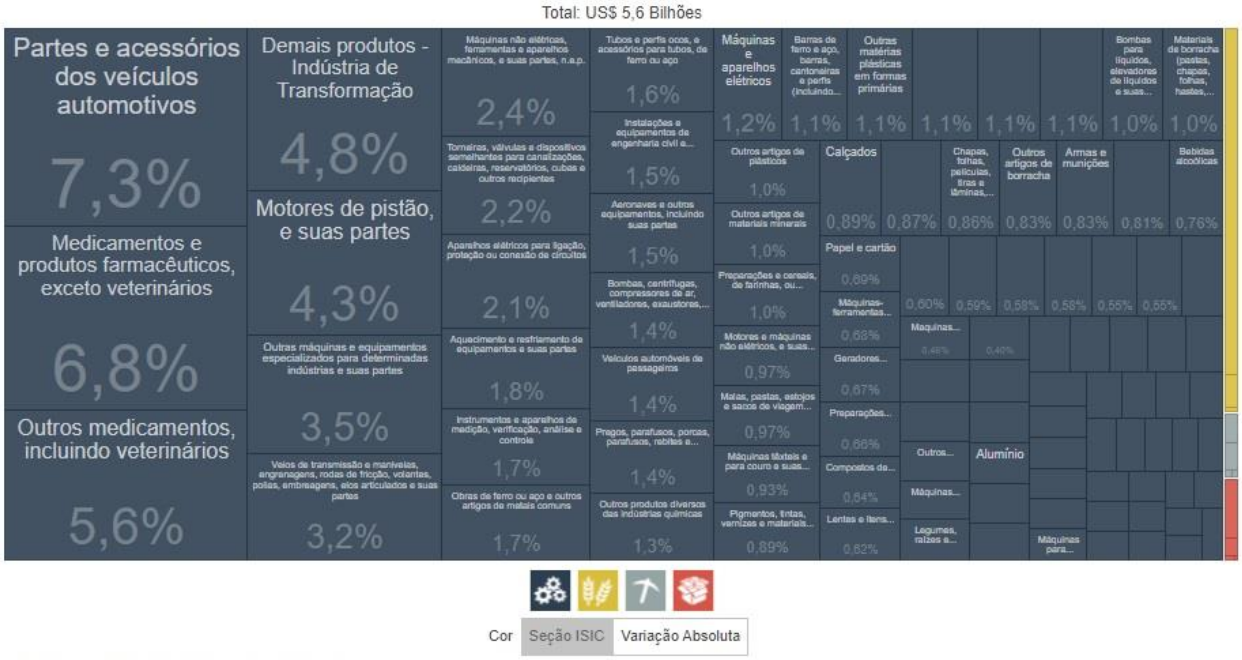
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos da Itália no Brasil: O país representa o 12º maior investidor direto no Brasil, o qual constitui mercado estratégico para a internacionalização de empresas italianas[483]. Cerca de 1.200 empresas desse país atuam no mercado brasileiro, com destaque para os setores de empreendimentos imobiliários, telefonia, comércio atacadista, peças e acessórios para veículos, entre outros. O setor de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica também é objeto de inversões, com destaque para projetos em fontes de energia eólica, solar e hidrelétrica[484]. Brasil e

[483] No setor industrial, apenas Romênia e Estados Unidos (EUA) representam destinos com maior volume de investimentos italianos.

[484] Deve-se mencionar a mudança no perfil do investimento italiano no Brasil. Há, por um lado, tendência de declínio do volume total da participação no capital como controlador final investimento direto no país (IDP). Por outro, ocorre

Itália buscam renovar o setor de investimentos mediante o incentivo a inversões em setores mais dinâmicos e pouco explorados. Nota-se o surgimento de *joint ventures* entre empresas dos dois países, com destaque para pequenas e médias empresas (PMEs) e *startups*. Visa-se modernizar a agenda de investimentos por meio de diversificação temática: energia, meio ambiente, biotecnologia e infraestrutura constituem áreas de potencial interesse mútuo.

Investimentos do Brasil na Itália: Os investimentos na Itália compreendem os setores bancário, alimentício, de transporte aéreo, de processamento de couro, de comunicações, de compressores para refrigeração e de comercialização de calçados. Cerca de vinte empresas de grande porte brasileiras atuam em território italiano, como o Banco do Brasil, a Rigamonti, a Rádio Antena 1, a Embraco e a Alpargatas. O Brasil representa o 25º maior investidor em termos de investimento estrangeiro direto (IED), com destaque, para operações intercompanhia[485].

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Dado o grande intercâmbio entre as duas nações, Brasil e Itália possuem uma série de acordos bilaterais, que regulam temas como migração (1960), previdência social (1974), coprodução cinematográfica (2008) e sistema tributário (1978). É denso o intercâmbio educacional universitário, com destaque para o setor da indústria criativa e da arquitetura. Na esfera legislativa brasileira, discutem-se iniciativas de inserção do ensino da língua italiana no currículo escolar[486]. A nível de intercâmbio intermunicipal, diversas cidades compartilham *status* de *gemellaggio* (geminação de cidades). Estima-se haver 162 mil brasileiros na Itália. No Brasil, há cerca de trinta milhões de brasileiros com ascendência italiana.

Intercâmbio Legislativo: Grupo de Amizade Parlamentar Brasil-Itália (2003), criado em 2003 e voltado ao fortalecimento dos laços econômicos, políticos e culturais. Além das questões consulares, debate-se assuntos como imigração, combate à criminalidade e defesa.

Setor Aeroespacial: Programa de Cooperação em Formação de Recursos Humanos Qualificados na Área Espacial Brasileira entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Italiana (ASI, na sigla em italiano), assinado em 10 de outubro de 2013; a cooperação destina-se à formação de recursos humanos qualificados na área espacial e ao intercâmbio de especialistas em projetos de interesse comum por meio do Programa Ciências sem Fronteiras..

Saúde: No contexto de combate à pandemia de COVID-19, o governo brasileiro manifestou interesse na compra de medicamentos do "*kit* intubação" e no desenvolvimento conjunto de vacinas. Brasil e Itália participam do Grupo de Coordenação Ministerial sobre COVID-19, voltado para a troca de informações e a cooperação sobre a situação e o combate à pandemia. Destaca-se, também, o Memorando de Entendimento de Cooperação da Saúde (2008).

---

aumento da participação como investidor imediato. Nesse conjunto, salienta-se o aumento quantitativo de investidores, o que sugere uma desconcentração do capital italiano.

[485] De maneira similar ao contexto italiano, houve uma pulverização do capital brasileiro investido nesse país: entre 2010 e 2017, o número de investidores passou de 157 para 672.

[486] Há três representantes da comunidade ítalo-brasileira no Parlamento italiano: dois na Câmara dos Deputados e um no Senado.

Jurídica: Em matéria penal, na ocasião da entrega de Cesare Battisti à Itália pelo governo da Bolívia, o Brasil ofereceu facilitar o embarque do indivíduo mediante envio de aeronave da Polícia Federal ao país vizinho. No âmbito civil, menciona-se o Tratado de Cooperação Judiciária e de Reconhecimento de Sentenças em Matéria Civil (1989).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Instâncias bilaterais: Há Comissão Mista de Ciência e Tecnologia[487], que se reuniu em 2013 e 2015. Assinou-se o primeiro Programa Executivo de Cooperação Científica e Tecnológica (2019), no contexto do Memorando de Entendimento para cooperação em Ciência & Tecnologia (2019). O Programa contemplará projetos nas áreas de inteligência artificial (IA), ciências básicas, doenças transmissíveis, geração de energia a partir de fontes renováveis, nutrição e doenças metabólicas, agricultura de precisão, ciências espaciais, produção sustentável e uso de minerais estratégicos.

[487] Criada conforme previsão do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.

V. Relações Brasil-Portugal

Marcos: Reconhecimento da Independência brasileira por Portugal pelo Tratado de Paz e Aliança (1825); assinatura do Tratado de Amizade e Consulta (1953); I Cimeira Brasil-Portugal (1991); criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996); assinatura de Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta (TACC; 2000), que pauta atualmente as relações bilaterais[488].

Embaixada: As representações diplomáticas de Brasil e Portugal foram elevadas à categoria de Embaixadas em 1914.

Coordenação Política

Instâncias: Cimeira Brasil-Portugal (Chefes de Governo): a XII edição ocorreu em 2016 e a XIII está prevista para 2022; Comissão Permanente Bilateral Luso-Brasileira (CPB; altos funcionários do Itamaraty e do Ministério dos Negócios Estrangeiros) – acompanha a execução do TACC por meio de plenárias (ao menos uma vez ao ano) e de subcomissões temáticas[489]; Mecanismo de Consultas Políticas (chanceleres ou altos funcionários do Itamaraty e do Ministério dos Negócios Estrangeiros; reuniões anuais): estabelecido em 2008, com vistas a intensificar as consultas e a cooperação política; para além das instâncias bilaterais, a concertação política entre os países também se dá em espaços como a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (bianual, a XIII edição ocorreu em 2021), a Cúpula Ibero-Americana (XXVIII edição foi realizada em 2022) e a Reunião do Diálogo Político de Alto Nível Brasil-União Europeia (UE; VI edição ocorreu em 2019).

Visitas de Alto Nível: Há tradicionalmente intensa troca de visitas de Alto Nível entre os países. O presidente da República de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, visitou o Brasil em quatro ocasiões durante o governo atual: posse de Jair Bolsonaro[490] (2019); reinauguração do Museu da Língua Portuguesa (2021)[491], acompanhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pela Federação das Câmaras Portuguesas de Comércio; voo comemorativo do centenário da primeira travessia aérea do Atlântico Sul[492] (2022); e celebração do bicentenário da Independência (2022), juntamente a outros Chefes de Estado e Enviados Especiais da CPLP. Em 2021, Marcelo Rebelo recebeu o ministro Carlos Alberto França em visita oficial, tendo por resultado a assinatura de acordo sobre serviços aéreos, e se reuniu com o vice-presidente do Brasil à margem da XIII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Por ocasião do bicentenário da Independência e do

[488] É um relacionamento bilateral *sui generis* devido aos laços histórico, humanos, culturais e linguísticos que unem os dois países. Embora não sejam designadas como "aliança estratégica" ou "parceria estratégica", as relações bilaterais Brasil-Portugal são consideradas de mais alto nível.

[489] Há cinco subcomissões ativas, que dão um bom panorama do relacionamento bilateral: de Assuntos Consulares e Circulação de Pessoas; de Educação, Cultura, Comunicação Social, Juventude e Desporto; de Reconhecimento de Graus e Títulos Acadêmicos e de matérias relativas ao Acesso a Profissões e seu Exercício; de Ciência, Tecnologia e Inovação; e de Assuntos Econômicos, Financeiros e Comerciais.

[490] Os presidentes se reuniram no dia 02/01/2019 para tratar sobretudo do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-UE.

[491] Nessa viagem, Marcelo Rebelo se reuniu com os ex-presidentes Temer, Lula, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Sarney em São Paulo, bem como com o governador João Doria. Na sequência, reuniu-se com o presidente Jair Bolsonaro em Brasília, tendo como pauta a reativação dos mecanismos de diálogo bilateral (em especial a preparação para a próxima Cimeira Brasil-Portugal) e as celebrações do bicentenário da Independência.

[492] A primeira travessia aérea do Atlântico Sul aconteceu em 1922, como parte das celebrações do centenário da Independência.

translado do coração de D. Pedro I, o presidente de Portugal visitou o Brasil em 2022. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Marcelo Rebelo de Sousa para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações são pautadas no sentimento de fraternidade decorrente dos laços histórico-culturais que unem os dois países. Há uma parceria densa, dinâmica e de excelência, sobretudo nos campos político, cultural, econômico-comercial e de ciência, tecnologia e inovação. Ademais, Brasil e Portugal estão engajados na promoção da língua portuguesa e expressam ampla convergência principiológica – *e.g.* defesa da liberdade, da soberania nacional, do multilateralismo e da reforma da governança mundial, inclusive do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Segurança e Defesa

Temas Bilaterais: Em 2005, os países assinaram o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, que prevê compartilhamento de conhecimentos e promoção de ações conjuntas de treino e instrução militar. Também mantêm cooperação entre as Forças e Serviços de Segurança, com destaque para cooperação policial e troca de informações, gestão e desenvolvimento de fronteiras, vigilância e patrulhamento marítimo, e formação de agentes de segurança. O TACC, por sua vez, prevê cooperação militar entre os países em seu art. 65, sobretudo por troca de informações e de experiências, e, em 2003, os países assinaram o Acordo de Cooperação para a Prevenção e a Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes. Nos últimos anos, o Brasil tem aprimorado o comércio de produtos da indústria da defesa com Portugal, com destaque para a aquisição, por Portugal, de cinco aeronaves KC-390 e de um simulador de voo produzidos pela EMBRAER (2019).

Temas Regionais: A segurança no Atlântico Sul tem destaque. No âmbito da CPLP, Brasil e Portugal participam do Colégio de Defesa e da "Operação Felino" (série de exercícios militares integrados pelos membros da CPLP), tendo subscrito a sua Estratégia para os Oceanos (de abordagem multissetorial) e sua a Identidade no Domínio da Defesa, ao amparo do Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (2004).

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Portugal mantêm contínua convergência em foros multilaterais e defendem reformas no sistema multilateral. Portugal reitera periodicamente o seu apoio à candidatura do Brasil a membro permanente do CSNU. O Brasil, por sua vez, apoiou a recondução de António Guterres como secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) – em seu primeiro mandato, uma embaixadora brasileira foi nomeada sua chefe de gabinete. Assim como o Brasil, Portugal é parte do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), mas não é signatário do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN). Ambos são Estados Partes do Tribunal Penal Internacional (TPI).

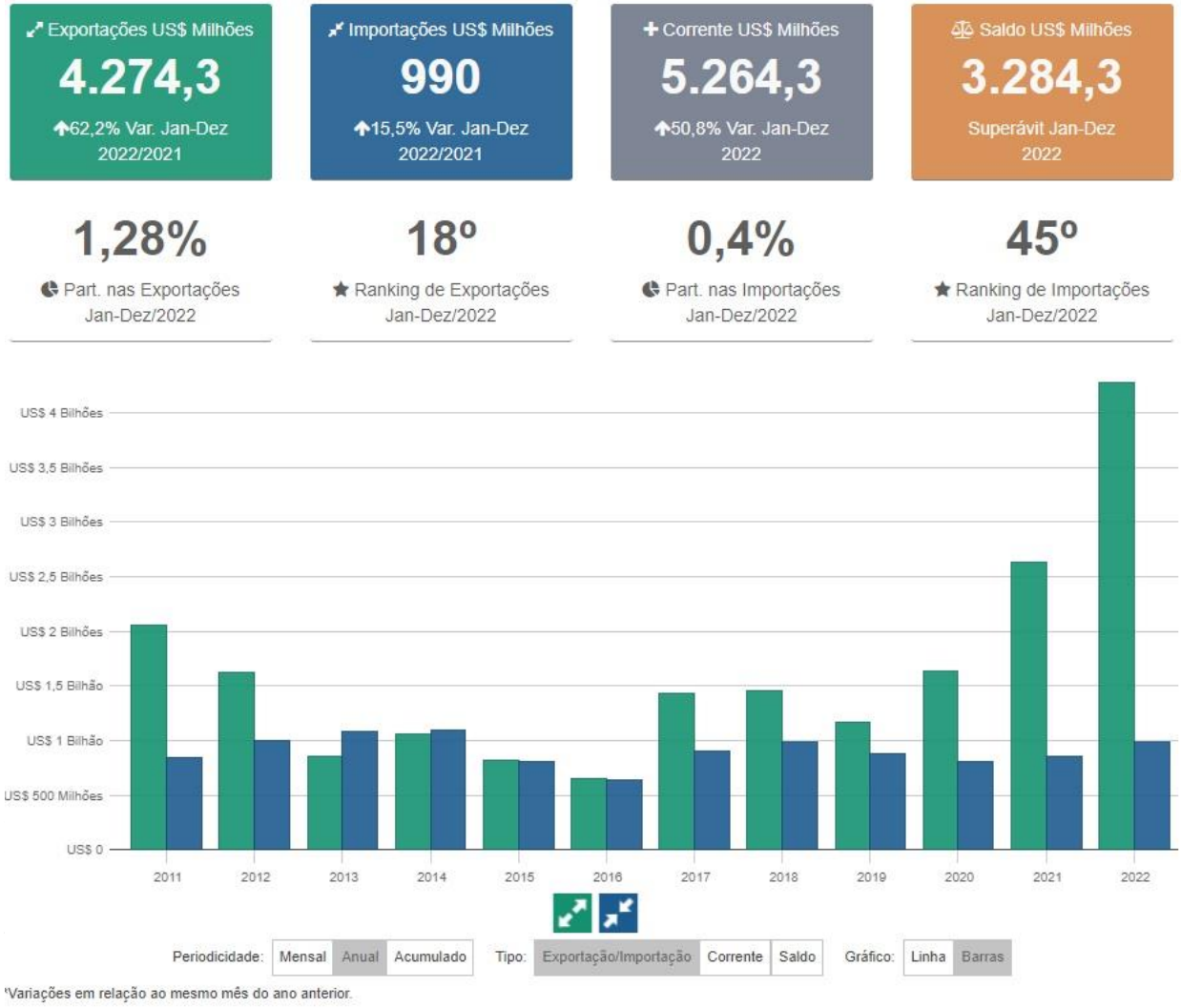
Convergências Plurilaterais: Portugal é membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no âmbito da qual participa de iniciativas junto ao Brasil, como o evento "Brasil e Portugal: Construindo uma Economia Sustentável", realizado na esteira do bicentenário da Independência.

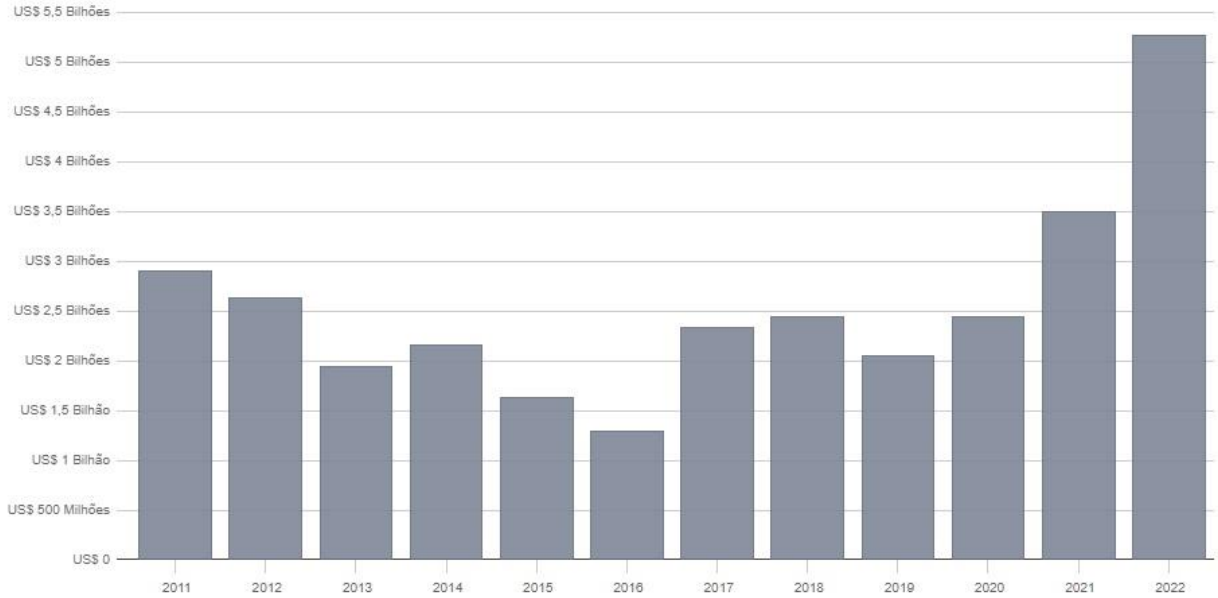
Convergências Inter-regionais: Portugal teve papel fundamental para a conclusão das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, sendo notória a carta de apoio ao acordo

subscrita pelos líderes de Portugal, Alemanha, Espanha, Tchéquia, Letônia, Suécia e Países Baixos (2019). Além disso, mantém-se engajado na defesa do acordo, o que se comprova pelas diversas manifestações de apoio aprovadas durante a presidência portuguesa do Conselho da UE (2021). Destaca-se também a concertação política via CPLP. Na Conferência "Brasil Portugal: Perspectivas de Futuro" (2022), evento realizado em Portugal na esteira do bicentenário da Independência, o presidente de Portugal menciona que, para uma potência como o Brasil, "pode ser tentador, e foi muitas vezes tentador, preferir a política bilateral ao papel da CPLP", ao que encadeia uma defesa da CPLP como *locus* da política externa dos países de língua portuguesa. Brasil e Portugal também participam[493] de encontros "Triângulo Estratégico: América Latina-Europa-África" (XI edição realizada em 2022), organizados pelo Instituto para a Promoção da América Latina (IPDAL)[494], que debate uma agenda triangular para o Atlântico Sul.

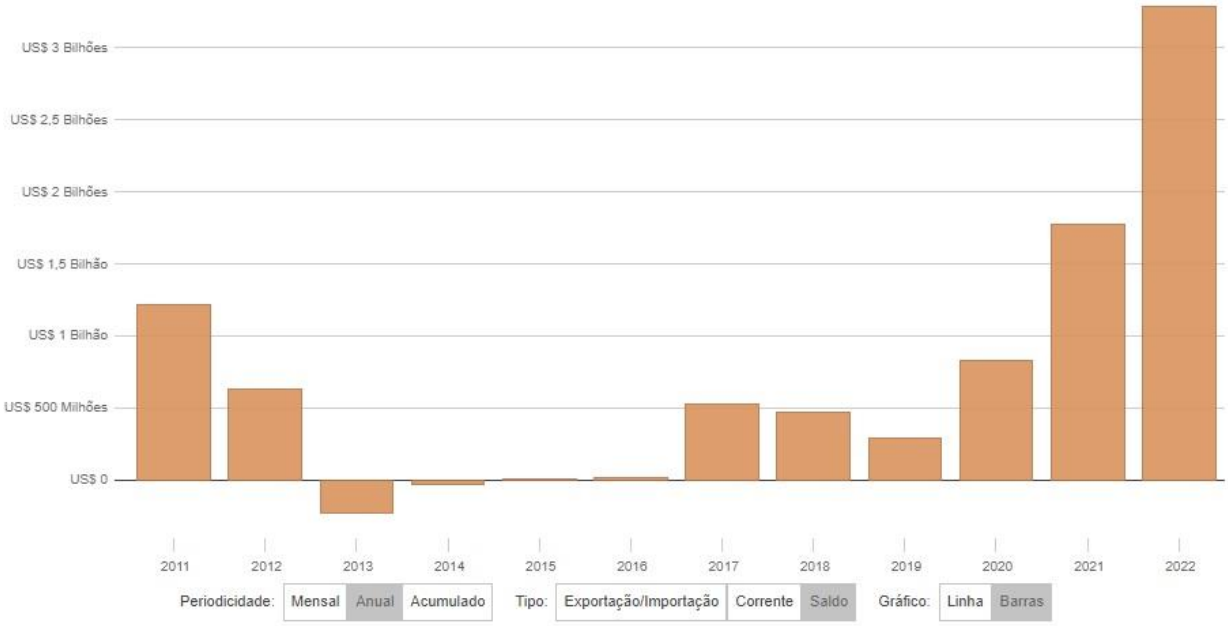
Comércio

Marcos: O comércio entre as partes vem crescendo nos últimos anos, bem como o contato entre os setores empresariais dos dois países – *e. g. Web Summit* ocorrido em Portugal que reuniu cerca de cem empresários e empreendedores brasileiros (2021). Há interesse mútuo em valer-se do capital político bilateral para aumentar os fluxos de comércio e investimentos. Além disso, o Acordo de Associação MERCOSUL-UE pode trazer um adensamento sem precedentes das relações econômicas entre os dois países.



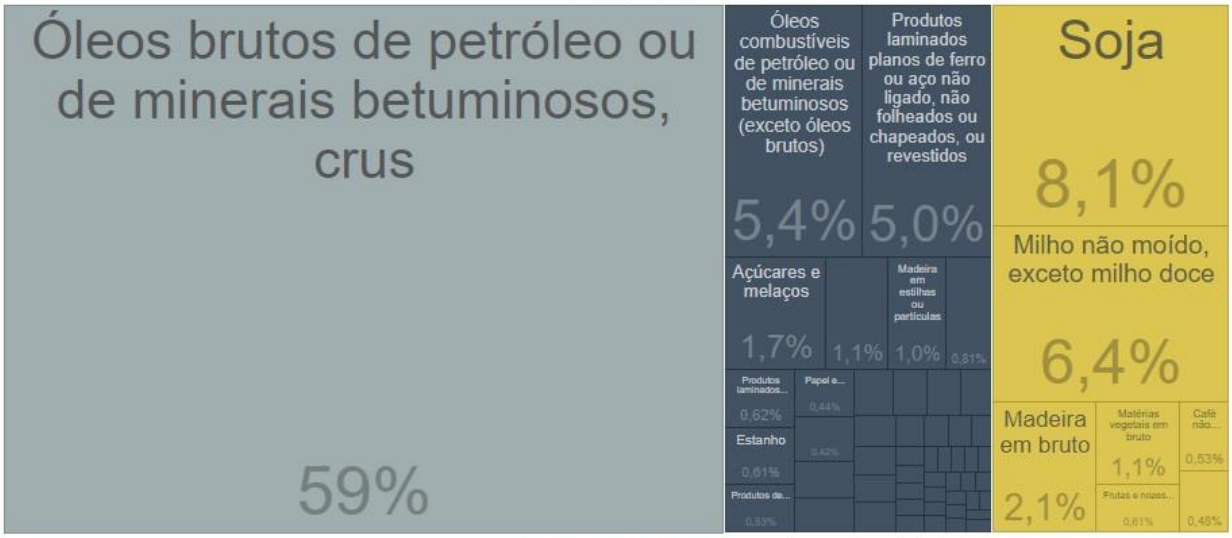


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 4,3 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos do Brasil em Portugal: Segundo o Relatório de Investimentos Estrangeiros Diretos (RID), com dados consolidados até o final de 2019, Portugal é o 14º destino de investimentos direitos brasileiros no exterior, posição que se eleva quando se desconsideram países com tributação favorecida e regime fiscal privilegiado montante. O valor costuma oscilar em torno de US$ 4 bilhões desde 2014 – oscilou positivamente de 2019 para 2020, de US$ 3,82 bilhões para US$ 4,04 bilhões. Conforme maço ostensivo de 2021, "os investimentos brasileiros em Portugal concentram-se nos setores financeiro, imobiliário, cosméticos, metalomecânico, turismo, construção civil e saúde". Destaca-se o recente movimento dos bancos Itaú e Bradesco para Portugal, os quais se juntam ao Banco do Brasil, que já tem presença consolidada no país.

Investimentos de Portugal no Brasil: Há cerca de 600 empresas de capital português atuando no Brasil. Segundo o RID, Portugal é o 16º maior investidor direto no Brasil (critério do controlador final), com investimentos na casa de US$ 10 bilhões (pequena oscilação negativa em relação a 2019). Segundo o mesmo maço ostensivo, mais da metade dos investimentos se referem à atuação da estatal GALP em campos de extração de petróleo, tendo na sequência investimentos nos setores de eletricidade e gás, financeiro, construção e indústrias de transformação. Portugal é também um dos maiores investidores nos projetos da carteira do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI, figurava em sétimo em 2021), tendo interesse sobretudo no setor de energia, em particular nas rodadas de licitação de blocos de óleo e gás, nos leilões de transmissão e de geração de energia nova e renovável A-6 (solar).

Cooperação

Aspectos gerais: A cooperação entre países lusófonos e a afirmação da língua portuguesa são consideradas estratégicas na política externa portuguesa, o que encontra ecos na política externa brasileira. Além disso, os dois países são partes de diversos instrumentos bilaterais de cooperação, abrangendo diversos domínios, como os de economia e indústria (acordo de 1981), arquivos (protocolo de 2001), turismo (acordo de 2005) e promoção da igualdade de gênero (memorando de entendimento de 2010).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que há cerca de 275 mil brasileiros vivendo em Portugal, algo em torno de um terço dos migrantes legais vivendo naquele país. É a segunda maior comunidade brasileira no exterior[495], o que justifica a grande importância dada aos temas consulares nas relações bilaterais Brasil-Portugal. Em 1991, os países assinaram acordo para estabelecer um grupo de cooperação consular luso-brasileiro. Atualmente, destacam-se os esforços de modernização do atendimento consular, como o acordo para dispensa da declaração de autenticidade consular para troca da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) pela carteira de motorista portuguesa (2022). Os países mantêm o Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas (2003). Entre final de janeiro e meados de abril de 2021, houve suspensão de voos entre Portugal e Brasil devido à pandemia de COVID-19 – mais de uma dezena de voos comerciais extraordinários foram realizados no período, frutos de intenso esforço diplomático. Pode-se destacar, ademais, no âmbito dos contatos humanos, a realização, no biênio 2012-2013, do Ano do Brasil e Portugal e do Ano de Portugal no Brasil. Mais recentemente, em meio às atividades de celebração do Bicentenário da Independência, o coração de D. Pedro I foi transladado ao Brasil, onde permaneceu por cerca de duas semanas.

Cooperação Técnica: Brasil e Portugal celebraram o Acordo Básico de Cooperação Técnica em 1966. Os países mantêm tradicional cooperação técnica bilateral em Bancos de Leite Humano (BLH) desde o final dos anos 2000, exemplo clássico de cooperação Sul-Norte. Ademais, há cooperação na área de administração pública, notadamente a que ocorre entre o Instituto Nacional de Administração de Portugal e a Escola Nacional de Administração Pública do Brasil, regida por protocolo de 2005. Os países também mantêm cooperação antártica, regida por memorando de entendimento assinado em 2016. Em 2017, a CPLP estabeleceu uma Rede de BLH própria, com participação dos dois países. Ainda na modalidade "cooperação em bloco", os países participam de iniciativas no âmbito Ibero-Americano, como o Ibermuseus – Programa Ibero-Americano de Museus, principal programa de cooperação entre museus da Ibero-América, estabelecido em 2007 e que atua presentemente como órgão intergovernamental dedicado à promoção de políticas públicas articuladas para o setor.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 1986, Brasil e Portugal celebraram o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica. A cooperação em ciência e tecnologia vem se expandindo e se intensificando desde a assinatura do TACC. Recentemente, tem-se dado atenção às áreas de nanotecnologia, física de altas energias, biocombustíveis e parques tecnológicos. Brasil, Espanha e Portugal assinaram uma carta de intenções para cooperação científica em nanotecnologia em 2021. Ademais, realizam, desde 2012, as "Interações Atlânticas", que deram origem a uma agenda científica colaborativa que abrange os campos aeroespacial, energético, de meio ambiente, de infraestrutura e dos oceanos. Em 2016, foi iniciado um processo de "diplomacia científica" em meio a essas interações, que resultou em maior institucionalização, notadamente por meio do estabelecimento do *Atlantic International Research Centre – AIR Centre* (2017). Em 2019, dois escritórios do AIR Centre foram instalados no Brasil e foi recomendada uma abordagem *mission-oriented* para o período 2020-2030. Atualmente, há 18 projetos ativos no âmbito do AIR Centre. Em âmbito Ibero-Americano, destaca-se o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), estabelecido em 1984 a fim de promover a cooperação em ciência, tecnologia e inovação. Em 2022, foi realizada a quarta edição do Dia da Inovação Brasil-

[495] Conforme o relatório "Comunidade Brasileira no Exterior", publicado pelo Itamaraty em junho de 2021, referente aos dados de 2020.

Portugal, organizado pela Embaixada do Brasil em Lisboa, pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O evento promove a força da inovação brasileira e incentiva a internacionalização de empresas de base tecnológica do Brasil.

Cultura: O intercâmbio cultural é uma "convergência natural que permaneceu através dos tempos", nas palavras de Marcelo Rebelo na Conferência "Brasil Portugal: Perspectivas de Futuro". O Dia da Língua Portuguesa (5 de maio), criado pela CPLP em 2009, tornou-se Dia Mundial da Língua Portuguesa por meio de proclamação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) em 2019. Desde 2016, os países da CPLP pautam que o português se torne uma língua oficial da Organização das Nações Unidas (ONU). Há outras iniciativas da CPLP no campo da cultura encampadas por Brasil e Portugal, como o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) e o seu Vocabulário Ortográfico Comum. Em 2017, Brasil e Portugal assinaram protocolo adicional ao tratado de amizade para criar o Prémio Monteiro Lobato de Literatura para a Infância e a Juventude. Ademais, os países colaboram no âmbito da Biblioteca Digital Luso-Brasileira e do Museu da Língua Portuguesa (São Paulo), o qual se tornou Membro Honorário da Ordem Camões em 2021. Ainda, os países mantêm cooperação no domínio do patrimônio cultural edificado e da colaboração cinematográfica (protocolos celebrados em 2005) e pode-se destacar o intenso intercâmbio acadêmico existente entre as duas nações.

Jurídica: Os países são partes do Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal (1991).

Humanitária: Portugal doou medicamentos do "*kit* intubação" ao Brasil em abril de 2021.

VI. Relações Brasil-Reino Unido

Marcos: Reconhecimento britânico da Independência do Brasil (1825); Reconhecimento da República Brasileira pelo Reino Unido (1890); Arbitramento bilateral da fronteira com a Guiana Inglesa (1901); Brasil mantém-se neutro na Guerra das Malvinas, embora reconheça soberania argentina desde 1833 (1982); Parceria estratégica (2012).

Embaixada: Elevação das legações em Londres e Rio de Janeiro à categoria de Embaixadas (1919).

Coordenação Política

Instâncias: Diálogo Estratégico de Alto-Nível Brasil-Reino Unido (a última reunião, a quinta edição, do Diálogo Estratégico ocorreu em outubro de 2020, com a presença dos então ministros das Relações Exteriores de ambos os países, Ernesto Araújo e Dominic Raab)[496]; Comitê Conjunto Econômico e Comercial Brasil-Reino Unido (JETCO, na sigla em inglês), cuja última reunião ocorreu em novembro de 2020[497]; Diálogo Digital e de Segurança Cibernética; Comitê Conjunto de Agricultura (CCA) Brasil-Reino Unido[498], criado em 2021, por Memorando de Entendimento entre o Ministério da Agricultura e o Departamento do Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido; Diálogo Político-Militar Brasil-Reino Unido (Mecanismo 2+2).

Visitas de Alto Nível: A primeira visita oficial de um presidente em exercício ao Reino Unido foi a do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1997). O presidente Lula visitou o Reino Unido diversas vezes em seus mandatos: 2003 (Cúpula Governança Progressista), 2006, 2007 (visita privada para assistir partida de futebol entre Brasil e Inglaterra), 2009 (Cúpula G20 e posteriormente para receber prêmio Chatham House e participar do Seminário de Investimento no Reino Unido). Outros estadistas brasileiros fizeram diversas visitas recentes, saber: visita de Dilma Rousseff (2012), então vice-presidente Michel Temer (2012 e 2013), ministro das Relações

[496] O diálogo foi marcado pela concordância no que foi chamado de "refundação da amizade" entre os dois lados, pautada no compartilhamento de valores como democracia, liberdade e economia de mercado. Devido ao contexto de pandemia de COVID-19, os temas de saúde e recuperação econômica também marcaram o tom do diálogo. Ambos os países concordaram com a necessidade de abrir conversas sobre futuro Acordo de Dupla Tributação e acelerar preparativos para um tratado de livre comércio. Em continuidade a este último tópico, em outubro de 2022, em conversa telefônica entre o chanceler Carlos França e o Secretário do Exterior do Reino Unido, James Cleverly, os dois ministros trataram novamente das negociações de um Acordo para Evitar Dupla Tributação, além de perspectivas futuras de uma "Parceria Ampliada de Comércio" ("Enhanced Trade Partnership").

[497] Mecanismo de diálogo, criado em 2006, entre os ministérios de ambos os países responsáveis por comércio e indústria. O objetivo é debater projetos que visem à melhora do ambiente de negócios e ampliação do comércio bilateral. Na última reunião, os representantes dos dois países reconheceram a alteração de cenário internacional com a saída do Reino Unido da União Europeia e a crise da pandemia de COVID-19, mantendo, contudo, o comprometimento com o esforço de reforçar os laços comerciais bilaterais. Foi compartilhado o interesse em um acordo de livre comércio futuro, foi reconhecido a mudança da lei brasileira de indicações geográficas para permitir o registro de gentílicos (no caso britânico, o interesse recai sobre o "Scotch Whisky") e, ainda, a importância do comércio livre para a recuperação econômica pós-COVID-19 e em direção a uma economia sustentável.

[498] O objetivo é criar um espaço de consultas bilaterais sobre questões relacionadas ao comércio de bens agropecuários, assim como possibilitar debates acerca de potenciais arranjos comerciais no futuro. O fórum é desenhado para permitir discussões de uma ampla gama de temas como: comércio agrícola e de alimentos, e acesso aos mercados; regulamentações e certificações técnicas pertinentes às matérias agrícolas; medidas de segurança alimentar e segurança de alimentos; sustentabilidade de produção agropecuária; pesquisa e inovação na área de agricultura e abastecimento, e normas sanitárias e fitossanitárias internacionais.

Exteriores Aloysio Nunes (2017). Na atual gestão, registra-se a visita do então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta (2019) e do presidente Jair Bolsonaro (setembro de 2022), que esteve em Londres para participar do funeral da rainha Elizabeth II. No sentido inverso, destacam-se a visita oficial da rainha Elizabeth II ao Brasil em 1968; as quatro visitas do rei Charles III (na condição de príncipe), em 1978, 1991, 2002 e 2009; e a do primeiro-ministro Tony Blair em 2001 – sendo esta a primeira visita oficial de chefe de Governo britânico ao Brasil. Em anos recentes também houve outras visitas de membros do governo britânico ao Brasil, a saber: visita do primeiro-ministro David Cameron (2012); do vice-primeiro-ministro Nick Clegg (2011 e 2012, na ocasião da Rio+20); ministros do Comércio, Liam Fox (2016); e do Erário, Philipip Hamond (2017) – os dois últimos durante a gestão da primeira-ministra Theresa May. Após conversa, por telefone, entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Boris Johson em 2020, foram agendadas visitas mútuas entre os ministros de relações exteriores dos dois países para meados de 2020, que, no entanto, foi adiada devido à pandemia de COVID-19 e ainda não ocorreram. Em janeiro de 2023, na ocasião da posse presidencial, a embaixadora do Reino Unido no Brasil, Stephanie Al-Qaq, entregou carta do rei Charles III a Lula, na qual o monarca destacou a luta contra as emergências climáticas e lembrou uma visita à Amazônia – a temática ambiental é particularmente caro ao monarca inglês.

Discurso Oficial: O Reino Unido possui importância histórica para o Brasil, do período colonial aos primeiros anos de formação do Brasil como um Estado independente. Apesar do período de diminuição da presença britânica no país ao longo do século XX, ambas as nações reconhecem a inflexão desse quadro a partir do início do século XXI. Politicamente, as relações com o Brasil destacam-se na atuação diplomática britânica devido não só à convergência de valores – como democracia e promoção dos direitos humanos – como também por causa da percepção positiva sobre a capacidade diplomática brasileira. Ao lançar as diretrizes sobre o futuro diplomático do Reino Unido pós-*Brexit* em 2017, a então primeira-ministra, Theresa May, singularizou o Brasil, tido como grande país em desenvolvimento, para parcerias na estratégia de parcerias globais "*global Britain*". As convergências políticas entre os dois Estados são observadas ainda na parceria em temas como meio ambiente, saúde, ciência e tecnologia, defesa e investimentos.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países são membros dos principais fóruns multilaterais do sistema global atual. Ambos os países são membros de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o Tribunal Penal Internacional (TPI), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. De forma geral, Reino Unido e Brasil convergem dentro de inúmeros regimes internacionais. Ambos ratificaram acordos com o Tratado de Proibição Parcial (PTBT, na sigla em inglês) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), sobre Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida e do Espaço Exterior. Na OMC, agora que o Reino Unido passa a atuar de maneira independente da União Europeia (UE), o país acredita haver espaço para cooperação bilateral em temas como o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês), de Comércio Eletrônico e de Facilitação de Investimentos. Na ONU, é importante destacar que Reino Unido apoia o pleito brasileiro de a um assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), desde 2003. Com efeito, em relação ao assento no CSNU, o apoio foi

reforçado em conversa telefônica entre primeiro-ministro Gordon Brown e o então presidente Lula, em 2007, e, novamente, em 2020, em conversa telefônica com o então ministro Ernesto Araújo. Recentemente, em outubro de 2022, em conversa telefônica entre o chanceler Carlos França e o secretário do Exterior do Reino Unido, James Cleverly, os dois ministros conversaram sobre o conflito na Ucrânia. Na ocasião, o Brasil defendeu a imediata cessação de hostilidades e a resolução pacífica da disputa, com base na Carta das Nações Unidas.

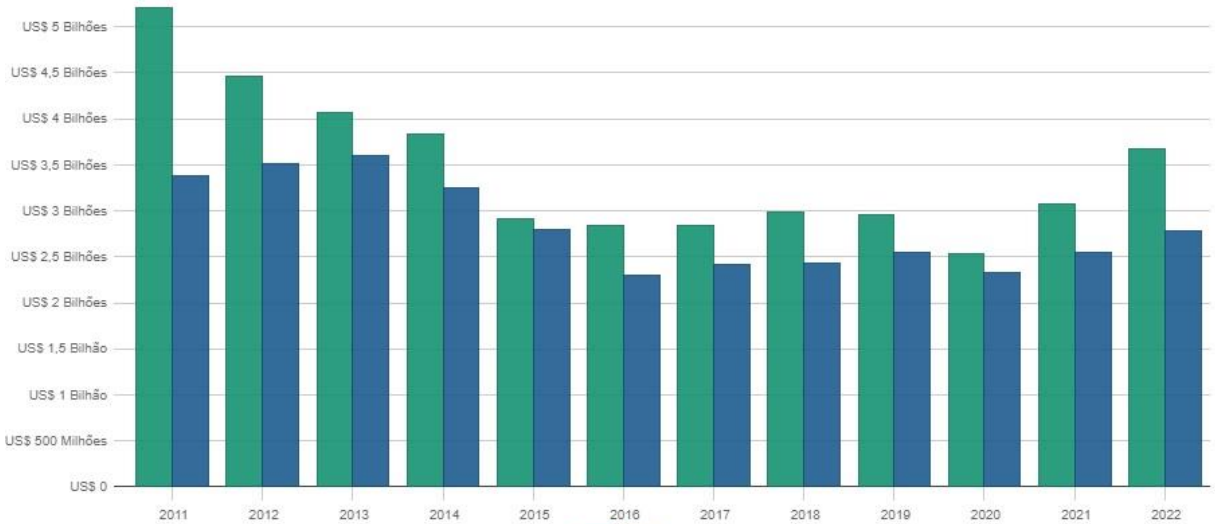
Convergências Plurilaterais: O Reino Unido apoia o pleito brasileiro de entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sob o discurso de que a adequação aos padrões da organização facilita não só o comércio entre os dois países, como do mundo todo. Em relação a esse tema, o Reino Unido espera colaborar com até R$ 10 milhões em apoio técnica para que o Brasil se adapte aos padrões da OCDE. Na OMC, ambos compõem o "Grupo de Ottawa", criado, em 2018, com o objetivo de estabelecer um processo de debates – na lógica *bottom-up* – visando a reformas realistas e pragmáticas na organização. Ademais, ambos os países são membros do G20.

Segurança e Defesa: Em 2021, foi realizado o II Diálogo Digital e de Segurança Cibernética, iniciativa voltada para o compartilhamento de experiências entre entidades governamentais a respeito de inteligência artificial (IA), proteção de dados, economia digital e acesso digital, implementação da rede 5G e cibersegurança. Ambos também mantêm Diálogo Político-Militar Brasil-Reino Unido (Mecanismo 2+2). Na V Reunião do Mecanismo 2+2, em dezembro de 2021, as partes discutiram desafios globais de defesa e segurança e exploraram possibilidades da pauta bilateral nessa matéria. É importante destacar que no passado houve momentos de divergências do Brasil em relação a posições adotadas pelo Reino Unido em termos de defesa e segurança, como as críticas brasileiras à invasão do Iraque (2003), à invasão da Líbia (2011) e à condução do caso Jean Charles (brasileiro morto no metrô de Londres em 2005). Em 2018, houve aquisição, pela Marinha do Brasil, do navio porta-helicópteros HMS Ocean. Uma vez de posse do Brasil, HMS Ocean representa o maior navio da marinha brasileira, permitindo realizar operações anfíbias com tropas de fuzileiros navais e missões de controle de área marítima para proteção e linhas de comunicação, além de conduzir missões de caráter logístico e humanitário.

Comércio

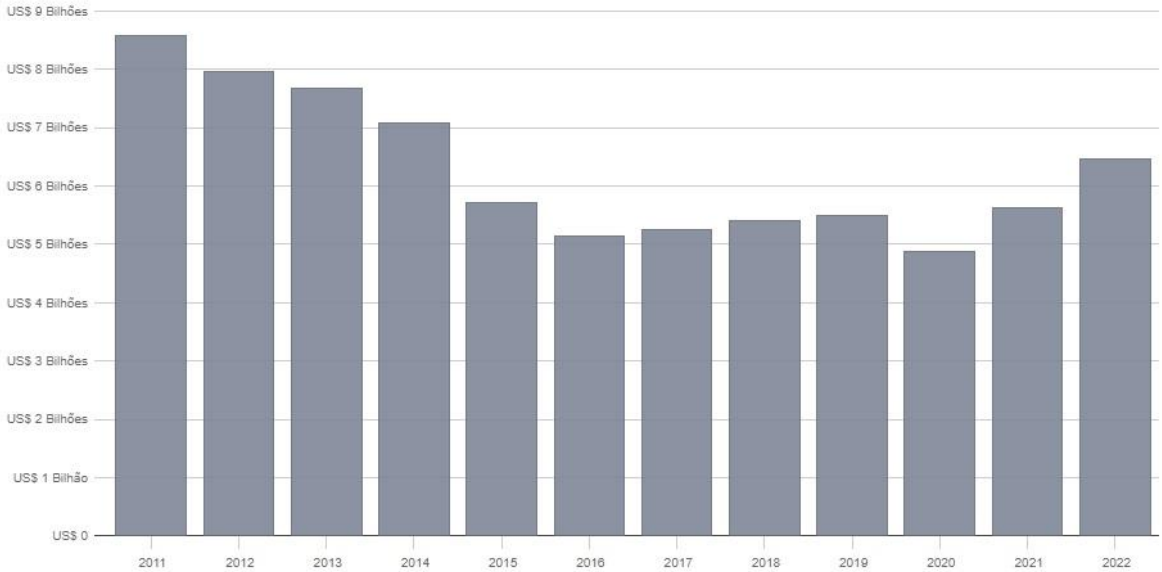
Marcos: Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o UK Export Finance sobre cooperação em matéria de créditos para exportação (2018). Em julho de 2022, o Reino Unido retirou as medidas tributárias protetivas sobre a importação de chapas de aço e de produtos de aço laminados a frio (sobretaxa de 25%, imposta em meados de 2021). Como consequência, o aço brasileiro tornou-se mais competitivo no mercado siderúrgico britânico. O Ministério da Economia afirma que os britânicos foram convencidos pelo argumento brasileiro de que o volume da exportação do País se enquadrava nos parâmetros de isenção tributária autorizada por acordos assinados no âmbito da OMC. Em novembro de 2022, após mais de quatro anos de negociações, Brasil e Reino Unido firmaram memorando de entendimento concernente à repartição do volume das quotas tarifárias de importação da UE entre o bloco europeu e o Reino Unido. As negociações com a UE haviam sido concluídas em setembro de 2022, e, mediante o acerto com o Reino Unido, garante-se que o *Brexit* não impactará negativamente os fluxos comerciais do Brasil com as duas partes.

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.667,9	2.785,3	6.453,2	882,6
↑19,3% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑9,5% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑14,8% Var. Jan-Dez 2022	Superávit Jan-Dez 2022
1,1%	20º	1,02%	20º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2022	Ranking de Exportações Jan-Dez/2022	Part. nas Importações Jan-Dez/2022	Ranking de Importações Jan-Dez/2022



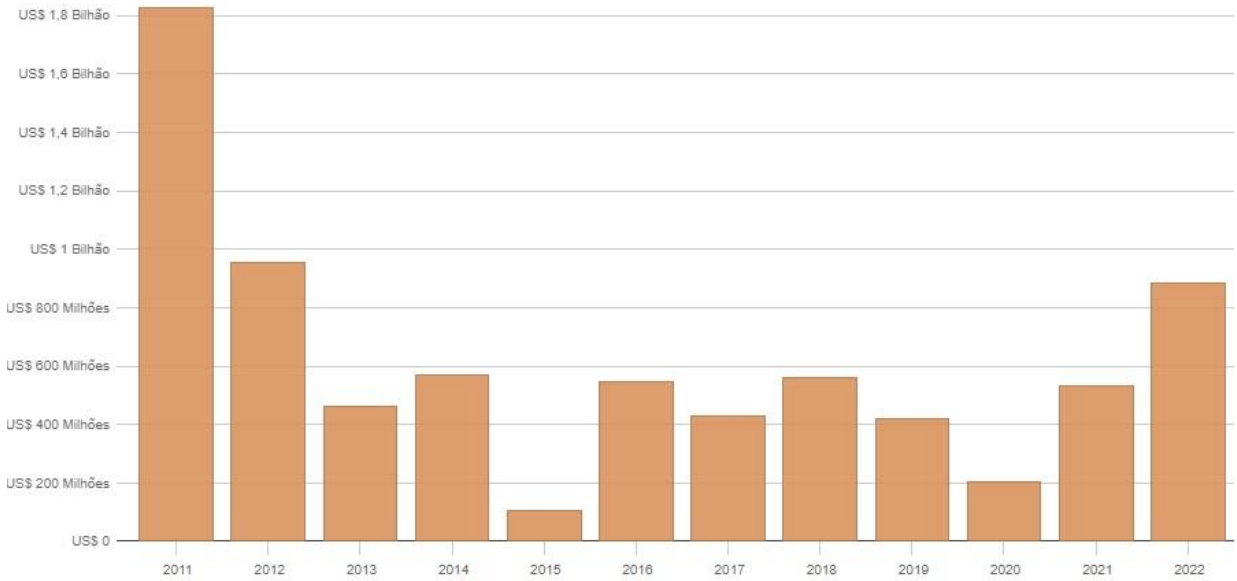
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

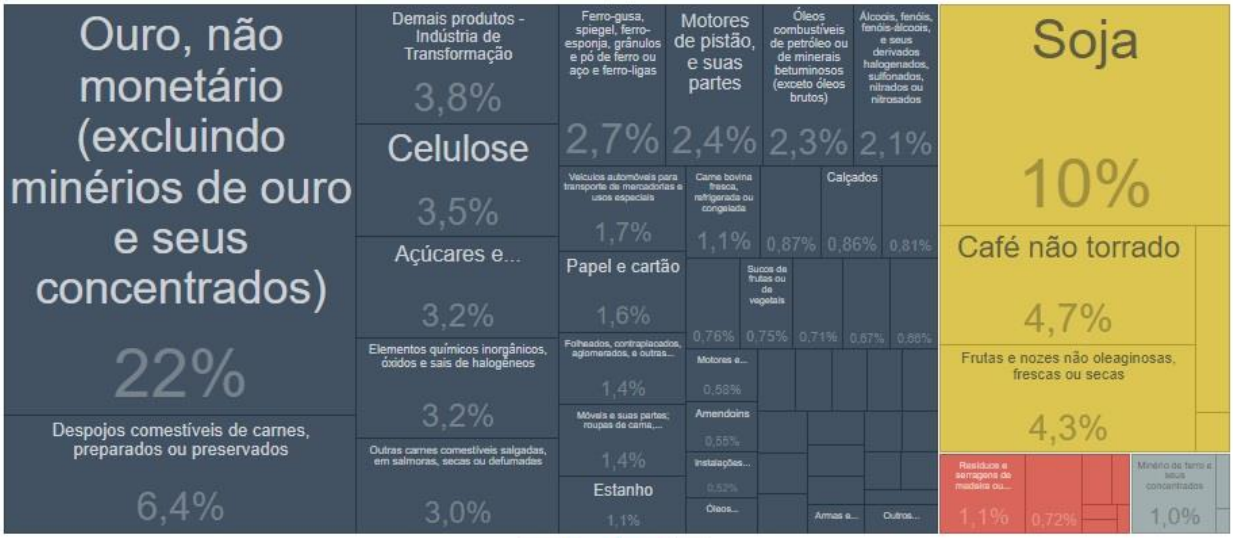
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,7 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 2,8 Bilhões

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Foi celebrado, em novembro de 2022, acordo para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão e a elisão fiscais. O acordo encontra-se, atualmente (dezembro de 2022), em processo de tramitação no Itamaraty.

Investimentos do Reino Unido no Brasil: O Reino Unido é o sétimo investidor no Brasil, contando com mais de 800 empresas atuando no País e uma área de atuação ampla e diversa: extração de petróleo e gás, energia, mineração, bancos múltiplos com carteira comercial. Em 2018, foram US$ 18 bilhões de investimentos diretos britânicos em solo brasileiro. Importante destacar também que o Reino Unido ocupa o 20º lugar do *ranking* de maior investidor potencial do Brasil, perdendo apenas para China. Entre as principais empresas, pode-se citar: Anglo American, BG Group, HSBC, JCB, Lloyds, Rio Tinto, entre outras. Em termos de investimentos recentes, também há a Shell (2017) e a Jaguar Land Rover (2017). No caso da Shell, os novos investimentos inserem-se no contexto dos leilões do pré-sal, no qual a empresa arrematou três áreas em consórcio na Bacia de Santos. Além disso, em 2019, a British Petroleum conclui a formação de uma *joint venture* com a Bunge Bionergia, no Brasil, para combinar negócios de bioenergia e etanol de cana-de-açúcar. Em 2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional assinou memorando de cooperação técnica com a British Water, organização representativa da cadeia de abastecimento da indústria de água e esgoto no Reino Unido, com o objetivo de atrair investimentos privados para ações de saneamento básico a serem realizadas no Brasil. A parceria visa a proporcionar a troca de experiência entre as partes sobre questões ligadas ao ambiente regulatório, por meio de estudos e eventos em uma plataforma *online*, que sediará seminários com representantes do setor de saneamento dos dois países. Além disso, em setembro de 2022, a Lightsource BP confirmou investimento de R$ 700 milhões para a construção de complexo de energia solar em Abaira (CE), composto de cinco parques solares.

Investimentos do Brasil no Reino Unido: No que tange aos investimentos recentes do Brasil, o maior destaque vai para o caso da Natura, que adquiriu, em 2017, a The Body Shop em negócio estimado em £ 1 bilhão.

Cooperação

Cooperação Técnica e Desenvolvimento: Parceria Brasil-Reino Unido para o Desenvolvimento Mundial: iniciativa de cooperação destinada a promover políticas de redução da pobreza, de erradicação da fome e de combate das desigualdades sociais e a superação dos desafios do desenvolvimento socioeconômico no mundo. Em 2020, os dois países concordaram que ampliar os esforços no âmbito dessa iniciativa, inicialmente nos campos de gerenciamento de mudanças demográficas e de transformação dos mercados agrícolas para recuperação da crise econômica.

Ciência, Tecnologia e Inovação: A área de ciência, tecnologia e inovação é um dos campos mais férteis na relação entre Brasil e Reino Unido, acumulando diversas iniciativas de cooperação ao longo dos anos. Em termos de apoio à pesquisa, ciência e inovação, pode-se mencionar o Newton Fund, que, em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), já financiou um total de R$ 2,5 milhões, distribuídos em projetos de pesquisa e inovação, desde 2016 – caracterizando o Brasil como um dos quatro países que mais receberam recursos do fundo. O Newton Fund financiou pesquisas anglo-brasileiras relacionadas ao sequenciamento genético do coronavírus SARS, CoV-2, causador da COVID-19, e outras relacionadas à epidemia de zika.

Já o Prosperity Fund – fundo interministerial de promoção do desenvolvimento do Reino Unido – deve investir £ 110 milhões no Brasil em projetos de desenvolvimento nas áreas de facilitação de comércio, ambiente de negócios, saúde, educação, energia, finanças verdes, cidades inteligentes e acesso digital. Ademais, o British Gas (BG) investe na construção de um centro global de desenvolvimento de tecnologia, localizado no Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), estimado em US$ 1,5 bilhão. O Reino Unido ainda mantém o programa *Chevening Scholarships*, uma iniciativa que já concedeu 50 mil bolsas de estudo no Reino Unido, das quais dois mil foram destinadas a estudantes brasileiros. Em anos recentes, uma série de iniciativas merece destaque. Em 2018 ocorreu o Ano Conjunto de Ciência e Inovação, que visava à celebração da cooperação em curso entre os dois países, em eventos como missões conjuntas, seminários, chamadas conjuntas de agências de financiamento e outras oportunidades de cientistas divulgarem seus trabalhos. No ano seguinte, iniciou-se a parceria entre Brasil e o Reino Unido no âmbito do programa Saúde Melhor, com recursos do Prosperity Fund, para disponibilizar ao Brasil £ 14 milhões (executados diretamente pelo governo britânico) para a execução de projetos, que visam ao fortalecimento de áreas estratégicas, como a atenção primária à saúde. Já em 2020, o Reino Unido comprometeu-se com o estabelecimento de um Comitê Conjunto de Ciência e Inovação, com atores governamentais, representantes de agências de financiamento e instituições de pesquisa, para examinar um plano de ação para os próximos cinco anos. Ademais, foi assinado memorando de entendimento para cooperação na área de transformação digital, entre o Ministério da Economia e a encarregada de Negócios da Embaixada Britânica, Liz Davidson. O acordo abrange cooperação em áreas como digitalização, transparência e governança de dados. Em agosto de 2022, ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações do Brasil, Paulo Alvim, e a encarregada de negócios da Embaixada do Reino Unido no Brasil realizaram uma reunião com o objetivo de discutir a ampliação da cooperação científica e tecnológica entre os dois países. Na ocasião, o Brasil destacou que as áreas prioritárias para o país são: agricultura e produção sustentável de alimentos; biodiversidade e bioeconomia; ciência do clima e energia limpa; inovação e inteligência artificial (IA).

Saúde: O principal tema em cooperação em saúde nos últimos anos gira em torno da COVID-19. O Reino Unido exerceu papel importante para o esforço de vacinação contra a COVID-19. Parte da vacinação levada a cabo no Brasil pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Bio-Manguinhos ocorreu com base nas vacinas desenvolvidas pela AstraZeneca/Oxford – parceria que posteriormente foi aprofundada no âmbito da COVAX Facility.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima que vivem no Reino Unido aproximadamente 220 mil brasileiros, sendo esta a segunda maior comunidade brasileira na Europa (atrás apenas de Portugal). O Brasil possui consulado-geral em Londres e um recém-inaugurado (2022) em Edimburgo, além de quatro consulados honorários em Cardiff, Edimburgo, Glasgow e Manchester.

Meio Ambiente: No âmbito do Prosperity Fund, o Reino Unido financia projetos de aceleração da transição econômica brasileira para uma economia de baixo carbono. Como exemplo, cita-se o projeto de estabelecimento de uma bio-refinaria, para produção de biodiesel, diesel verde e bio-querosene em Juiz de Fora (MG).

Agricultura: O Reino Unido importa mais de 50% dos alimentos que consome, e cerca de 70% dos produtos são provenientes da UE. Nesse quadro, apesar do Acordo de Comércio e Cooperação celebrado entre Reino Unido e a UE, a imposição mútua de verificações sanitárias e fitossanitárias nas fronteiras pode favorecer a competitividade dos produtos brasileiros. Como exemplo, o Reino Unido passou a desregulamentar algumas frutas importadas do Brasil, que deixaram de exigir Certificação Fitossanitária.

3.6. Rússia e espaço pós-soviético

3.6.1. Situação nacional e política externa

I. Política externa da Rússia

a) "Doutrina Putin"

O "Conceito de Política Externa" é documento que, em seu conjunto, pode ser considerado a expressão, ao menos em termos formais, do que tem sido chamado "Doutrina Putin". Segundo a versão do Conceito aprovada pelo presidente Vladimir Putin em 2016, o mundo está passando por transformações fundamentais decorrentes da emergência de um sistema internacional multipolar. A Rússia busca resgatar sua identidade de grande potência – que convive com a contraditória ideia de potência emergente, que impõe traço anti-hegemônico face ao Ocidente – e reassumir a condição de um dos polos – com base no nacionalismo pragmático da "Doutrina Primakov" [499] e na condição de membro permanente com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Os russos afirmam crer que a multipolaridade é condição para a efetividade do Direito Internacional e das instituições. Balizam sua postura tanto nas noções do gigantismo territorial (país com maior território no mundo, perpassando onze fusos horários), da população multiétnica, das riquezas naturais (em especial petróleo e gás), do potencial militar e nuclear (ao lado dos Estados Unidos – EUA –, maior detentor de armas atômicas), econômico, industrial, científico e cultural quanto na vizinhança fronteiriça com os Estados pós-soviéticos e em função da proximidade às alianças militares hostis e aos conflitos regionais e locais. Alguns dos objetivos específicos da política externa russa estão ligados ao desejo de resguardar sua autonomia política, de fortalecer o multilateralismo (sobretudo por meio da Organização das Nações Unidas – ONU) e a multipolaridade (o BRICS pode ser um exemplo, como também iniciativas como o Fórum RIC, com Índia e China), além de assegurar sua integridade territorial (a Rússia é uma federação multiétnica com estrutura federativa de alta complexidade, com 83 entes federativos, sem incluir a Crimeia e Sebastopol), de proteger os russos étnicos nos países do espaço pós-soviético e de definir sua identidade nacional (ainda há relativa clivagem entre eslavófilos, eurasianistas e

[499] A Doutrina Primakov, formulada pelo antigo primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores russo, Yegveny Primakov, insere-se nas correntes de pensamento neo-eurasiáticas do pós-Guerra Fria. Em reação à percepção de relativo enfraquecimento da Rússia na década de 1990, bem como ao alinhamento da política externa do país ao Ocidente, Primakov rejeita a consubstanciação de um mundo unipolar liderado pelos Estados Unidos (EUA) e propõe uma série de princípios para a política externa russa. Primeiro, a Rússia deveria defender uma ordem multipolar liderada por um concerto entre as grandes potências a fim de fazer frente ao unilateralismo estadunidense. Segundo, o país deveria manter a primazia sobre o espaço pós-soviético, bem como liderar a integração nessa região. Terceiro, tanto a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quanto a aproximação euro-atlântica deveriam ser rechaçadas. Finalmente, além de apresentar-se como ator indispensável na política internacional, a Rússia deveria estreitar relações com a China. A partir desse arcabouço conceitual e, especialmente, no contexto mais recente de confrontação com o Ocidente, surge a Doutrina Gerasimov, referência ao chefe do Estado-Maior russo, Valery Gerasimov, em 2013. Essa doutrina torna opaca a distinção entre *hard* e *soft power*, fundindo vários componentes dessas dimensões de poder de maneira a operacionalizar o pensamento de Primakov sob uma perspectiva de permanente conflito. Nesse sentido, desenvolve-se a guerra híbrida como parte da atuação externa russa, em paralelo aos recursos militares tradicionais. Interferência em processos eleitorais, uso de redes sociais como elemento de desestabilização em outros países e ataques cibernéticos constituiriam, portanto, parte do repertório de política externa do país, cuja orientação principiológica, no entanto, ainda se respaldaria nos princípios de Primakov.

ocidentalistas). É possível também mencionar que a Rússia busca fortalecer seu papel cultural no mundo, por meio da promoção e da consolidação do idioma russo e da divulgação dos feitos culturais e do legado histórico russo.

De acordo com o Conceito, a política externa russa deve servir à soberania, à segurança e à integridade territorial e também à consolidação da posição russa como centro de influência, à promoção de ambiente externo favorável ao desenvolvimento russo e à promoção dos interesses legítimos russos. O documento faz reconhecimento expresso do *soft power* como meio de consecução de interesses de política externa e defende o respeito incondicional ao Direito Internacional e a princípios como respeito mútuo e não intervenção e a busca por um sistema internacional estável e sustentável. Para além do Conceito, em termos substantivos é possível identificar outros elementos que buscam consolidar a posição russa no tabuleiro de poder internacional, em especial na área de segurança e defesa, como revelam o fato de o país ter um dos maiores orçamentos nacionais na área, ser um dos maiores exportadores mundiais de armamento e estar na vanguarda no desenvolvimento de novas tecnologias militares em termos de mísseis hipersônicos ou torpedos.

Segundo Igor Abdalla, se a visão de grande potência é difundida, a forma de concretizá-la cria divergências. O construtivista Andrei Tsygankov referencia-se na conhecida divisão tríade da literatura de Relações Internacionais do teórico britânico Martin Wight para descrever três escolas de pensamento sobre a identidade russa: Ocidentalismo, Estatismo e Civilizacionismo. Os ocidentalistas, proeminentes no governo Boris Ieltsin, acentuam o pertencimento russo à família de nações do Ocidente, que consideram a civilização mais avançada do mundo. Os estatistas, preponderantes com Vladimir Putin, enfatizam o Estado como provedor de estabilidade interna, unindo autonomia externa à cooperação pragmática com o Ocidente. Os civilizacionistas, como o dueto Lênin-Trotsky, concentram-se sobre as particularidades da Rússia, em contraposição ao Ocidente, visto como adversário na disputa pela Eurásia, espaço geopolítico fundamental, dentro do qual a Rússia tem posição privilegiada. O Estatismo de Putin absorve elementos liberais-ocidentais e civilizacionistas, neste caso, ao defender ação afirmativa no espaço pós-soviético. Ao incorporar elementos de outras escolas, Putin habilita-se à hegemonia e conta com sólido apoio na Rússia.

Em setembro de 2022, Putin aprovou uma nova doutrina de política externa embasada no conceito de "mundo russo". O documento sublinha o objetivo de defender os interesses de nacionais russos fora do território do país e sublinha a proteção e a promoção da cultura russa no exterior. Além disso, ao respaldar a criação de um mundo multipolar, a doutrina busca aumentar a cooperação com países como China, Índia, bem como regiões tais como Oriente Médio, África e América Latina. No que diz respeito ao entorno russo, a incorporação do conceito de "mundo russo" traduz-se na aproximação junto a países eslavos e a regiões marcadas pela presença de populações russas e por intervenções de Moscou. É o caso, por exemplo, da Abecásia e da Ossétia, na Geórgia, e das entidades separatistas da região ucraniana do Donbass (Donetsk e Luhansk). De maneira geral, portanto, o documento formaliza a percepção russa do espaço pós-soviético como área de influência do país e busca dar legitimidade a ulteriores intervenções de Moscou nos países e territórios nele abarcados.

A inclusão da noção de um "mundo russo", que extravasa as fronteiras políticas da Rússia, ocorre após uma sucessão de relativos reveses durante a guerra na Ucrânia. Efetivamente, a política externa russa, no tocante ao espaço pós-soviético, tem-se revestido do conceito de "operações humanitárias", com o fito de sublinhar a importância civilizacional das operações do país no exterior. A "operação especial" na Ucrânia, segundo o discurso oficial de Moscou, nesse sentido,

respaldaria a defesa da cultura, da língua e da religião russa diante da opressão perpetrada pelo Ocidente e por governos hostis aos cerca de 25 milhões de russos espalhados no entorno regional. Em conclusão, a política externa da Rússia tende a operar em dois níveis: no multilateral, defende-se a não intervenção nos assuntos domésticos; no entorno do país, impera a "ingerência humanitária" sob narrativa em níveis culturais e nacionalistas.

b) Fatores estruturais da política externa russa contemporânea

A política externa russa é condicionada por alguns fatores estruturais. De início, pode-se citar a tensão entre um Estado com tendências centralizadoras e sua grande dispersão territorial; outros pontos incluem uma cultura política patrimonialista, legalista e hierarquizante (a chamada "vertical do poder" e a "ditadura da lei" de Putin). Ainda persiste forte ressentimento com traumas vividos ao longo da década de 1990, com o caos econômico e político na esteira da dissolução da União Soviética (URSS), além do rancor com o momento unipolar encabeçado pelos EUA, com reflexos na atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Outros predicados que credenciam a Rússia incluem o fato de ser o maior produtor e o maior exportador de gás natural, além de figurar entre os maiores produtores e exportadores de petróleo. Por outro lado, há grandes vulnerabilidades, a exemplo da economia pouco diversificada – em 2019, a energia contou 24% do produto interno bruto (PIB) e 62% das exportações russas; o fato de a União Europeia (UE) ser um dos maiores destinos das exportações da Rússia fragiliza o país ante o impacto de sanções, o que está sendo mitigado pelo recente aumento da participação da China no fluxo comercial). Também se pode indicar a crise demográfica russa, com queda populacional de 1992 a 2008, crescimento tímido até 2018 e nova queda, além da enorme disparidade entre sexos (86 homens para 100 mulheres) e da grande diferença na expectativa de vida (homens vivem em média dez anos a menos – 66,5 contra 76,4 anos). Entre as tensões domésticas, há a memória recente das guerras secessionistas envolvendo a Chechênia, além dos temores relacionados à presença de grupos extremistas domésticos, em especial islâmicos.

c) Relação da política externa russa contemporânea com a ordem internacional

O objetivo da política externa russa, quanto à ordem internacional, é consolidar um sistema sustentável e estável de relações internacionais com base nas normas de Direito Internacional e nos princípios de direitos iguais, respeito mútuo e não interferência em assuntos domésticos de outros países. Dentro desse objetivo, a Rússia considera central o papel da ONU na regulação das relações internacionais e na coordenação da política internacional, por não haver organizações similares alternativas e por ter legitimidade internacional. Para Moscou, a Carta da ONU deve ser respeitada, o CSNU deve ter sua efetividade assegurada, preservadas as condições dos cinco membros permanentes. Além disso, a Rússia confere grande importância à representatividade geográfica e civilizacional quanto ao desenvolvimento global, atuando por meio de estruturas como o G20, o BRICS, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum RIC.

O Conceito de Política Externa afirma interesse na construção de uma cooperação construtiva, estável e previsível com os países da UE baseada nos princípios de igualdade e de respeito aos interesses de cada um. Também menciona o reforço da parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a busca pela redução das tensões entre as Coreias, a contribuição para a estabilização do Oriente Médio e do Norte da África, a cooperação com o Irã (inclusive sua defesa do Plano de Ação Conjunta Global – JPCOA, na sigla em inglês)

e a busca por solução política para a Síria (com apoio ao regime Assad e liderança no Processo de Astana).

O Conceito refere-se à valorização das relações com os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), do processo de integração no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da importância da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) para a segurança regional. Refere-se igualmente ao apoio ao desenvolvimento do mecanismo RIC e à expansão de laços com BRICS, OCX e G20. Também traz críticas à ampliação da OTAN, à aproximação da infraestrutura da Aliança às fronteiras russas e ao reforço da sua atividade militar; em oposição, defende a valorização da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Podem-se citar, igualmente, outras organizações internacionais ou mecanismos de concertação em nível regional de que a Rússia participa, como o Conselho da Europa, o Conselho Euro-Ártico de Barents, o Conselho dos Estados do Mar Báltico, o Conselho do Ártico, a Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo (plataforma que reúne os líderes das potências econômicas emergentes e representantes de diversas organizações para identificar e deliberar sobre os desafios mais importantes com os quais a Rússia, os mercados em desenvolvimento e o mundo em geral se deparam), a Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro e a recente Convenção sobre o *status* do mar Cáspio.

Com relação à esfera multilateral, o Conceito de Política Externa destaca o papel central da ONU e defende reforma do CSNU. O documento também ressalta como questões importantes da atuação multilateral russa: a crítica às tentativas politicamente motivadas de alterar as interpretações de conceitos como ameaça de uso da força, respeito à soberania e à integridade territorial e direito à autodeterminação dos povos, e oposição às tentativas de intervenção que visem a provocar mudanças não constitucionais de poder; o apoio à redução gradual do potencial nuclear, à implementação do *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START) e ao fortalecimento do regime de não proliferação de armas nucleares; à defesa de um Acordo de Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço (PAROS, na sigla em inglês); o compromisso de combate ao terrorismo, ao extremismo e aos ilícitos transnacionais; e o compromisso com a promoção de crescimento econômico sustentável, dos direitos humanos e de iniciativas de cooperação internacional.

Quanto à defesa do Estado de Direito nas relações internacionais, a Rússia tem, entre seus objetivos:

1) apoiar esforços coletivos para fortalecer a base legal das relações interestatais;
2) impedir tentativas de revisão de normas e princípios de direito internacional consolidadas na Carta da ONU, se estas tiverem motivações políticas e arbitrárias;
3) prevenir intervenções que violem o princípio de igualdade soberana dos Estados, sob o pretexto de implementação do princípio da "responsabilidade de proteger" (R2P);
4) apoiar o progresso no desenvolvimento e codificação do direito internacional, e aperfeiçoar o mecanismo de sanções da ONU;
5) buscar a resolução das questões de delimitação das fronteiras russas.

Com relação ao fortalecimento da segurança internacional, a Rússia defende a preservação da estabilidade estratégica e regional e, para isso, entre outras ações:

1) busca cumprir suas obrigações relativas a controle de armas estratégicas, como no âmbito do New START;

2) reafirma seu comprometimento com as bases políticas e legais do regime de não proliferação nuclear e de não proliferação de outras armas de destruição de massa, diante do risco de que estas acabem nas mãos de atores não estatais como organizações terroristas;
3) trabalha para evitar uma corrida armamentista no espaço, em trabalho conjunto com os EUA;
4) reafirma sua disposição para debater reduções futuras de capacidades nucleares, desde que haja a mesma postura de outros detentores de arsenais;
5) defende o estabelecimento de um sistema coletivo de resposta a ataques, opondo-se a ações unilaterais;
6) defende a criação de zonas livres de armas nucleares, sobretudo no Oriente Médio;
7) defende o aperfeiçoamento de mecanismos de prevenção contra terrorismo nuclear, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); e
8) defende a promoção da cooperação bilateral e multilateral entre Estados, sobretudo os nuclearmente armados, para que haja o incentivo do uso pacífico da energia nuclear.

No âmbito das operações de paz da ONU, a Rússia declara intenção de atuar em esforços sob a liderança da ONU, desde que respeitando dispositivos da Carta da ONU e sigam resoluções do CSNU. Para a Rússia, o combate ao terrorismo internacional é incumbência central dos governos de todos os países, e a cooperação deve ser feita sem que o tema seja politizado nem que haja condicionantes para ações, incluindo a atuação da sociedade civil, como academia, comunidades empresariais e meios de comunicação.

Quanto à cooperação econômica e ambiental, a Rússia busca garantir crescimento econômico sustentável com base em exportações estáveis e demanda doméstica crescente. Moscou tem a intenção de contribuir de forma proativa para estabelecer um arcabouço comercial, econômico, monetário e financeiro democrático e igualitário e para determinar meios de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em cooperação com outros países. Dentro desse objetivo, há a defesa do sistema multilateral de comércio encabeçado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e da promoção da integração econômica regional; por outro lado, a Rússia afirma que, seguindo normas e princípios internacionais, busca adotar medidas comerciais adequadas para proteger seus interesses nacionais, sobretudo diante de ações tidas como hostis, sobretudo sanções externas. Para a Rússia, o desenvolvimento socioeconômico sustentável é requisito essencial para conformar um sistema internacional mais eficiente e resiliente.

Em agosto de 2020, Putin anunciou que Rússia aprovou a primeira vacina contra COVID-19. A Rússia é um dos países que vem exercendo a chamada “diplomacia da vacina”, também por meio de fornecimento de outros produtos para o tratamento da COVID-19.

Em 2020, a Rússia propôs agenda positiva em nome da estabilidade global e previsibilidade e um papel central mais forte da ONU como a principal agência coordenadora da política internacional. A Rússia exortou seus parceiros a pararem de jogar “jogos de soma zero” e a abandonar a duplicidade de critérios em favor de um diálogo aberto e honesto. Buscando iniciar uma discussão séria e franca sobre os princípios da interação interestadual e maneiras de lidar com os problemas atuais agudos, o presidente Putin apresentou a iniciativa de realizar uma reunião de cúpula dos cinco membros permanentes do CSNU, pedido renovado em 2021 quando de cúpula entre Putin e Macron.

No marco dos 75 anos da Segunda Guerra Mundial, a Rússia e um grupo de 43 Estados copatrocinaram resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que incluiu uma reunião em comemoração a todas as vítimas da guerra realizada em 1º de dezembro. A maioria dos países participantes reafirmou a importância do coletivo esforços para prevenir a falsificação

da história e uma revisão das causas e resultados da Segunda Guerra Mundial. Resolução tradicional da AGNU sobre o combate à glorificação do nazismo, neonazismo e outras práticas que contribuem para alimentar formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada teve 58 países como coautores, incluindo a Rússia entre os principais impulsionadores, e recebeu 130 votos pela adoção.

d) A Rússia e o Ártico

O Conceito alude à ampliação de esforços para concluir a delimitação das fronteiras terrestres e marítimas do país, o que abrange seus interesses no Ártico. Quanto à fronteira ártica russa, a conduta nacional é pautada por considerações soberanistas, apesar da busca declarada de cooperação sobretudo com o Canadá (os dois países, juntos, somam três quartos da costa ártica). Em sua posição oficial, a Rússia busca preservar a paz, a estabilidade e a cooperação construtiva com outros países, e considera o arcabouço jurídico atual suficiente para resolver qualquer questão via negociação, incluindo o tema delicado das plataformas continentais. É justamente o pleito russo de extensão de sua plataforma continental, por meio da cordilheira de Lomonozov, que cria maior tensão, aliado à grande presença militar na região, com a justificativa de capacitação para combate em condições extremas. Há considerações relacionadas a prospecção e exploração de gás e petróleo.

Em 2020, a Rússia publica a nova política estratégica russa para o Ártico. O documento, que atualiza a versão antecedente de 2008, descreve os novos fundamentos da política externa russa para a região até o ano de 2035 e expande a lista de interesses nacionais do país. Para além dos quatro já mencionados em 2008 – recursos para o desenvolvimento econômico; manutenção do Ártico como zona de paz e cooperação; proteção ambiental; conceito de Rota Marítima do Norte (RMT, na sigla em inglês) –, dois outros foram agregados: salvaguarda da soberania nacional e garantia de altos padrões de vida à população nortista. Essas alterações refletem a percepção de potencial conflito e de ameaças securitárias no Ártico e, também, demonstram uma mudança na política doméstica russa ao sublinhar a importância do consumo como fator de crescimento econômico, assim como da atração de populações para a região.

Nesse contexto proposto pela nova estratégia russa, fornece-se um conjunto de medidas, de caráter defensivo, com vistas a restaurar e reforçar a presença militar no Ártico e a prevenir quaisquer agressões contra o território russo no entorno em questão. No tocante à cooperação regional, a nova estratégia russa para o Ártico centraliza o papel do Direito Internacional e da boa vontade entre os países como norteadores da resolução pacífica de quaisquer contenciosos e promove o bom relacionamento entre Estados árticos como princípio básico. Ainda, apoia-se o Conselho Ártico (AC, na sigla em inglês) como órgão de cooperação regional, com o qual a Zona Ártica da Federação Russa (AZRF, na sigla em inglês) deve incrementar o nível de colaboração econômica, e ressalta-se a proteção dos interesses dos povos indígenas e do meio ambiente. Em termos de desenvolvimento e segurança nacional até o ano de 2035, o documento singulariza a importância da presidência russa do AC no período 2021-2023; propõe o incremento de investimentos na AZRF; sugere a criação de um sistema de busca e resgate no Ártico; exorta papel mais ativo do Conselho Econômico do Ártico e a intensificação de mecanismos de cooperação regional em temas de pesquisa e educação regionais; e propõe a participação de agências governamentais e organizações não governamentais russas nos diferentes fóruns correlatos a temática do Ártico. Destacam-se as iniciativas voltadas para a rápida promoção de altos indicadores socioeconômicos nas populações locais para os próximos quinze anos. Visa-se

aumentar a participação do Ártico no PIB russo de 7,2 para 9,6%; criar 200 mil novos postos de trabalho; aumentar a expectativa de vida de 73 para 82 anos; triplicar o embarque de cargas para a RMT; construir oito novos navios quebra-gelo movidos a energia nuclear; e aumentar a produção de gás liquefeito de petróleo (GLP). Em suma, a atualização da política russa para o Ártico, ao acrescentar soberania e desenvolvimento aos princípios anteriormente estabelecidos, indica que a região deve exercer papel de maior protagonismo na agenda externa e de segurança do país para os próximos anos.

Para o AC e disputas fronteiriças na região do Ártico, ver o tomo 5.

e) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Serguei Lavrov afirma que as ações do Ocidente provocam desinformação e minam a confiança nas instituições internacionais. Avalia que uma nova ordem internacional está em ascensão, diferente da anterior, em que um *hegemon* podia impor sua vontade sobre os demais. Acrescenta que a Rússia apoia uma ordem mais diversa e multipolar, mas considera que Washington percebe isso como uma ameaça à sua unipolaridade e dominância. Lembra que todas as nações devem ter responsabilidades e que as ações alegadamente injustas dos EUA na Iugoslávia, no Iraque e na Líbia violaram direitos de populações nesses países. Diz que as ações atuais intimidatórias dos EUA continuam e que a expansão da OTAN para as fronteiras da Rússia e a indivisibilidade da segurança nos sistemas euro-atlântico e indo-pacífico ameaçam a independência e segurança na Ásia, o que é equivalente a uma expansão global da Doutrina Monroe nos nossos tempos. Considera que as sanções unilaterais aplicadas à Rússia seriam outro elemento desse unilateralismo, que afetam mais os vulneráveis, especialmente no contexto de preços mais altos de alimentos, fertilizantes, petróleo e gás. Diz que a Rússia aceitou o mundo pós-guerra fria, com a dissolução do Pacto de Varsóvia, a independência das antigas repúblicas soviéticas e a unificação da Alemanha, mas o Ocidente não teria aceitado o respeito do espaço de segurança da Rússia. Pontua que, desde 2014, quando o governo legítimo da Ucrânia sofreu um golpe de Estado, milícias neonazistas vêm atuando no leste do país, ameaçando populações de origem russa e a estabilidade nas fronteiras ao leste. Acusa o Ocidente de sabotar iniciativas de paz, com o assédio de populações nas províncias do leste (Donbass) e com o envolvimento direto de EUA e UE nos acordos de Minsk. Nesse sentido, afirma que a Rússia lançou uma "operação militar especial" para garantir a autodeterminação de populações no leste e proteger populações russas; essas operações vêm sendo defendidas com base no Artigo 51 da Carta da ONU. Salienta que uma das consequências da cruzada do Ocidente contra a Rússia é a deterioração de instituições multilaterais, com o uso discricionário e político dessas instituições contra regimes declarados inimigos do Ocidente. Acrescenta que a privatização de instituições multilaterais desconsidera a diversidade cultural e busca impor uma retórica liberalizante a todas as nações. Ressalta que a Rússia apoia a reforma das Nações Unidas, mas somente no que concerne ao aumento de representatividade de países africanos, asiáticos e latino-americanos. É nesse contexto que se inseriria a iniciativa do "Grupo de Amigos na Defesa da Carta das Nações Unidas", cofundada pela Rússia, para o fortalecimento das normas do Direito Internacional. Concluiu afirmando que, paradoxalmente, a busca de imposição de democracia em regimes mundo afora ignoraria a democracia na própria ordem internacional.

f) Discurso na AGNU em 2021

A defesa de uma ordem internacional multipolar e policêntrica constituiu a principal orientação do discurso de Sergey Lavrov, ministro das Relações Exteriores russo, que afirma a centralidade nas relações internacionais da ONU, símbolo máximo da multipolaridade, e a necessidade de fortalecer a organização, por meio de reforma que permita maior representação dos países em desenvolvimento. Segundo ele, a centralidade da ONU é concebida como compatível com o fortalecimento de entidades menores das quais a Rússia participa, às quais o país atribui grande importância. Além disso, a fala russa denuncia as políticas adotadas pelas potências ocidentais que terminam por relegar à ONU a papel secundário e critica o que percebe como incongruências nas políticas assumidas por aqueles países. O discurso busca enfatizar, ainda, o papel da Rússia como ator indispensável do sistema internacional, ao tratar das contribuições do país à solução de questões que exigem respostas coordenadas e de seu compromisso, enquanto grande potência, com a manutenção da paz.

II. Relações bilaterais da Rússia

a) Relações Rússia-Estados Unidos

O Conceito de Política Externa afirma interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os Estados Unidos (EUA). De acordo com o governo russo, as relações da Rússia com os EUA são baseadas em consciência da responsabilidade especial dos dois Estados pela segurança internacional e estabilidade estratégica e incluíram gestos de prontidão para uma cooperação mutuamente benéfica com base no respeito pelos interesses um do outro. Um componente vital dos esforços bilaterais foi o diálogo estratégico sobre o controle de armas de nucleares e mísseis.

Para mais detalhes, ver seção "Relações Estados Unidos-Rússia", no tópico sobre os EUA anteriormente neste tomo.

b) Relações Rússia-China

Ver subseção "Relações China-Rússia", na seção sobre a China posteriormente neste tomo.

c) Relações Rússia-Índia

As relações russo-indianas fundamentam-se em um histórico de cooperação que remonta ao período da Guerra Fria. O Tratado de Paz, Amizade e Cooperação de 1971 estabeleceu as bases do relacionamento bilateral entre a então União Soviética (URSS) e a Índia, que, em 1993, é redimensionado com o Tratado de Amizade e Cooperação, que fundamenta as relações Rússia-Índia até hoje. Em 2000, a Declaração sobre a Parceria Estratégica entre a República da Índia e a Federação Russa eleva o patamar do diálogo entre os dos países que, a partir de então, se reúnem anualmente no formato de cúpula. Em 2010, durante visita do então presidente russo Dmitry Medvedev à Índia, as relações russo-indianas adquirem maior importância com o Comunicado Conjunto elevando a Parceria a uma Parceria Privilegiada Especial. Esse entendimento repousa no reconhecimento mútuo de que ambos os países, sob a condição de grandes potências, devem exercer papel ativo na manutenção da paz e da estabilidade mundial. Moscou e Nova Délhi, portanto, tem buscado o incremento da parceria privilegiada especial mediante a aproximação em temas de política, defesa, energia nuclear para fins civis, cooperação no combate ao terrorismo e no espaço exterior e, mais recentemente, no estreitamento dos fluxos econômicos.

O principal mecanismo de condução da parceria é a Comissão Intergovernamental Índia-Rússia (IRIGC, na sigla em inglês). As cinco principais áreas do relacionamento são: coordenação política; defesa (a Índia é o segundo maior mercado para produtos de defesa russos); energia nuclear para fins civis; cooperação antiterrorismo; e cooperação espacial. A Rússia e a Índia cooperam em diversos arranjos regionais e multilaterais. A Rússia apoia o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Pela primeira vez em vinte anos, em 2020 se cancelou a cúpula bilateral anual, oficialmente em razão da pandemia, embora analistas indiquem que a não realização mesmo que virtual sinaliza afastamento especialmente em relação a movimentos indianos em sua política para o Indo-Pacífico, notadamente o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Em fevereiro de 2021, o vice-ministro indiano das Relações Exteriores foi a Moscou em sua primeira visita para fora do sul da Ásia desde a eclosão da pandemia.

Embora a Índia seja o maior comprador de armas russas e haja cooperação significativa no setor nuclear com fins civis, a corrente comercial entre os países é modesta. Os dois países ocupam posição marginal na lista de prioridades das políticas externas de cada um. O "pivô para o Leste" russo, por exemplo, se concentrou sobretudo na China, e depois se estendeu a Japão, Coreia do Sul, Vietnã e Leste Asiático; a Índia, por sua vez, priorizou seu entorno, diplomacia multilateral e relações com os EUA.

Apesar das lembranças da era soviética, em que os países mantinham relação de amizade, a Rússia atual se manteve secundária na política externa indiana. Parte dessa "negligência" se dá pela diferença de prioridades das políticas externas dos dois países, mas também acontece pela presença dominante da China nos cálculos estratégicos de cada país. A aproximação da Rússia com a China impactou no engajamento de Moscou com países com relações difíceis com Pequim, a exemplo da Índia.

Da mesma forma, a aproximação indiana com os EUA criou tensões com Moscou (e também com Pequim); relações indo-americanas mais próximas têm como consequência direta o risco de impelir os russos na direção da China, prejudicando a cooperação russo-indiana em temas de segurança. Para agravar o quadro, a Rússia tem buscado aproximação do Paquistão, considerando que pode ser um parceiro de segurança mais útil, dada a proximidade do regime de Islamabad com o Talibã; exemplo dessa aproximação foram os exercícios militares conjuntos em 2016, os primeiros entre os dois países.

Assim como nas outras duas relações bilaterais anteriores, também ganha relevo a questão da assimetria. A despeito de seus problemas recentes, a Rússia permanece um ator internacional com muito maior influência do que a Índia. Não há nenhuma área bilateral em que um país seja fundamental para o outro, sobretudo em comparação com os laços de ambos com a China. Mesmo áreas de cooperação conhecidas pela sua força, como o comércio de armas e o setor nuclear civil, podem sofrer a ameaça da presença crescente do Ocidente no mercado indiano, na medida em que Modi busca uma política ativa de diversificação; desde 2016, a Índia concluiu a compra de aviões de caça franceses e fechou contrato com uma empresa norte-americana para a construção de seis reatores nucleares.

A eclosão da guerra russo-ucraniana não alterou, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Índia. Apesar de não apoiar a invasão iniciada por Moscou, Nova Délhi adotou, inicialmente, postura neutra. O governo indiano absteve-se em diversas votações no CSNU, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenavam a agressão russa e tem-se recusado a nomear abertamente a Rússia como responsável por instigar a crise na Europa. O posicionamento indiano insere-se no contexto regional de hostilidade ao Paquistão e à China, de forma que manter boas relações com o Estado russo visa a evitar a aproximação de Moscou com Islamabad e Pequim. De forma mais pragmática, o Estado indiano, no contexto de alta de preços de energia, não aderiu aos embargos sobre o petróleo russo impostos pelo Ocidente. Mais recentemente, no entanto, o país tem articulado posição mais robusta sem, no entanto, responsabilizar a Rússia ou deixar de importar insumos desse país. Em recente encontro bilateral, o primeiro-ministro Narendra Modi afirmou a Vladimir Putin que a "era contemporânea não é uma era de guerra", manifestação de posicionamento indiana mais clara desde a eclosão do conflito. Essa mudança reflete preocupações acerca dos custos econômicos do conflito e suas consequências para a Índia. Ainda, Nova Délhi teme maior aproximação russo-indiana com consequência do conflito europeu. Deve-se mencionar, não obstante, que a Rússia, de um fornecedor relativamente marginal, tornou-se a terceira maior fonte de importações de petróleo da Índia desde o início da guerra. As relações russo-indianas, portanto, devem manter-se estáveis

em função de outras variáveis de segurança regional contempladas pela Índia, que tende a balizar seu relacionamento conforme necessidades práticas e consequências da guerra no continente europeu sobre o tabuleiro geopolítico em seu entorno.

d) Relações Rússia-Japão

Ver subseção “Relações Japão-Rússia”, na seção sobre o Japão posteriormente neste tomo.

e) Relações Rússia-África

Ver subseção sobre Rússia na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

3.6.2. Relações com o Brasil

Marcos: Brasil e Rússia estabelecem relações diplomáticas (1828); D. Pedro II visita o Império Russo em caráter privado (1876); rompimento de relações diplomáticas, em decorrência do não reconhecimento pelo Brasil do governo bolchevique (1917); por pressão norte-americana, na condição de aliados na Segunda Guerra Mundial, Brasil e União Soviética (URSS) reatam relações diplomáticas (1945); há novo rompimento de relações diplomáticas, sob Dutra (1947); com a Política Externa Independente (PEI), há restabelecimento de relações diplomáticas (1961); Missão Roberto Campos à URSS, realizando a primeira reunião da Comissão Mista Brasil–URSS (1965); Sarney é o primeiro (e único) presidente brasileiro a visitar a então URSS (1988); criação da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN, 1997); Parceria Estratégica (2000, 2002[500]); Aliança Tecnológica (2004); primeira reunião do BRIC (2008); Plano de Ação da Parceria Estratégica (2010, atualizado em 2012); Declaração Conjunta sobre Diálogo Estratégico em Política Externa[501] (2017), durante a visita do presidente Temer à Rússia; e Plano de Consultas Políticas para 2022-2025 (2021), durante viagem do chanceler Carlos França à Rússia.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Moscou, e Rússia tem embaixada em Brasília. A representação brasileira em São Petersburgo foi suprimida em 1920, tendo sido restabelecida em 1945, como embaixada em Moscou. Em 1947, houve novo fechamento da representação, e o posto recriado em 1961, após o restabelecimento das relações diplomáticas.

Coordenação Política

Instâncias: A Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN) (1997) é a mais alta instância de coordenação intergovernamental bilateral, copresidida pelo vice-presidente do Brasil e pelo primeiro-ministro da Rússia, e se reuniu pela última vez em Moscou, em 2015.[502] A Comissão Intergovernamental Brasil-Rússia de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (CIC) (1997) é o mecanismo técnico-operacional da CAN, copresidido pelo secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil e pelo vice-ministro de Desenvolvimento Econômico da Rússia, contando com diversas subcomissões setoriais[503] e se reuniu pela última vez em Brasília, em 2021. A Comissão Política (Comissão para Assuntos Políticos) é o mecanismo de consultas políticas entre os responsáveis das chancelarias por temas multilaterais e globais, como sistema onusiano, desarmamento e assuntos de paz e segurança, e sua última reunião ocorreu em 2020.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, a exemplo das viagens de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2002), Lula (2005, 2009 e 2010),

[500] Parceria estratégica celebrada no contexto da visita oficial do presidente FHC à Rússia.

[501] Os dois presidentes se comprometeram a promover o diálogo estratégico bilateral sobre diferentes temas de política externa e da agenda internacional. Ficaram estabelecidos compromissos com o esforço global de combate à mudança do clima e com a implantação do Acordo de Paris; e o combate à corrupção e ao terrorismo.

[502] Segundo a declaração conjunta emitida após o encontro entre os presidentes Bolsonaro e Putin, em fevereiro de 2022, a oitava reunião da CAN deveria ocorrer no primeiro quadrimestre de 2022, no Rio de Janeiro, mas foi cancelada pelo governo brasileiro, dois dias após a invasão da Ucrânia pela Rússia.

[503] Quando se tratou da cooperação econômica, comercial e industrial; agrícola; científica e tecnológica; aduaneira; técnico-militar; e espacial e energética.

Dilma (2012, 2013 e 2015[504]), Temer (2015, 2017[505]) e Bolsonaro (2022, dias antes da invasão da Ucrânia pela Rússia). Putin realizou a primeira visita de chefe de Estado russo ao Brasil (2004), comparecendo no Brasil em outras duas ocasiões (2014 e 2019), para cúpulas do BRICS. Medvedev também visitou o país (2008 e 2010). O presidente da Duma, Vyacheslav Volodin, esteve presente na posse de Bolsonaro (2019). Bolsonaro e Putin tiveram encontro às margens do G20, em Osaka (2019). Ainda, mantiveram contato telefônico (2020), no qual enfatizaram a cooperação bilateral, inclusive no combate à COVID-19, e participaram da XII Cúpula do BRICS (2020), quando Putin teceu elogios a Bolsonaro, e da XIII Cúpula dos BRICS (2021), ambas por videoconferência. Também em 2021, o ministro das relações exteriores do Brasil realizou visita à Rússia. Para a questão da autorização da vacina Sputnik V no Brasil, da certificação de frigoríficos e da cooperação na indústria de defesa e em ciência, tecnologia e inovação, os presidentes mantiveram novo contato telefônico (2021). Na visita mais recente de Bolsonaro à Rússia (2022), os presidentes trataram do comércio de fertilizantes, entre diversos outros assuntos relativos à cooperação bilateral e as perspectivas futuras das relações.

Discurso Oficial: Os dois países possuem determinação de fortalecer a parceria estratégica, de ampliar o diálogo político e de elevar o relacionamento bilateral, com base nos princípios compartilhados, especialmente no que tange à construção de um sistema multipolar, multilateral e cooperativo. A relação dá-se em atmosfera de cordialidade e confiança mútua, reflexo dos laços históricos de amizade e cooperação entre o Brasil e a Rússia.

Segurança e Defesa: Os principais acordos bilaterais são o Acordo sobre Cooperação Técnico-Militar (2008) e Acordo de Cooperação em Defesa (2012). São frequentemente realizadas reuniões da Subcomissão de Cooperação Técnico-Militar da CIC, reuniões de chefes de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, encontros entre ministros da Defesa e intercâmbios de oficiais e participação em feiras militares, como a *Forum Army* (2020). O Brasil já importou mísseis antiaéreos portáteis Iglá, doze helicópteros Mi-35M e um centro de manutenção dos helicópteros. As negociações para compra do sistema de defesa antiárea Pantsir S-1 não prosperaram, em razão sobretudo de limitações orçamentárias do Brasil. O diálogo e a cooperação entre órgãos policiais, de segurança e inteligência se dá bilateralmente e via BRICS. Simultaneamente à viagem de Bolsonaro a Moscou (2022), ocorreu a primeira edição da Reunião de Consultas em Relações Exteriores e Defesa, no formato 2+2, em nível ministerial.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Rússia compartilham esforços por um sistema internacional multipolar e pelo fortalecimento e reforma do sistema multilateral, com vistas à construção de uma arquitetura institucional mais condizente com o mundo contemporâneo. Ademais, reiteram o compromisso fundamental com o princípio da soberania, respeito mútuo e igualdade e com o objetivo comum de construir um mundo pacífico, estável e próspero. Na ONU, a Rússia apoia formalmente o Brasil, mas não o G4, como membro permanente do Conselho de

[504] Em 2015, a visita da presidente Dilma ocorreu por ocasião da participação da VII Cúpula do BRICS. No mesmo ano, o então vice-presidente Temer esteve na Rússia para participar da VII Reunião da Comissão Brasil-Rússia de Alto Nível de Cooperação.

[505] Durante a visita de Estado a Moscou, Temer reuniu-se com o presidente Putin, com o primeiro-ministro Medvedev, com os presidentes da Duma e do Conselho Federal da Assembleia Nacional, além de empresários (Seminário de Captação de Investimentos Russos no Brasil).

Segurança das Nações Unidas (CSNU), além de ter apoiado recentemente a candidatura brasileira como membro não permanente (2021). Ambos apoiam o processo de reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), e o Brasil apoiou a acessão russa à organização. A Rússia, por sua vez, apoiou iniciativas brasileiras concernentes ao tema de privacidade na era digital na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos (CDH). Os dois Estados são signatários do Acordo de Paris (a Rússia ratificou em 2019). Algumas divergências, além da rejeição ao pleito do G4, dizem respeito à falta de apoio russo ao Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), à imposição de barreiras não tarifárias russas ao comércio bilateral e as diferenças em relação a alguns temas de interesse no Oriente Médio, como o conflito israelo-palestino. Quanto à invasão da Ucrânia pela Rússia (2022), o Brasil reafirmou a necessidade de buscar solução negociada, com base nos Acordos de Minsk, além de apelar à suspensão imediata das hostilidades. No CSNU, o Brasil, assim como outros dez membros, votou a favor do malogrado projeto de resolução que coloca a invasão da Ucrânia como em violação da Carta da ONU, alvo de veto russo. Na AGNU, o Brasil acompanhou outros 140 membros ao votar favoravelmente à resolução que exige a retirada imediata das tropas russas na Ucrânia. No CDH, o Brasil foi favorável à resolução que criou Comissão de Inquérito para investigação da situação de direitos humanos na Ucrânia após a agressão russa. No entanto, o país absteve-se, ao contrário da maior parte de seus vizinhos sul-americanos, na resolução que suspendeu a Rússia do CDH, entendendo que a iniciativa implicaria polarização e politização das discussões do CDH. Em desarmamento e não proliferação, Brasil e Rússia, na ocasião da viagem de Bolsonaro a Moscou (2022), defenderam a adoção de protocolo vinculante à Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB, 1972), com o objetivo de fortalecê-la.

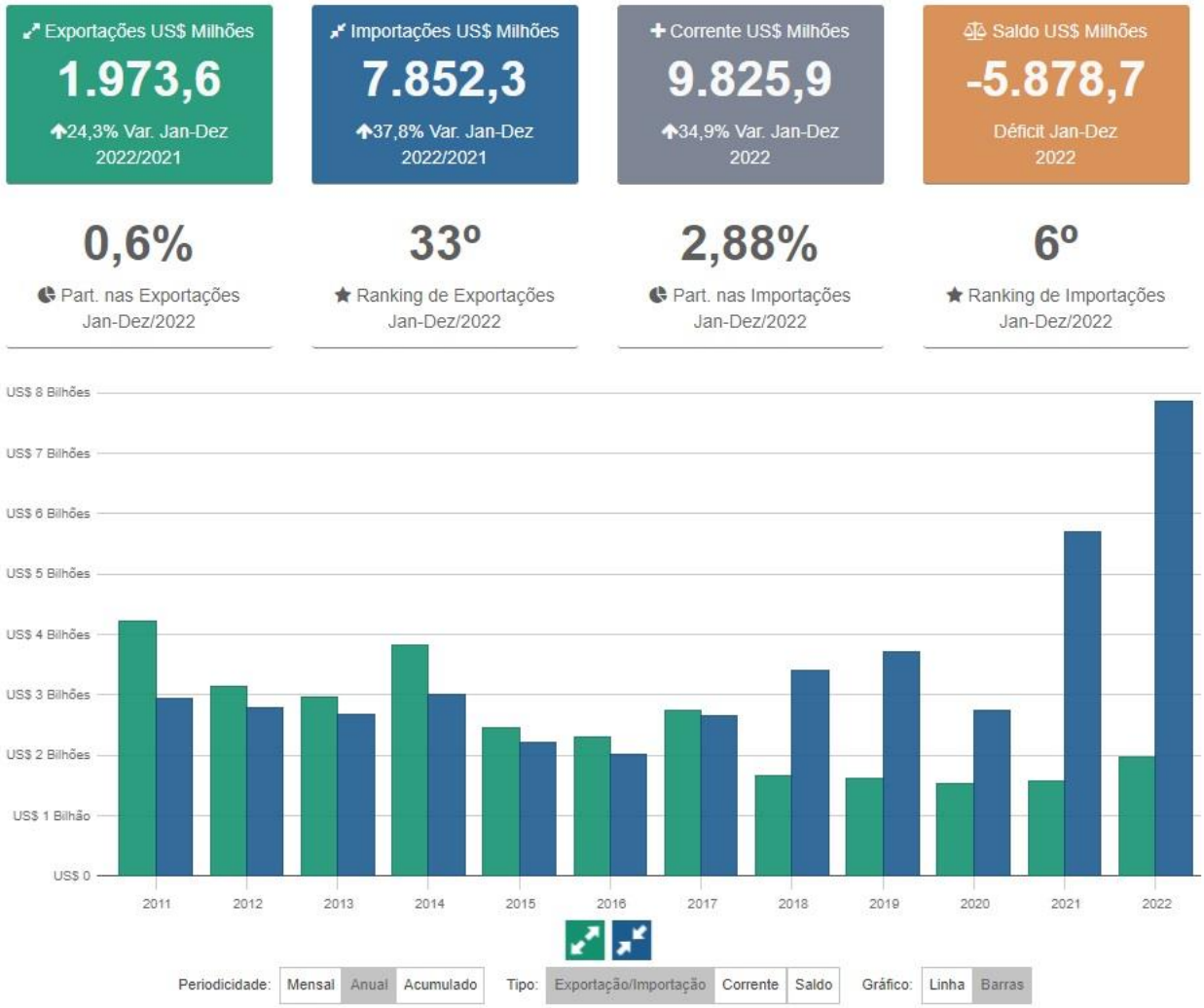
Convergências Plurilaterais: Brasil e Rússia utilizam o G20 e o BRICS como plataformas de concertação. Os países apoiam as iniciativas de cooperação econômica e financeira e as demais áreas de cooperação intra-BRICS.

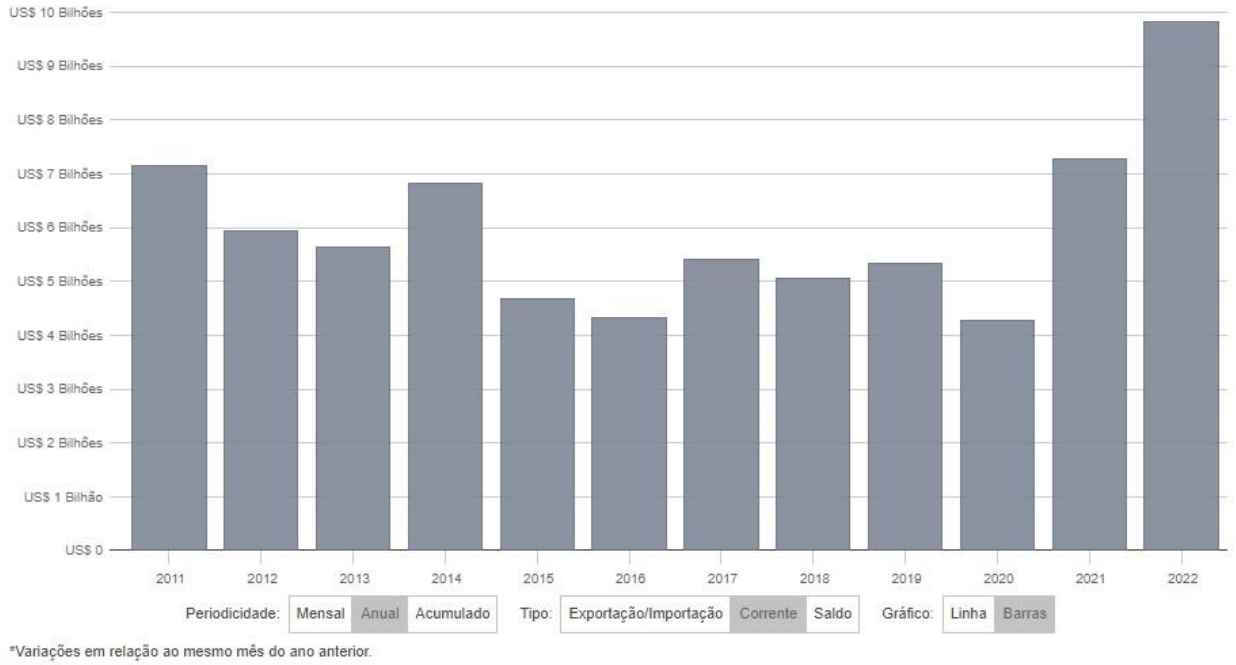
Convergências Regionais: Brasil e Rússia divergem quanto à questão venezuelana. Até a suspensão da participação brasileira na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Mecanismo Permanente do Diálogo Político e Cooperação CELAC-Rússia, criado em 2015, era canal de diálogo inter-regional. Esse fórum tende a ser reativado com a reengajamento do Brasil na CELAC no terceiro mandato do presidente Lula.

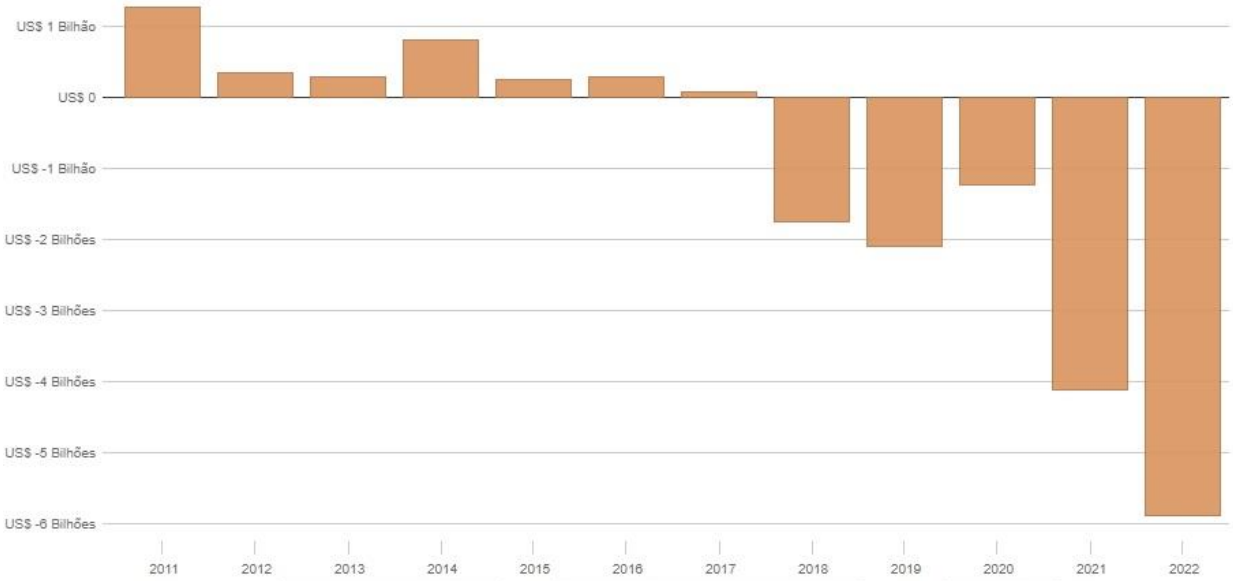
Comércio

Marcos: A atualização do Plano de Ação para a Parceria Estratégica (2012) fixou meta de curto prazo de fluxo comercial de US$ 10 bilhões anuais, mas o auge foi US$ 7,9 bilhões (2008). Em 2014, em visita de Putin ao Brasil, foi adotado Plano de Ação de Cooperação Econômica e Comercial Brasil-Rússia 2014-2015, com meta de US$ 10 bilhões anuais em trocas comerciais. Historicamente, o Brasil era superavitário, mas, desde 2018, tem apresentado déficits comerciais com a Rússia, dadas às restrições russas impostas à importação de carne bovina e suína brasileira por motivos sanitários (2017) e a maior importação de fertilizantes russos, decorrente do vigor do agronegócio brasileiro (um quarto do total dos fertilizantes importados pelo Brasil provém da Rússia). Já foi firmado Memorando de Cooperação Comercial e Econômica entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Econômica Euroasiática (UEE, 2018), que sucede o Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação entre o MERCOSUL e a Rússia (2006), mas ainda não há negociação em curso. O Conselho Empresarial Brasil-Rússia é atualmente presidido, pelo

lado brasileiro, pelo proprietário da Marfrig, líder em produção de carnes, e, pelo lado russo, pelo presidente da Phosagro, grande produtora de fertilizantes.



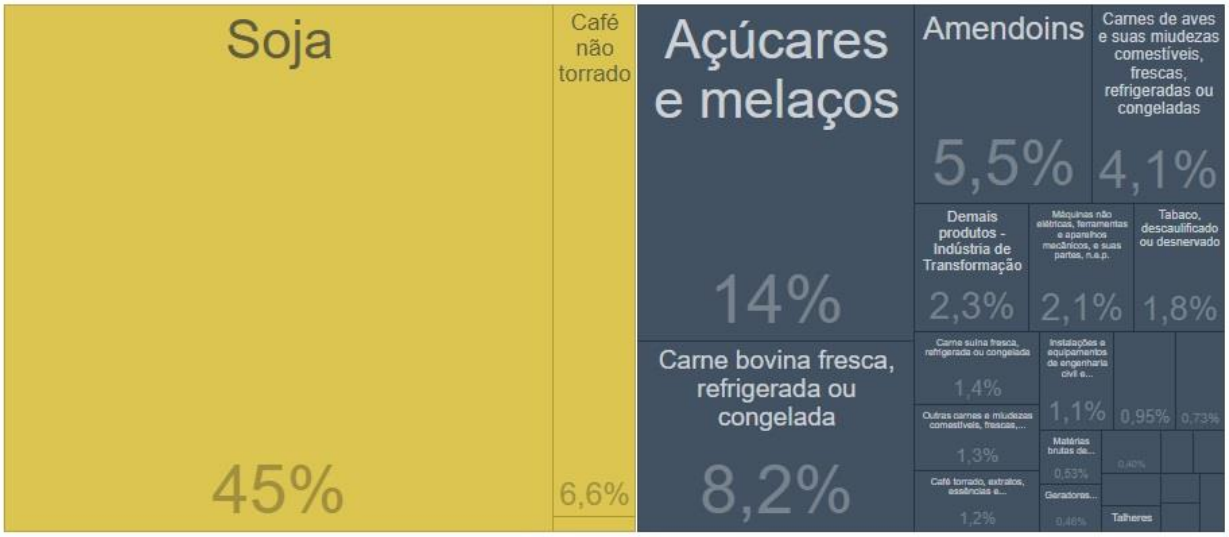




Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

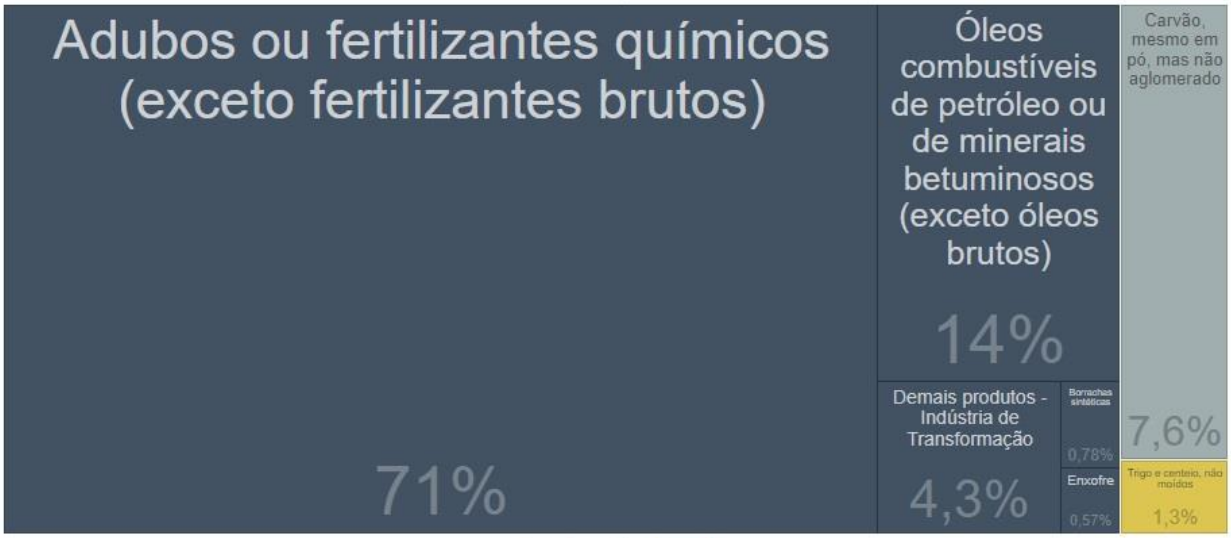
Total: US$ 1,97 Bilhão



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 7,9 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Restrições russas impostas à importação de carne bovina e suína brasileira por motivos sanitários (2017). As restrições sobre as carnes foram levantadas parcialmente (2018), mas em nível ainda insuficiente. Em 2021, após viagem da ministra Tereza Cristina à Rússia, garantiu-se a importação de 300 mil toneladas de carnes com tarifa zero. Ademais, no que tange aos suínos, o mercado russo tem apostado em produção interna, com menor abertura para o comércio internacional, deixando de ser o principal destino das exportações brasileiras desse produto, como em 2017. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), ressaltou-se a contínua interação entre as agências regulatórias do Brasil e da Rússia, com a expansão do número de estabelecimentos habilitados a exportar produtos de natureza animal e vegetal. Diante do protecionismo russo, crescente desde a criação da UEE (2010), aumenta a importância da diversificação da pauta comercial bilateral. Destacam-se possibilidades de expansão das exportações brasileiras de produtos de maior valor agregado (tratores, máquinas e equipamentos agrícolas, móveis, cosméticos, calçados e vestuário); outros produtos agrícolas (lácteos, frutas tropicais); farinhas e gordura de origem animal (recentemente a UEE abriu seu mercado para este produto) e serviços de alta tecnologia para produção agrícola. Recentemente, a UEE excluiu o Brasil, entre outros países em desenvolvimento, de seu sistema de preferências tarifárias (2021), o que aumenta o interesse brasileiro em um acordo comercial, conforme salientado por Bolsonaro e Putin no último encontro bilateral, em Moscou[506].

Investimentos

Ambientes de negócios imperfeitos, excesso de burocracia e complexidades regulatórias e normativas limitam os investimentos diretos. O Brasil apresentou à Rússia o programa brasileiro de parceria de investimentos (2017) e propôs Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2019), ainda em análise pelo lado russo. Em 2018, entrou em vigor a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda (2004).

Investimentos do Brasil na Rússia: Não há investimento brasileiro de peso na Rússia, mas empresas brasileiras mantêm representação comercial no país (setores de carnes, café, joias, refrigeradores, aviação e motores). Há nichos de oportunidade no setor financeiro, logística, medicina, serviços hospitalares e publicidade. Há produção conjunta de ônibus pela empresa brasileira Marcopolo e a russa Kamaz.

Investimentos da Rússia no Brasil: A Rússia investiu cerca de US$ 1,8 bilhão no Brasil, especialmente no projeto de hidrocarbonetos na Bacia do Solimões (US$ 1,5 bilhão da Rosneft) e em energia elétrica, fertilizantes, portos, armazenamento de produtos agrícolas e processamento de soja. Nessas áreas há investimentos de empresas de fertilizantes, como Eurochem (a qual assumiu a Fertilizantes Tocantins em 2016), Uralkali, Phosagro e Acron, bem como da Sodrugestvo (maior importadora de soja brasileira) e da Power Machines (no setor hidrelétrico).

[506] Ademais, durante o encontro entre Bolsonaro e Putin em Brasília, em 2019, a ampliação dos fluxos de comércio e investimentos foi objeto de especial atenção. As duas partes discutiram a remoção de entraves ao comércio de produtos do setor agropecuário (após adiamento de missão de inspeção de estabelecimentos exportadores de proteína animal em abril) e a diversificação da pauta comercial. Manifestaram disposição de estudar iniciativas para a promoção de investimentos recíprocos. O lado russo demonstrou interesse em novos aportes no setor de energia (inclusive em relação a Angra 3, com base em acordo de cooperação entre a Rosatom e a Eletrobras). Saudou, ainda, a realização de um evento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em Moscou, no final daquele mês, para apresentar oportunidades em infraestrutura.

Há interesse russo em investir em ferrovias (Ferrogrão e Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL), em novos terminais portuários e na usina de Angra 3.

Cooperação

Ciências, Tecnologia e Inovação: O principal marco de cooperação é o Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (1997). Em 2004, em visita de Putin ao Brasil, foi celebrada a "Aliança Tecnológica" entre os dois países. Mais recentemente, representantes de duas instituições russas (Fundação Skolkovo e incubadora de negócios da *High School of Economics* de Moscou) visitaram o Brasil, e três parques tecnológicos brasileiros visitaram Moscou (2018), como parte do Programa de Diplomacia da Inovação (PDI), que tem estimulado a criação do *iBRICS Network* (2019), com base em proposta brasileira apoiada pela Rússia. Durante a visita de Putin em 2019, ambos os lados reforçaram sua disposição de aprofundar o intercâmbio em áreas como geolocalização, tecnologia espacial e biotecnologia. O Itamaraty vem desenvolvendo projetos de incubação cruzada e inserção *soft landing* para *startups* brasileiras na Rússia, ao mesmo tempo em que busca atrair talentos e investimentos para o Brasil. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), os presidentes manifestaram intenção em incrementar a Aliança Tecnológica Brasil-Rússia, em áreas como nanotecnologia, biotecnologia, inteligência artificial, tecnologias de informação e comunicação, pesquisas em saúde e oceanos.

Aeroespacial: O início da cooperação bilateral deu-se com Acordo de Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos (1997). O astronauta Marcos Pontes foi à Estação Espacial Internacional a bordo da nave russa Soyuz (2006). Firmou-se também parceria entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e sua homóloga russa (ROSCOSMOS)[507]para a modernização do Veículo Lançador de Satélites (VLS) brasileiro. O Brasil é o maior hospedeiro do sistema de geolocalização GLONASS[508]fora da Rússia (quatro estações, com uma quinta em construção e a perspectiva de uma sexta). Em 2017, foi inaugurada estação russa de monitoramento de detritos espaciais no Observatório Pico dos Dias, em Brazópolis, Minas Gerais.

Infraestrutura e Energia: Em 2017, ficou acertada a colaboração entre os dois países em temas como exploração do petróleo (a Rússia é o 3º maior produtor, 2º maior exportador, 8ª maior reserva e não é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP –, ainda que se coordene com a organização por meio do OPEP+ desde 2016) e do gás natural (a Rússia é o 1º maior exportador e reserva, 2º maior produtor), além de exame das possibilidades de ampliação da cooperação na área do uso da energia nuclear para fins pacíficos. Destaca-se que o Brasil importa GNL russo, tendo a Gazprom um escritório de representação no Rio de Janeiro. Por sua vez, Rosneft investe em produção de petróleo e gás na Bacia do Solimões. Em energia nuclear, ressalta-se que Brasil e Rússia mantêm acordo sobre uso pacífico da energia nuclear e que a ROSATOM abriu escritório no Rio de Janeiro, fornece radioisótopos e concentrado de urânio ao Brasil e tem interesse em investir na conclusão de Angra 3. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), Brasil e Rússia manifestaram intenção em aprofundar o diálogo em temas como exploração de petróleo e gás em mar e desenvolvimento de energia de hidrogênio, além de nuclear.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que cerca de 1,1 mil brasileiros residam na Rússia. Conforme informações da Embaixada da Federação Russa no Brasil e dos consulados,

[507] Roscosmos: Corporação Estatal de Atividades Espaciais Roscosmos – Rússia.
[508] GLONASS: Sistema de Navegação Global por Satélite.

35 mil russos residiam no Brasil em 2018. Está em vigor, desde 2010, o acordo bilateral de isenção de vistos para viagens de turismo ou negócios de até 90 dias (2008) e tratado de extradição bilateral (2002). Há incentivos mútuos ao turismo, inclusive com Acordo sobre Cooperação na Área de Turismo (2001). Na Copa do Mundo de 2018, na Rússia, foi mobilizada força-tarefa para atendimento consular de aproximadamente 27 mil brasileiros. Os atendimentos foram prestados pelo setor consular da embaixada do Brasil em Moscou e pelos escritórios consulares temporários criados em Sochi, São Petersburgo, Rostov-sobre-o-Don, Samara e Kazan. Em 2019, cerca de 25 mil russos visitaram o Brasil. O brasileiro Robson Oliveira, preso por levar medicamentos ilegais na Rússia, recebeu indulto presidencial de Putin (2021).

Educação e Cultura: Brasil e Rússia celebraram Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (1997). Instituições de ensino superior dos dois países mantêm diversos acordos. Há programa de leitorado brasileiro junto a universidade em Moscou, com apoio do Itamaraty, e atualmente dez universidades russas ensinam a língua portuguesa. Cerca de 480 estudantes brasileiros residem na Rússia. Na área cultural, tem destaque a Escola de dança do Teatro Bolshoi em Joinville, Santa Catarina[509], única filial fora da Rússia. A Embaixada do Brasil em Moscou realiza iniciativas de promoção da cultura brasileira como festivais de cinema, desfile de escola de samba e incentivo a edições em russo de autores brasileiros. Há, ainda, Acordo de Cooperação na Área de Cultura Física e Esporte (2004). Nesse âmbito, Brasil e Rússia cooperaram na realização de grandes eventos: Jogos Olímpicos (2014 e 2016) e Copas do Mundo (2014 e 2018).

[509] Na visita de Temer à Rússia em 2017, o presidente acompanhou concurso do Balé Bolshoi.

3.6.3. O espaço pós-soviético

I. Espaço pós-soviético desde 1991

a) Linhas gerais da política externa da Rússia para o espaço pós-soviético

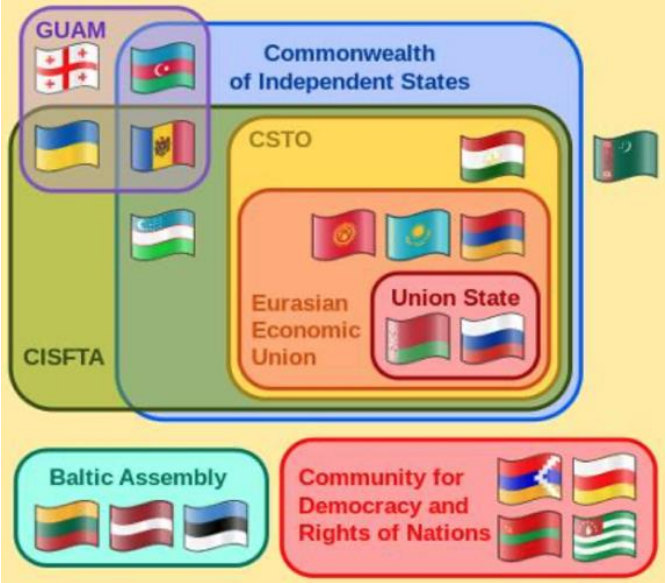
Influenciam a postura da Rússia diante do espaço pós-soviético a concepção do "Neo-Eurasianismo" de Aleksandr Dugin, calcado em elementos históricos, culturais, religiosos (ou espirituais e ideacionais) e raciais (ou civilizacionais), como reação ao processo de globalização, ao capitalismo liberal e materialista e ao Ocidente, assim como a ideia de que existe um "mundo russo", uma comunidade sociocultural transfronteiriça e supraétnica russa, expressa, em termos de *soft power*, na criação da *Russkiy Mir Foundation* e da *Rossotroudnitchestvo* (Agência Federal para a Comunidade dos Estados Independentes – CEI), na utilização de meios de comunicação como RT e Sputnik ou em iniciativas conjuntas desenvolvidas pelo governo Putin e pela Igreja Ortodoxa Russa.

Se o conceitual proposto por Dugin encontra apoio junto a correntes nacionalistas russas, no meio político, o pensamento de Sergey Karaganov, cientista político e assessor de Yeltsin e Putin, é associado às linhas de ação de Putin para o entorno regional. A Doutrina Karaganov, nesse sentido, sustenta-se na tese de que o Estado russo deve apoiar os direitos humanos de grupos étnicos russos que, após o fim da União Soviética (URSS), se tornaram minorias em países do entorno próximo. Seria responsabilidade da Rússia manter os vínculos com essas populações a fim de garantir a manutenção da influência russa sobre esses territórios. Esse contingente populacional, dessa forma, é percebido com espécie de "ativo político" de Moscou, na medida em que manter os vínculos socioeconômicos com a diáspora russa abriria caminho para o controle político desses países. Consequentemente, medidas percebidas como restritivas à autonomia de grupos étnicos russos no espaço pós-soviético são interpretadas como agressão à identidade russa, que deve ser defendida. Assim, ainda que o pensamento de Dugin seja discutido por membros da *intelligentsia* russa, a Doutrina Karaganov reflete em termos mais práticos a política externa russa a partir de 2012, especialmente, nos episódios envolvendo a anexação da Crimeia e, mais recentemente, na invasão da Ucrânia[510].

Dentro do espaço pós-soviético, a Rússia busca, entre outros objetivos: proteger os russos étnicos que vivem fora do país (trata-se de securitização do tema, diante de estimativas russas de cerca de trinta milhões de russos étnicos em países fronteiriços), sobretudo na Ucrânia, no norte do Cazaquistão, em Belarus, no Uzbequistão e nos países do Báltico, inclusive por meio de formas de atuação mais ostensivas, em caráter oficial ou não oficial, na defesa dos interesses dessas comunidades russas étnicas, como concessão de cidadania. A tentativa russa de sustentar hegemonia geopolítica na região explica a presença do país em disputas territoriais, além da implementação de bases militares e da atuação de missões de paz russas. Entre as ameaças concebidas pela Rússia, estão a percepção de avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste, o apoio do Ocidente às chamadas "revoluções coloridas", a instabilidade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão, além do crime organizado, do terrorismo e de separatismos.

[510] Karaganov já preconizava a possibilidade de um conflito aberto com a Ucrânia em 2019. Segundo o cientista político, o país vinha *de facto* sendo integrado à OTAN desde o conflito russo-georgiano de 2008 ao estreitar a integração militar com a organização.

Desde o colapso da URSS, organizações regionais multiplicaram-se no espaço deixado pelo antigo colosso comunista. A Rússia, em particular, tem-se dedicado à criação de mecanismos que a permitam sustentar sua influência no espaço pós-soviético, tido como parte dos interesses vitais do país; impedir ou gerir a penetração de potências estrangeiras; e manter sob controle forças centrífugas. Nesse sentido, tem patrocinado um conjunto de iniciativas políticas, econômicas e de defesa, que solidifiquem os laços que a ligam a países da região.



Fonte: Wikipedia

b) Revoluções coloridas

Conjunto de eventos de grande impacto político no espaço pós-soviético foram as chamadas "Revoluções Coloridas". O termo foi cunhado pelos meios de comunicação com referência a vários movimentos contra governos na esteira dos processos de dissolução da Iugoslávia e, sobretudo, da URSS. Os exemplos mais conhecidos no espaço pós-soviético são a Revolução Rosa (ou das Rosas, Geórgia, 2003), que levou à deposição do governo de Eduard Sheverdnadze, e a Revolução Laranja (Ucrânia, 2004), que fez com que os resultados eleitorais daquele ano fossem anulados e o pleito repetido. Em 2005, o Quirguistão foi palco da Revolução das Tulipas, de caráter mais violento mas mais fragmentado, e, em 2010, a Revolução dos Melões causou a saída do presidente Kurmanbek Bakiyev. Houve na Armênia em 2018 a Revolução de Veludo, contra a mudança de regras relativas a limites de mandato das chefias de Estado e de Governo, que causou a desistência do primeiro-ministro nomeado e à eleição pelo Parlamento de político da oposição. Alguns casos particulares serão discutidos nas seções seguintes deste tópico.

II. Rússia e Ucrânia

a) História da disputa pela Crimeia

A região estava sob domínio do Império Russo desde o século XVIII (mais precisamente 1783) e, após a Revolução Russa, tornou-se república autônoma dentro da República Soviética Russa, na União Soviética (URSS). Durante a Segunda Guerra Mundial, a península foi palco de batalhas sangrentas, sendo objeto da cobiça da Alemanha de Hitler; contudo, em 1941 o exército nazista sofreu baixas pesadas ao tentar avançar pela região, precisando de nove meses para tomar Sebastopol. Mesmo assim, as áreas montanhosas da Crimeia permaneceram sob controle da resistência local até 1944, quando o exército soviético retomou o controle de Sebastopol e da península como um todo. Durante a ocupação alemã, voluntários tártaros atuaram ao lado dos nazistas na perseguição aos judeus da Crimeia, o que levaria a uma resposta brutal do governo de Stalin em maio de 1944: toda a população tártara da península foi deportada de forma forçada (o chamado *Sürgün*) para a Ásia Central, como punição coletiva à colaboração dos voluntários com os nazistas. Em junho, as populações armênias, búlgaras e gregas sofreram o mesmo destino, em processo de limpeza étnica que deixaria na região apenas russos e ucranianos étnicos. Em junho de 1945, a então República Autônoma Soviética da Crimeia foi abolida, transformando-se em um *oblast* (província ou região autônoma) da República Soviética Russa.

Em 1954, ocorreria o que pode ser considerado o ponto inicial das tensões que redundariam no que hoje é o conflito russo-ucraniano: mediante ação administrativa do Soviete Supremo da URSS, a península foi transferida da República Russa para a República Ucraniana, em ato atribuído a Nikita Kruschev, então líder do Partido Comunista. O decreto indicava como motivação da doação os laços econômicos, geográficos e culturais entre a Crimeia e a Ucrânia – entretanto, é possível ligar o ato ao tricentenário do tratado pelo qual os ucranianos aceitaram o domínio do czar russo. A população da península, porém, era majoritariamente russa, em contradição aos termos do decreto exarado por Moscou. Durante a Guerra Fria, a Crimeia tornou-se destino turístico de preferência para visitantes de outros países da Cortina de Ferro, além de cruzeiros gregos e turcos, gerando prosperidade e desenvolvimento para a região.

Com o colapso da URSS, a Crimeia se tornaria parte da Ucrânia independente, com seu *status* sendo promovido a República Autônoma. Quando do referendo pela independência ucraniana, a votação foi favorável em todas as regiões do país, inclusive na Crimeia. Em 1994, o estatuto legal da Crimeia, como parte da Ucrânia, foi apoiado pela Rússia, que se comprometeu a manter a integridade territorial da Ucrânia, por meio do Memorando de Budapeste, firmado, também, por Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Ucrânia, Belarus e Cazaquistão.

Houve tensões entre Rússia e Ucrânia, sobretudo com relação à Frota do Mar Negro, cuja base é Sebastopol. Pelo Acordo de Yalta, firmado em 1992 entre os presidentes Boris Yeltsin e Leonid Kravchuk, os países concordaram em dividir a frota e, em janeiro de 1993, apontaram um comandante comum para a esquadra. Porém, reclamações acerca de intervenção russa em assuntos navais ucranianos seriam registradas em Kiev. Em 1997, o Tratado de Amizade, Cooperação e Parceria, relativo à divisão da Frota do Mar Negro, levaria ao arrefecimento das tensões entre os dois países; nesse instrumento, Moscou reconheceu as fronteiras e a integridade territorial ucraniana, além da soberania da Ucrânia sobre a Crimeia e Sebastopol. Em acordo separado, a Rússia receberia 80% da frota e do uso das instalações militares locais por vinte anos.

Ao mesmo tempo, setores nacionalistas da península davam início a movimentos por maior autonomia ou mesmo independência. Em setembro de 1991, os tártaros que haviam sido

deportados em 1944 passariam a demandar o retorno de sua população à Crimeia; em 1992, a península foi renomeada como República da Crimeia, e o Parlamento local proclamou autogoverno, aprovando a primeira constituição da Crimeia – ainda que, nesse documento, fosse declarado que a península era parte da Ucrânia. Logo a proclamação de autogoverno seria retirada, mas aumentaram as pressões por mais autonomia à Crimeia. Atritos seriam a tônica nos anos seguintes: em 1995, o Parlamento ucraniano revogaria a constituição da Crimeia e destituiria o presidente da península, pró-russo. Em 1998, nova constituição devolve o nome de República Autônoma.

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, seguidas crises econômicas, desemprego e corrupção endêmicos causaram grave insatisfação popular e, em processo conexo, permitiu a ascensão de movimentos nacionalistas e xenófobos; em 2004, com a Revolução Laranja, ascende ao poder em Kiev político pró-Ocidente, o que aproxima o país da União Europeia (UE) e gera ameaças de Moscou. Pelo lado da Rússia, há a percepção da Ucrânia como parte de sua esfera de influência, eventual adesão de Kiev à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) colocaria em risco a segurança nacional russa.

Tensões entre Ucrânia e Rússia voltaram a exacerbar-se em 2008, com acusações ucranianas de fornecimento por Moscou de passaportes russos à população da Crimeia. No contexto da intervenção russa na Geórgia, no mesmo ano, especulava-se a possibilidade de um golpe russo em Sebastopol, com manifestações pedindo a revogação da transferência feita em 1954 e protestos antiucranianos organizados pelos russos étnicos. Após o Parlamento ucraniano ratificar acordo que prorrogava a cessão das instalações navais de Sebastopol até 2042, a reação de populares ucranianos foi dura. Em 2010, analistas políticos locais especulavam a existência de planos irredentistas do governo russo, que poderia anexar a Crimeia sob o pretexto de "defender os irmãos russos no exterior".

b) Histórico da disputa pelo Donbass

O Donbass foi incorporado à Ucrânia em 1922, também sendo uma região de população majoritariamente russófona. Durante o *Holodomor*[511], houve aprofundamento da "russificação" de Stalin, e a maioria da população ucraniana do Donbass acabou atingida – mais de 80% dos mortos pela fome foram ucranianos étnicos, contra menos de 5% de russos étnicos. No pós-Segunda Guerra Mundial, trabalhadores de origem russa foram enviados para repovoar a região, ampliando ainda mais a presença étnica, em processo aprofundado por reformas educacionais que aboliram o ensino da língua ucraniana no Donbass em 1959. Ainda assim, quando do fim da Guerra Fria, a porcentagem de russos étnicos na região era de 45%.

Foram constantes as tentativas de governos ucranianos de modificar a prevalência russa na cultura local, sendo objeto de conflitos políticos. Desde a dissolução soviética, a posição dos residentes da região era favorável ao estreitamento de laços com a Rússia, ao contrário do restante da Ucrânia. Houve protestos pela federalização da Ucrânia e pela autonomia econômica do Donbass em 1993 e, no ano seguinte, um referendo de viés consultivo levantou questões como o

[511] Traduzido do ucraniano como "morte por fome", o *Holodomor* foi uma crise de fome generalizada que ocorreu na Ucrânia Soviética durante o período de 1932 e 1933. Há certo consenso de que o episódio foi causado por decisões do governo soviético, que estipulou cotas excessivamente altas de produção de cerais a serem cumpridas pela Ucrânia, quando a república passava por período de secas e por consequências negativas das políticas de coletivização agrícola impostas por Moscou. Opiniões acerca da intencionalidade dessas políticas, no entanto, não são unânimes. Entre dois e nove milhões de pessoas, a depender da fonte consultada, morreram no *Holodomor*.

uso do russo como idioma oficial da Ucrânia e como idioma principal nos setores administrativos de Donetsk e Luhansk; cerca de 90% dos votantes foi favorável a essas propostas, mas nenhuma acabaria adotada.

Quanto às dinâmicas eleitorais, o Donbass teve grande influência na política ucraniana até a Revolução Laranja de 2004. Padrão comum nas eleições nacionais ucranianas de 1991 até 2010 envolvia o Donbass votando em candidatos opostos aos vencedores nas regiões ocidentais da Ucrânia. Em 2010, Viktor Yanukovych, nascido em Donetsk, seria eleito, implementando uma polêmica lei que, na prática, permitiu o uso do russo como língua oficial no Donbass, algo inédito desde a independência ucraniana. Esse conjunto de medidas ajudaria a compor o quadro que, em 2013, levaria ao *Euromaidan* e aos eventos que dariam início à fase mais aguda da questão russo-ucraniana, com a incorporação da Crimeia pela Rússia.

c) Do *Euromaidan* até a eleição de Zelensky

A história recente da Ucrânia é marcada por crises institucionais frequentes e por dificuldades econômicas sistêmicas. Além disso, o país é dividido em linhas étnicas, culturais, linguísticas e econômicas (o rio Dnipro constitui, grosso modo, a linha divisória); e em grupos favoráveis à integração com a Europa e à manutenção dos históricos vínculos com a Rússia.

Entre 2013 e 2014, a Ucrânia entrou em crise política profunda. O governo de Viktor Yanukovych via-se diante de um dilema. A UE havia-lhe oferecido acordo de associação, que contemplava medidas de assistência financeira (exigindo, em contrapartida, políticas de austeridade fiscal) e protocolos que aproximariam a Ucrânia ao bloco nas esferas militar e de segurança. Para partes da sociedade ucraniana, o acordo com a UE representava a promessa de avanços no sentido da democratização, do combate à corrupção e da abertura econômica. Em paralelo, a Rússia fazia pressão contra o acordo, por considerar que seria um passo decisivo na direção de uma eventual adesão ucraniana ao bloco. Ademais, se a Ucrânia firmasse o acordo, tornar-se-ia inviável sua participação em projetos econômicos patrocinados pela Rússia. Os argumentos russos eram bem-recebidos por uma outra parte da população. Yanukovych optaria, finalmente, em manter a aproximação russo-ucraniana às custas do paradigma de integração com a UE.

Em novembro de 2013, uma série de manifestações, o *Euromaidan*, teve início após Yanukovych rejeitar a assinatura do Acordo de Associação entre Ucrânia e a UE, preferindo aproximar-se da Rússia e do projeto da União Econômica Eurasiática (UEE). O então presidente foi eleito em 2010 com grande apoio de eleitores da Crimeia e do Donbass; o governo autônomo da península deu apoio a Yanukovych, e, no início de fevereiro de 2014, aventou-se a ideia de um referendo sobre o estatuto da Crimeia. Autoridades do Conselho Supremo da Crimeia chegaram a afirmar que a transferência feita em 1954 foi um erro.

O ápice dos protestos do *Euromaidan* seria no final de fevereiro, com a saída de Yanukovych, que deixaria Kiev junto com seu ministério. Reação imediata do Parlamento, agora com maioria opositora, foi a remoção do presidente, sob o argumento de que ele estaria incapaz de cumprir suas funções (cumpre lembrar que não houve o quórum exigido pela Constituição ucraniana quando dessa votação). Apesar de o novo governo ter obtido reconhecimento internacional prontamente, Moscou afirmou que o ato foi um golpe de Estado, e que o novo governo interino era ilegítimo. Recrudescem os nacionalismos e os ataques étnicos, com o sudoeste ucraniano vivendo episódios de violência, a exemplo do massacre de Odessa, e o russo é revogado como segunda língua oficial. Isso faz com que se fortaleça o sentimento separatista na península

da Crimeia e no leste da Ucrânia. Na crise política instaurada, grandes protestos dos russos étnicos contra o novo governo ganharam corpo, e a possibilidade de secessão passava a ser aventada com seriedade pelos parlamentares ucranianos. Setores pró-russos passaram a defender desobediência civil, negando a autoridade ucraniana sobre a Crimeia e bloqueando a entrada do Parlamento da Crimeia, exigindo a convocação de um referendo.

No dia seguinte aos protestos, forças especiais pró-russas assumiram o controle do prédio do Conselho Supremo da Crimeia. O parlamento da Crimeia, em sessão emergencial, votou pela dissolução do governo local, com a indicação de um substituto pró-Rússia, e decidiu por um referendo sobre maior autonomia para maio. No mesmo dia, tropas pró-russas tomaram o controle dos estreitos que ligavam a Crimeia do restante da Ucrânia, ato que na prática separou a península do restante do país. Ação subsequente seria a chegada de tropas russas oriundas de Sebastopol, tomando controle de toda a península.

A discussão sobre a independência da Crimeia ganharia força, assim como o debate sobre a legitimidade da ação. Enquanto a Rússia afirmava que defenderia a autodeterminação do povo da Crimeia, a Ucrânia, citando os acordos firmados com a Rússia na década de 1990, apontava a intervenção como violação da soberania nacional ucraniana. Já no final de fevereiro de 2014, a Rússia lançaria um decreto que viria a viabilizar a acessão da Crimeia, desde que se comprovasse a ausência de um governo estatal soberano eficiente em seu território e que o pedido fosse feito com base em um referendo em seu território. Em março de 2014, líderes da Crimeia anunciaram a intenção de proclamar independência e solicitar acessão à Rússia, mediante declaração inspirada pelo episódio do Kosovo, em 2008.

O referendo que havia sido marcado para maio foi antecipado para março, com uma nova questão: “a Crimeia deveria aceder à Rússia ou permanecer com a Ucrânia em situação de autonomia ampla?”. Apesar de protestos da Ucrânia, que considerou o referendo inconstitucional, a votação ocorreu, com participação de 83% dos eleitores aptos na Crimeia e votação amplamente favorável à secessão: mais de 95% dos votantes defenderam a incorporação pela Rússia. Não houve observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), nem de outras organizações de caráter multilateral.

Como resultado imediato do referendo, constituiu-se a República da Crimeia, que duraria apenas um dia. Após o anúncio da independência formal da Crimeia, que incluiria a cidade de Sebastopol, o Parlamento da península faria a requisição oficial ao governo russo para que fosse efetuada sua acessão. O governo de Putin reconheceu oficialmente a nova república e, no dia seguinte, firmou tratado de acessão com representantes da Crimeia, que teve efeitos já em 21 de março, com a Crimeia se tornando um ente federativo da Rússia. Na mesma semana, o governo ucraniano retiraria o restante de suas forças armadas da península. A crise na Crimeia aprofundou o movimento de “pivô para Leste” da política externa russa.

A anexação vai de encontro ao acordado no Memorando de Bucareste, de 1994, pelo qual a Rússia se comprometeu a respeitar as fronteiras ucranianas, em troca da restituição das armas nucleares soviéticas estacionadas naquele país. A reação internacional, nesse contexto, é mista. Por um lado, a anexação da península é reconhecida por um número baixo de países, como Cuba, Nicarágua, Síria e Venezuela. Em contrapartida, EUA, UE, Austrália e Japão impuseram sanções unilaterais, ao passo que os países do BRICS e boa parte dos latino-americanos mantiveram postura equidistante. Projeto de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que considerava o referendo ilegítimo, de autoria dos EUA, acabou vetado pela Rússia; projeto com o mesmo teor acaba sendo aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sem caráter vinculante. A Ucrânia buscou levar a disputa para outros foros, a exemplo da Organização

das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH); o Conselho da Europa suspendeu o direito a voto da Rússia (que só seria restabelecido em 2019). Sanções seriam impostas pelos EUA, pela UE, pelo Japão e pelo Reino Unido. O discurso oficial russo acerca do *status* da Crimeia fundamenta-se no argumento de que a península sempre foi russa, e sua retomada seria só a reparação de um erro histórico (nomeadamente, a transferência da soberania sobre a Crimeia da República Soviética Russa para a República Soviética da Ucrânia, em 1954, e o reconhecimento diplomático de tal condição nos anos 1990 com a dissolução da URSS, notadamente na independência, em 1991, e no Memorando de Budapeste, em 1994).

Ainda em março de 2014, a Rússia denunciaria os acordos relativos à Frota do Mar Negro, como resultado prático da acessão da Crimeia e de Sebastopol. O processo de incorporação desse território carregou uma série de consequências, como o aprofundamento da crise financeira vivida pelo país, pois foram necessários investimentos substanciais para integrar a península ao restante da Rússia – até então, água, gás e eletricidade eram fornecidos via Ucrânia. Deve-se, porém, destacar os interesses estratégicos de Moscou, que vê na Crimeia uma forma de controlar a área do mar Negro e obter acesso a reservas de petróleo e gás natural avaliadas em trilhões de dólares. Em abril, Moscou anunciou investimentos nos setores elétrico e bancário da península. Em 2018, Rússia concluiu a construção de uma ponte rodoviária e ferroviária entre a Crimeia ao *oblast* de Krasnodar, atravessando o estreito de Kerch, que separa o mar de Azov do mar Negro. A empreitada agrava tensões entre os países, já que a Rússia, com base no argumento de que o mar de Azov seria um "lago russo", coloca obstáculos à navegação ucraniana pelo estreito de Kerch, exigindo que os navios deste país solicitem autorização para atravessá-lo. Ademais, a Ucrânia critica a construção russa por ser muito baixa, impedindo o contato de navios de grande monta com o porto de Mariupol. Também em 2018, episódio de detenção de marinheiros ucranianos pela Rússia leva à decretação de lei marcial por Kiev, e a Rússia completaria uma cerca de segurança que seria a fronteira *de facto* entre a Crimeia e a Ucrânia.

Há, também, a questão do Donbass, movimento separatista conflituoso na porção oriental da Ucrânia. Assim como na Crimeia, a maioria da população das províncias de Donetsk e Luhansk é de origem russa e foi impactada pelo *Euromaidan* em 2014. Nessa região, fortemente ligada à Rússia (em vários sentidos, mas com destaque para os planos econômico e cultural), houve quem alardeasse que a virada europeia do país prometia consequências negativas, ao danificar os laços com o país vizinho. Na esteira da deposição de Yanukovych, protestos de grupos separatistas pró-Rússia se disseminaram por essas províncias e logo evoluíram para conflito armado entre forças separatistas e o governo. Os separatistas avançaram território, e as forças de Kiev responderam com uma contraofensiva antiterrorismo. A partir daí, a intervenção de milícias pró-russas no caso das províncias do Donbass evoluiu para uma guerra entre o exército ucraniano e forças separatistas com apoio velado de Moscou, iniciada em abril. Em maio de 2014, integrantes separatistas das duas províncias tentaram proclamar uma confederação pró-russa, a Nova Rússia (*Novorossiya*), projeto que acabou abortado em menos de um ano. Em julho, o conflito vitimou um avião da Malaysia Airlines, abatido por um míssil disparado a partir do território controlado pelos separatistas pró-Rússia – contudo, as investigações subsequentes não foram consensuais. Em agosto, o exército russo interveio com veículos militares, e tropas russas são identificadas e capturadas em território ucraniano. Ainda assim, o conflito é tratado como assunto doméstico ucraniano. Quase sete anos depois, em 2021, a situação era de impasse, com forças separatistas controlando as províncias de Donetsk e Luhansk e tentativas de cessar-fogo violadas.

Desde os protestos do *Euromaidan*, em paralelo, a Ucrânia vem-se colocando em rota decididamente ocidental, respaldada por uma forte virada na opinião pública (embora não haja maioria incontestável em favor da adesão às instituições ocidentais). Em 2014, o novo presidente, Petro Poroshenko, assinou o acordo de associação com a UE, que entrou em vigor em 2017; e, em 2019, o Legislativo incluiu na Constituição que a adesão à UE e à OTAN são objetivos estratégicos do país (repelindo lei aprovada em 2010 que tornava ilegal a adesão a qualquer aliança militar). Além disso, a Ucrânia tem recebido, anualmente, milhões de euros da UE, mobilizados pelo Instrumento Europeu para a Vizinhança, e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em apoio às reformas que estão sendo implementadas em diversas áreas; e o comércio Ucrânia-UE, assim como os investimentos europeus naquele país, tem crescido exponencialmente, muitas vezes em detrimento de fluxos com a Rússia. Os laços com a OTAN também se têm ampliado. A Ucrânia mantém "diálogo intensificado" com a OTAN, que, em 2008 (Cúpula de Bucareste) e 2021 (Bruxelas), afirmou que o país eventualmente se tornaria integrante da Aliança. Nesse plano, a Comissão OTAN-Ucrânia, estabelecida em 1997, é o principal mecanismo para o desenvolvimento das relações bilaterais.

d) A situação entre a eleição de Zelensky e o fim de 2021

Após a eleição de Volodymyr Zelensky à presidência, na Ucrânia, em 2019, houve alguns sinais de melhoria nas relações com a Rússia, com a multiplicação de contatos, trocas de prisioneiros e a renovação do Quarteto da Normandia. Assim que eleito, Zelensky comprometeu-se com a "Fórmula Steinmeier" para a implementação de Minsk II, segundo a qual a Ucrânia aprovaria lei temporária sobre o *status* especial das repúblicas, que se tornaria permanente se a OSCE atestasse a idoneidade das eleições a serem realizadas naqueles locais. Contudo, insiste que as tropas devem ser retiradas antes que quaisquer eleições possam ser feitas. Ao mesmo tempo, Zelensky veio tentando impedir uma "fadiga de conflito" e manter viva a mobilização da comunidade internacional para impedir que a anexação da Crimeia se torne um *fait accompli*. Em 2021, criou a Plataforma Internacional para a Desocupação da Crimeia, fórum de diálogo para promover o não reconhecimento da anexação, garantir a efetividade das sanções, manter a pressão sobre a Rússia e romper os obstáculos postos à liberdade de navegação nos mares Negro e Azov. Todos os países do G7 estiveram na reunião de lançamento do projeto, mas nenhum país da América Latina esteve. Ademais, a Ucrânia veio mantendo contatos de alto nível, sobretudo, com EUA, França, Polônia e Turquia.

Apesar das várias tentativas de diálogo, as tensões entre Rússia e Ucrânia voltaram em 2021. No fim de março, o exército russo desloca armas e tropas para a Crimeia e para regiões de fronteira com a Ucrânia, sem anúncio prévio. Cerca de cem mil soldados russos estavam a postos, e o governo de Moscou alertou que qualquer escalada no Donbass poderia levar a reações em defesa dos russos étnicos na Ucrânia. Na ocasião, a Rússia recusou-se a participar de reunião com Ucrânia, França, Alemanha e OSCE, o que levou Angela Merkel a contatar diretamente Putin para tentar reverter a movimentação. Em abril, além da concentração de tropas nas regiões fronteiriças, acresce-se a realização de manobras militares russas no mar Negro e na Crimeia como outro elemento de tensionamento. Representantes do governo russo, contudo, negavam qualquer plano de invasão ao país vizinho. No entanto, o presidente russo, Vladmir Putin, em artigo de julho de 2021, expressou que russos e ucranianos formariam um só povo. Segundo essa visão, a influência ocidental sobre a Ucrânia ameaçaria, assim, uma parte vital da Rússia. Em setembro, a Ucrânia conduziu exercícios militares conjuntos com forças da OTAN, o que levou a ameaças por parte do

Kremlin. Em novembro de 2021, após imagens de satélite demonstrarem uma acumulação considerada anormal de tropas russas na Crimeia e nas proximidades da fronteira com a Ucrânia (cerca de cem mil soldados), as tensões russo-ucranianas se elevam. Ao contrário do que havia ocorrido em abril, quando também se havia verificado concentração de equipamentos e tropas naqueles lugares, a acumulação presente não coincide com exercícios militares marcados regularmente. O secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, declarou, em reação, que qualquer provocação ou ato agressivo da Rússia contra a Ucrânia seriam de grave importância para a Aliança. A Rússia defende-se das alegações com argumento de que movimentos de suas tropas são temas exclusivamente internos e responde com acusações próprias: seriam as medidas da OTAN (a realização de exercícios nos países bálticos e no mar Negro, como o *Defender-Europe*; a contínua expansão em direção ao leste; e a repetida violação de "linhas vermelhas" russas) que ameaçam a segurança da Rússia e a forçam a adotar medidas reativas de defesa. Ainda em novembro, após os EUA enviarem navios de guerra para o mar Negro, a Rússia considerou a atitude uma ameaça à estabilidade e à segurança regional. O cenário, em dezembro de 2021, era de tensão extrema, com acusações mútuas de violações aos Acordos de Minsk e possibilidade de o conflito ganhar maiores proporções. A Rússia sugeriu dois projetos de tratado com demandas de segurança, como a promessa de a Ucrânia não aderir à OTAN e à redução da presença da OTAN no Leste Europeu, o que foi rejeitado pelos integrantes da organização ocidental.

e) Acordos de Minsk

Se a questão da Crimeia permanece fora de qualquer mecanismo de diálogo, para os conflitos na região do Donbass, foram estabelecidos vários foros e instâncias regionais e multilaterais a fim de buscar uma solução pacífica ao embate.

O Quarteto da Normandia, formado em junho de 2014, é um diálogo informal entre líderes de Alemanha, França, Rússia e Ucrânia, voltado para uma solução à guerra na porção oriental ucraniana. As negociações dentro do diálogo foram interrompidas entre 2016 e 2019, com a última cúpula sendo realizada em dezembro de 2019 (a cúpula de março de 2020 foi adiada indefinidamente por conta da pandemia).

Em maio de 2014, foi estabelecido o Grupo de Contato Trilateral (GCT), com representantes da Ucrânia, da Rússia e da OSCE, com a intenção de facilitar o diálogo entre os dois governos. O principal documento de base para as negociações visando a solução negociada para o conflito são os Acordos de Minsk I e II, formulados pelo GCT, com participação de Alemanha e França, e adotados em reunião do Quarteto da Normandia – assinado, também, por representantes das repúblicas separatistas. Minsk I, a que também se referem como Protocolo de Minsk, em janeiro de 2015, entra em colapso em função dos avanços separatistas sobre o Aeroporto Internacional de Donetsk, em desacato com o acordado no documento. Minsk II surge no mês seguinte como reação a esses eventos e como tentativa sob patrocínio franco-germânico de renegociar os termos de Minsk I. Em geral, Minsk I e II previam a implementação de cessar-fogo; a retirada de todas as tropas e todos os equipamentos estrangeiros da zona de conflito no Donbass, a ser verificada pela OSCE, e o desarmamento de grupos ilegais; eleições nas províncias separatistas; restabelecimento do controle ucraniano sobre toda a porção oriental de seu território; e garantias legais e constitucionais da autonomia das províncias. No entanto, divergências quanto à ordem dos acontecimentos (eleições devem ser antes ou depois do restabelecimento do controle ucraniano sobre as províncias rebeldes, por exemplo) e resistências populares (que associam concessões, pelo governo ucraniano, à capitulação perante a Rússia) ainda obstam a

implementação do acordo. Os acordos haviam sido endossados pelo CSNU, e a OSCE acompanhava seu cumprimento, ainda que jamais tenha havido consenso entre as partes acerca de parâmetros do acordo. Em 2019, a "Fórmula Steinmeier", proposta do presidente alemão, previa eleições locais e concessão de autonomia às províncias do leste da Ucrânia e retirada das tropas dos dois lados. Após quase trinta tentativas, cessar-fogo foi alcançado em julho de 2020, mas de forma tênue, com redução de ataques, o que não persistiria.

As propostas russas para o conflito atual envolvem conceitos centrais de segurança da OSCE. O desacordo sobre suas aplicações (*e.g.*: "segurança indivisível") pode levar a uma crise dentro da organização. Nota-se isso em declarações russas aos EUA e à OTAN quanto à possível adesão da Ucrânia a esta última. A Rússia afirma que eventual adesão ucraniana representa uma "ameaça legítima" aos interesses securitários russos. Ademais, a Rússia tem minado sistematicamente a confiança do público na OSCE por meio de alegada desinformação, acusando-a de parcialidade sobretudo na Missão Especial. Já a Ucrânia entende que a única maneira de os russos confirmarem a intenção de resolver os problemas pacificamente é continuar a discussão nos formatos estabelecidos, em particular na OSCE.

O arcabouço de Minsk sofreria duro golpe a partir de 2021, com a escalada das tensões e o recrudescimento da posição russa, que acusava a Ucrânia de descumprir o disposto pelos acordos. O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no GCT denunciou a deterioração da situação na linha de contato entre os países. Em 11 de fevereiro de 2022, o presidente em exercício da OSCE visitou a Ucrânia e reuniu-se com o ministro das relações exteriores ucraniano. A discussão centrou-se na diminuição das tensões dentro e em torno da Ucrânia, na melhoria da situação humanitária das comunidades afetadas pelo conflito e nas medidas tomadas para alcançar uma solução equilibrada e pacífica por meio de todos os formatos disponíveis, incluindo o GCT. O *chair* também enfatizou que os acordos de Minsk devem ser plenamente implementados. Em meados de fevereiro, a Rússia reconheceria as repúblicas de Donetsk e Luhansk e, a seguir, Putin declararia que os Acordos de Minsk não mais existiam, responsabilizando a Ucrânia pelo seu colapso; dois dias depois, a Rússia invadiria a Ucrânia. Na esteira da intervenção russa na Ucrânia, a OSCE anunciou a evacuação temporária do pessoal da Missão Especial de Monitoramento. Contudo, no final de março, não houve consenso quanto à continuidade da missão, por conta da oposição da Rússia. Também como consequência da invasão russa, reunião do Quarteto da Normandia prevista para março acabou não ocorrendo; atualmente, França e Alemanha seguem engajadas em negociações de paz com os dois países, mas não mais no formato de quarteto; os países ocidentais declararam apoio aos ucranianos e condenaram a intervenção russa. Para mais detalhes sobre a OSCE, ver o tomo 5.

f) Posição dos P5

No caso da Crimeia, a Rússia considera a península seu território, valendo-se do referendo de 2014 e do tratado de acessão firmado com Sebastopol. Já em relação ao Donbass, Moscou já sinalizou não ter interesse na anexação das províncias orientais de Donetsk e Luhansk, defendendo atualmente a concessão de maior autonomia aos territórios. O interesse russo, em termos estratégicos, está na Crimeia, pela localização junto ao mar Negro; geopolítica e estrategicamente, o custo do Donbass tem superado os benefícios.

Quanto ao caso da Crimeia, os EUA alertaram a Rússia para que não interviessem na península em fevereiro de 2014, defendendo a integridade territorial e a soberania ucraniana e ameaçando impor sanções políticas e econômicas a Moscou. Com a confirmação da intervenção

russa, em março, os EUA deram início à primeira rodada de sanções contra uma série de autoridades do Kremlin, que se aprofundaram e, depois, foram acompanhadas da suspensão de vários projetos de cooperação nuclear entre os dois países. Em fevereiro de 2021, os EUA reafirmaram não reconhecer o que consideram uma "anexação" russa da Crimeia, e mantiveram as sanções impostas há sete anos. No caso do Donbass, já em abril de 2014 o secretário de Estado John Kerry afirmou que as ações separatistas não pareciam ser algo espontâneo, sugerindo a participação de Moscou. Logo depois, os EUA enviaram conselheiros militares e equipamentos para auxiliar Kiev no embate contra os insurgentes da Nova Rússia. Washington segue defendendo uma solução coordenada e que preserve o território ucraniano, criticando a Rússia por seguir sustentando o conflito e impedindo que negociações diplomáticas prossigam. A posição dos EUA foi acompanhada por outros dois aliados do P5, França e Reino Unido.

No âmbito da ex-URSS, o governo francês mostrou preocupação com os episódios na Crimeia e defendeu a integridade territorial da Ucrânia; no Donbass, a França integra, ao lado da Alemanha e das duas partes envolvidas no conflito, o chamado Quarteto da Normandia, que busca debater soluções pacíficas para o impasse. Em relação à Crimeia e ao Donbass, o Reino Unido mostrou preocupação com a escalada das tensões e com a ameaça à soberania e à integridade territorial da Ucrânia. O governo britânico enviou auxílio financeiro sem fins militares para a Ucrânia em 2015 e, em 2016, o exército do Reino Unido deu aulas de capacitação para tropas ucranianas.

A posição chinesa, desde a eclosão dos eventos envolvendo a Crimeia, busca equilibrar-se entre variáveis concernentes à política doméstica, às relações bilaterais com a Rússia e o âmbito multilateral como um todo. Pequim tende, historicamente, a rechaçar o reconhecimento de independências resultantes de referendos, como o caso em questão. Esse comportamento reflete a sensibilidade do governo chinês a movimentos dissidentes em regiões do país ou, no caso de Taiwan, em territórios que considerem parte da China. A defesa da soberania, da independência e da integridade territorial dos Estados, nesse contexto, é costumeiramente defendida por Pequim. Ainda assim, dada a relevância das relações sino-russas, o país adota postura conciliatória, ao exortar as partes envolvidas no conflito na Crimeia a resolverem os diferendos por meio do Direito Internacional e da ordem. Em um sentido mais amplo, por fim, como membro do P5 e com o interesse em exercer crescente papel nos assuntos de paz e segurança internacionais, Pequim reitera o papel do direito e das normas internacionais como meios de conduzir a resolução do conflito, buscando apresentar-se como parte neutra ante a polarização russo-ocidental.

O histórico chinês no tocante ao conflito russo-ucraniano reflete a tentativa de adotar postura equidistante e cautelosa. Durante o episódio do referendo de independência da Crimeia, essa postura ficou evidente com a posição oficial de Pequim de defender a soberania dos Estados e de sublinhar a busca por entendimentos políticos para a superação do conflito. O país absteve-se durante votação do CSNU, que condenaria o referendo como ilegal (e que foi vetado pela Rússia). Essa atitude, de não ter vetado a proposta, foi interpretada como uma reprovação tácita da ação russa na Ucrânia. A reação da mídia chinesa, porém, reflete as nuances do posicionamento chinês. Por um lado, se o departamento de propaganda do governo ordenou aos veículos de imprensa a não associarem os processos na península ucraniana àqueles envolvendo regiões dissidentes chinesas, por outro, editoriais exaltaram o militarismo russo como trunfo político e incitaram as autoridades do país a seguirem o mesmo caminho de Moscou e se prepararem um cenário de conflitos com o Ocidente.

A eclosão da guerra russo-ucraniana, em 2022, deixou Pequim em uma posição difícil de ser sustentada. Inicialmente, a China recusou-se a rotular a operação como "invasão", que seria

consequência do fracasso da implementação dos Acordos de Minsk. No entanto, o ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, declarou, na ocasião, que a soberania e a integridade territorial de todos os Estados – inclusive, a Ucrânia – deveriam ser respeitadas. Em fevereiro, a China absteve-se durante votação do CSNU que denunciava a invasão russa. No mês seguinte, Wang Yi mantém conversa telefônica com seu homólogo ucraniano, que sublinhou o papel mediador a ser exercido pela China. Ainda em março, Xi Jinping, em videoconferência com Macron e Olaf Scholz, solicita a cooperação entre os três países para promoverem negociações pacíficas entre Rússia e Ucrânia. Em abril, o governo chinês definiu as relações sino-russas como um "novo modelo de relações internacionais" fundamentado na superação de alianças políticas datadas do período da Guerra Fria. Em novembro, durante a cúpula do G20, em Bali, a China recusou-se a definir a invasão russa como "guerra".

g) Atual conflito na Ucrânia

Em 21 de fevereiro de 2022, apesar dos alertas para potenciais sanções a serem impostas pelos EUA e pela UE, a Rússia reconheceu oficialmente as regiões separatistas da Ucrânia, Donetsk e Luhansk, além de enviar tropas para a região, em clara violação aos Acordos de Minsk. Em resposta, países europeus impuseram sanções e a Alemanha congelou as obras relativas ao gasoduto Nord Stream 2, praticamente concluído. No dia 24 de fevereiro, tiveram início as ações do exército russo no território ucraniano. O objetivo russo, segundo o governo, era "desnazificar" o governo ucraniano. A reação internacional com relação à ação russa foi mista, com sanções unilaterais impostas por EUA, UE, Austrália e Japão, ao passo que a maioria dos países do BRICS, à exceção do Brasil, e boa parte dos latino-americanos mantiveram postura equidistante. A China, em especial, adotou posição de neutralidade diante do conflito, sem condenar as ações russas.

Segundo Rafael Villa e Cristiane Lebelem (2022), a invasão da Ucrânia pelas tropas russas resulta de um "dilema de segurança sincrônico" entre os países, que se agudiza com:

1) a invasão russa à Crimeia, em 2014;
2) o domínio de grupos separatistas pró-russos na província de Donbass;
3) o apoio militar de países do Leste Europeu à Ucrânia; e
4) as pressões da OTAN sobre as *front*eiras russas.

Os autores também citam a possibilidade de a Rússia ter feito uso da doutrina da guerra preemptiva, popularizada pelos EUA na sequência do ataque às torres gêmeas. Para Ronaldo Carmona, "a atual guerra na Ucrânia se origina de uma combinação de fatores, que vão da cosmovisão nacional russa a respeito do que representa esse país para sua própria nacionalidade, combinada com a expansão contínua da OTAN à esfera de influência da Rússia, cuja 'linha vermelha', na argumentação de Moscou, foi a ameaça da incorporação à instituição militar norte-atlântica". Para Felipe Loureiro, por sua vez, o conflito teria origem na disputa entre duas perspectivas conflitantes em relação à independência da Ucrânia, uma russa e outra ucraniana: para a Rússia, a Ucrânia deveria manter-se subordinada econômica e militarmente a Moscou, enquanto, para Kiev, a independência de 1991 foi entendida como a concretização de uma longa e aguardada autodeterminação política, sufocada no pós-Primeira Guerra Mundial com a impossibilidade de unificação das porções ocidental e oriental do país. Essas visões antagônicas em relação ao papel da Ucrânia seriam a base sobre a qual se constituiria o dilema de segurança que desaguaria no conflito atual.

A intervenção russa na Ucrânia desencadeou a pior crise de segurança no continente europeu em décadas, e a questão, ainda que considerações imediatas recebam maior atenção, deve

ser analisada por meio de suas múltiplas trajetórias e desfechos futuros. Durante os primeiros meses do conflito, caracterizados pela fluidez e pelo dinamismo dos eventos, alguns cenários foram delineados; quatro, entre outros possíveis, são delineados aqui, indicam maneiras plausíveis pelas quais o conflito chegaria a seu fim. Em comum, todos os cenários são bastante perigosos e delicados, e, se alguns já aparentam ser menos prováveis que outros, não se pode afirmar a inevitabilidade de nenhum deles.

Concentração militar russa ao redor da Ucrânia antes do conflito
Fonte: *Bloomberg*

Em um cenário extremo favorável aos ucranianos, o desfecho dependeria do apoio fornecido por membros da OTAN. Com assistência defensiva da Aliança Ocidental, o exército ucraniano e a resistência civil obteriam êxito em, por meio de uma batalha de atrito, conter o avanço russo e impedir Putin de derrubar o atual governo ucraniano, eleito democraticamente, colocando em seu lugar um regime fantoche. O impasse, nesse cenário, favorece as forças defensivas. Nesse contexto, ao perceber os custos exorbitantes da empreitada, que incluem, além do atoleiro na Ucrânia, a perspectiva de colapso econômico e isolamento diplomático, o Kremlin poderia ordenar a retirada de suas tropas. Assim, a Ucrânia manteria sua soberania e seu governo atual, enquanto a Rússia sofreria com descontentamento doméstico, fazendo com que Putin mudasse seu foco para a manutenção de seu poder dentro do país. Enquanto isso, a OTAN teria diante de si uma situação de segurança mais favorável, com a Rússia contida e a Ucrânia mais próxima do Ocidente. Contudo, mesmo nesse cenário, a situação securitária na Europa não

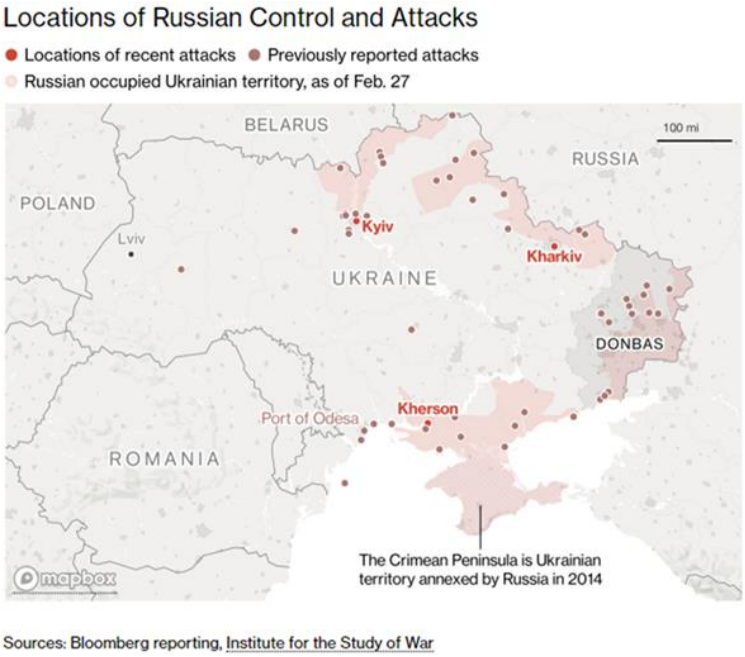
retornaria ao *statu quo ante bellum*. Caso a guerra acabe agora, mesmo que tendo curta duração, terá custado milhares de vidas dos dois lados, e restará um clima pesado entre as partes, com uma Ucrânia danificada, mas inteira, e uma Rússia assolada pela instabilidade.

Outro cenário, desfavorável aos dois lados, apontaria para o êxito russo em conquistar a capital ucraniana e derrubar o governo de Zelensky, instalando em seu lugar um regime pró-russo, mas sem que o exército da Ucrânia e a resistência civil se rendam. Nessa situação, haveria uma insurgência pesada e bem-coordenada dos ucranianos contra os invasores, em um cenário de vitória russa, mas uma vitória sem vencedores. Aqui, a insurgência ucraniana poderia infligir custos humanos e financeiros significativo e permanentes sobre os russos, que se veriam obrigados a investir mais recursos e tempo do que o planejado; isso poderia ser agravado pelo apoio estrangeiro aos insurgentes, com países da OTAN fornecendo apoio de forma sigilosa, mas consistente, à resistência. No final, a Rússia se veria forçada a retirar-se, com custos humanos altíssimos, com dezenas de milhares de mortos dos dois lados, em situação assemelhada à enfrentada pelos soviéticos no Afeganistão, sob a liderança de Brejnev. A Ucrânia se veria devastada, e a Rússia teria graves problemas domésticos, com o governo de Putin sendo criticado por setores da elite e pela população russa.

Um terceiro cenário, mais favorável a Moscou, envolveria a queda ucraniana diante da força da intervenção russa. A despeito da intensa oposição ucraniana, as forças russas conseguiriam tomar o controle do país por meio do uso de armas de alta tecnologia. Persistiria a resistência ao governo pró-russo instalado para suceder a Zelensky, mas esta seria reprimida de forma brutal e não conseguiria mostrar-se obstáculo suficiente para as forças russas que permaneceriam na Ucrânia. O resultado, nesse cenário, seria uma nova Cortina de Ferro, com seus limites deslocados ao leste, nas fronteiras dos países do Báltico, Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia. Embora em crise financeira, a Rússia de Putin se fortaleceria domesticamente; a OTAN, por sua vez, se veria mais unida diante de Moscou, mas teria de reconhecer que as opções para reverter a perda da Ucrânia, nesse cenário, seriam limitadas. Na esteira da crise, a OTAN receberia a adição de Suécia e Finlândia, que buscariam reforçar sua segurança diante da possibilidade de ações revanchistas do Kremlin. Nesse cenário, tensões entre a Rússia e a OTAN levariam a uma fronteira militarizada, na qual não haveria desfecho claro ou garantia de resolução pacífica e definitiva.

O quarto cenário, e talvez o mais perigoso dentre os suscitados, envolveria um conflito militar direto entre a OTAN e a Rússia. Nesse cenário, há vários caminhos possíveis, como a Aliança Ocidental decidindo escalar seu envolvimento na Ucrânia por meio de intervenções diretas; hoje, em abril de 2022, não há sinais claros de que os EUA e outros aliados da OTAN tenham a intenção de implementar uma zona de exclusão aérea, reivindicação ucraniana; porém, caso continuem os registros de bombardeios de civis pela Rússia, isso pode mudar, sobretudo se Moscou decidir enfrentar de forma direta as forças da aliança. Outra possibilidade seria um ataque russo acidental ao território de membro da OTAN, o que foi aventado após o ataque a alvos próximos à fronteira com a Polônia. O risco se amplia com a redução dos estoques de armas de alta precisão, e um ataque acidental a um país da OTAN traria grande chance de escalada belicista com a aliança de países ocidentais, levando a possível conflito direto entre forças aéreas ou ataques aéreos contra alvos em terra. Uma quarta alternativa, menos provável mas que desperta mais temores, envolveria a possibilidade de Putin ter ambições indo além da Ucrânia; os alvos mais prováveis seriam Estônia, Letônia e Lituânia, todas ex-epúblicas soviéticas e hoje membros da OTAN. Nesse caso, Putin acreditaria que a aliança não reagiria caso fosse provocada; a OTAN, por sua vez, insiste que reagirá a qualquer incursão militar russa contra um de seus membros.

Diante de qualquer um desses cenários, ou de outro que se delineie, há a percepção atual de que o desfecho será favorável ao Ocidente, havendo três razões para isso. Primeiramente, o ato de agressão da Rússia e a resistência popular ucraniana inspiraram apoio de populações em toda a Europa para a Ucrânia. Ademais, a Rússia parece ter subestimado a determinação da Ucrânia e a força da reação ocidental e das críticas contra Moscou. Finalmente, a atuação conjunta dos governos dos membros da OTAN em campos econômico, financeiro, diplomático e de segurança indica haver forte sentimento de solidariedade. Ainda assim, o mundo vive um momento perigoso e de alta incerteza. Qualquer que seja o desfecho dos eventos, o cenário pós-conflito dependerá de como, quando e onde a guerra chegar ao seu fim. Os quatro cenários exemplificados nesse texto indicam caminhos plausíveis, mas estão longe de exaurir todas as possibilidades. Guerras, uma vez iniciadas, dificilmente seguem um roteiro delineado; os combatentes (e não combatentes) são conduzidos por caminhos inesperados, e os resultados muitas vezes mudam não apenas a realidade regional, mas também global.



Fonte: *Bloomberg*

Até novembro de 2022, o conflito pode ser dividido em três fases:

1) a invasão da Ucrânia (fevereiro-abril);
2) a batalha pelo fronte do sudeste (abril-setembro);
3) contraofensiva ucraniana (setembro-presente).

Na primeira fase, a ofensiva militar russa chegou a se estabelecer em quatro frentes. A primeira frente desenvolveu-se a partir do Donbass, tendo como principal teatro de operações as "repúblicas populares" de Donetsk e Luhansk, com o objetivo de tomar Mariupol, sede de forças de elite ucranianas – objetivo cumprido em maio –, bem como os arredores de Kiev. No início dos conflitos, a Rússia contava com 190 mil soldados concentrados ao redor do território ucraniano, mais 30 mil separatistas nas regiões ocupadas do leste. O exército ucraniano, por sua vez, era composto por 65 mil soldados. Em 3 de julho, todo o *oblast* de Luhansk estaria em mãos russas, mas a Kiev permaneceria sob controle ucraniano. A segunda frente desenvolveu-se no eixo Crimeia-Kherson. A conquista russa da cidade de Kherson, na embocadura do Rio Dnieper, logo no início da guerra, em 3 de março, foi a primeira vitória expressiva da Rússia. A terceira frente

deu-se no eixo Belarus-Kiev. Após obter o cerco de Kiev, em meados de março, contudo, Moscou começou a retirada do entorno da capital, o que se completou totalmente no início de abril. Por fim, uma quarta frente observou-se no eixo Carcóvia-Kiev, tendo em vista o objetivo de chegar à capital ucraniana partindo da conquista de Kharkiv (ou Carcóvia), uma grande cidade ucraniana de um 1,5 milhão de habitantes e capital do país até 1934. A tomada de Kharkiv, contudo, nunca se efetivou, e o cerco russo à cidade começou a ser relaxado em meados de maio, concluindo o recuo no fim de julho.

Após o início da invasão russa, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky declarou lei marcial no país, rompendo relações entre Ucrânia e Rússia. Rapidamente, países ocidentais, a começar pelos EUA, começaram a impor abrangentes sanções econômicas e financeiras à Rússia e suas empresas. Bancos russos, por exemplo, foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT[512]. Não houve, entretanto, condenação explícita da China e da Índia às ações russas. Ainda em fevereiro, a Ucrânia se candidatou à país-membro da UE. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária.

Nos meses seguintes, a Rússia concentraria seus esforços no leste da Ucrânia, retirando-se da região de Kiev. Em Bucha, cidade próxima à capital, foram identificadas violações de direitos humanos e das Convenções de Genebra pelo exército russo. Preocupação frequente dos combatentes era a usina nuclear de Zaporizhzhia, a maior da Europa, tomada pelo exército russo no início de março. Não obstante, o governo ucraniano aventa solução que tornaria o país neutro entre Rússia e Ocidente, mas a proposta não avança. Em abril, o número de deslocados ucranianos chegaria a 7,1 milhões de pessoas – estima-se que o total de pessoas deslocadas ao longo do conflito, entre deslocados internos e refugiados, tenha chegado a 14 milhões de pessoas. Em nova rodada de sanções, a UE decidiu banir a importação de carvão russo, além de aumentar sanções econômicas em diversos setores. Ao mesmo tempo, tem início o processo de adesão da Ucrânia à UE. Em maio, além de uma nova rodada de sanções europeias e o início da contraofensiva ucraniana, com vitórias em cidades importantes como Carcóvia, Finlândia e Suécia dão início a seu processo de adesão à OTAN, a despeito da inicial oposição turca. Além disso, o Congresso americano aprovou pacote de US$ 40 bilhões de dólares de ajuda para a Ucrânia, incluindo armas e equipamentos. Apoio militar também seria oferecido pelas principais potências europeias, como França, Reino Unido e Alemanha. Apesar da escalada dos conflitos, em julho, a fim de aliviar a crise alimentar provocada pelo aumento dos preços dos grãos vivida pelo mundo, Rússia e Ucrânia assinaram acordo mediado pela Turquia e pelo secretário-geral das Nações Unidas, que permite a exportação de grãos ucranianos e russos por portos do mar Negro (o acordo abrange os portos de Odessa, Chernomorsk e Yuzhny). Em outubro, junto com um ativista bielorrusso, uma organização não governamental ucraniana e outra russa são premiadas com o Nobel da Paz de 2022, que foi justificado pela promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos por essas entidades e indivíduos nos três países. Em novembro, o Parlamento Europeu declara Rússia como "Estado patrocinador do terrorismo" sob a alegação de que os ataques contra civis na Ucrânia, bem como a destruição da infraestrutura desse país, violam o Direito Internacional.

As sanções à economia russa, contudo, apesar de significativas, tiveram efeitos pelo menos suportáveis para o prosseguimento da campanha militar. Segundo Ronaldo Carmona, há várias razões para isso: a Rússia de Putin se preparou longamente para essas barreiras às relações com os

[512] SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

países desenvolvidos, acumulando vultosas reservas – que, ao início da atual fase da guerra somavam estimados US$ 630 bilhões, quase um quarto disso em ouro e aproximadamente 13% em renmimbi; além disso, o país firmou acordos junto a outros grandes países em desenvolvimento, como os BRICS e especialmente a China, o que permitiu maior margem de manobra por parte de Moscou. Finalmente, as exportações de petróleo e gás, a grande fonte de receita forte da economia russa, foram prontamente desviadas dos países europeus para a Índia e a China. A alta dos preços não apenas anulou os efeitos das sanções, como elevou as receitas, se comparadas às de 2021. Deve-se mencionar, no contexto de suprimento energético russo à Europa, a série de explosões nos gasodutos Nord Stream 1 e 2, ocorridas em setembro de 2022. Ambos conectam a oferta energética russa, por meio do mar Báltico, ao mercado europeu, chegando, primeiro, na Alemanha. Desde o incidente, apesar de autoridades de países do Ocidente e da Ucrânia terem acusado a Rússia de ter deliberadamente sabotado as operações dos Nord Stream, não há evidências que respaldem essa tese; Moscou, enquanto isso, responsabiliza o Reino Unido pelo incidente. Recentemente, em dezembro de 2022, oficiais de diversos países reconheceram a baixa probabilidade de a Rússia ter participado das explosões, que ocorreram nas zonas econômicas exclusivas da Suécia e da Dinamarca. Dados o impacto e as complexidade da operação, especialistas acordam, porém, na provável participação de algum ator estatal.

No que tange ao conflito militar, no último quadrimestre de 2022, as batalhas se concentram no entorno da região de Kherson, no sudeste da Ucrânia, em meio à contraofensiva ucraniana. Os avanços ucranianos decorrem, em grande medida, do uso dos modernos armamentos recebidos dos EUA. Nesse contexto, em outubro, explosão abalou a estrutura da ponte construída pela Rússia para ligar a Crimeia ao território do país, o que motivou onda de bombardeios russos em diversas cidades ucranianas, incluindo Kiev. Em meio ao avanço ucraniano, o presidente russo redobrou os esforços de guerra com a convocação de milhares de reservistas. Além disso, após a realização de referendos, o governo russo declarou, no final de setembro, a anexação oficial dos quatro territórios ucranianos ocupados (Zaporizhzhia, Kherson, Lugansk e Donetsk).

No início de novembro, entretanto, a cidade de Kherson, a primeira grande cidade a cair em mãos russas, foi retomada pelo exército ucraniano, reforçando a moral dos combatentes do país. Durante reunião do G20, o presidente Zelensky disse estar convencido de que “este é o momento em que a guerra pode e deve ser interrompida”. O plano de paz de Zelensky pede a retirada de todas as tropas russas e que a Ucrânia mantenha seus territórios. Ele também pediu a libertação de todos os prisioneiros ucranianos. No mesmo dia, entretanto, em 15 de novembro, duas pessoas morreram na Polônia, próximo à fronteira com a Ucrânia, após o disparo de um míssil. A princípio, acreditava-se que o míssil seria da Rússia, versão veiculada pelo presidente ucraniano, porém, a versão mais aceita atualmente é de que ataque resultou de erro do sistema antiaéreo da Ucrânia. Também em novembro, foi anunciada a renovação do acordo russo-ucraniano que permitiu o tráfego de grãos pelo mar Negro. Em dezembro, Zelensky realizou visita histórica a Washington.

No âmbito multilateral, foram levadas a cabo medidas e debates nos âmbitos do Tribunal Penal Internacional (TPI), da AGNU, diante da paralisia do CSNU, e do CDH. Ainda em fevereiro, o procurador do TPI abriu uma investigação por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Diante do veto russo à uma proposta de resolução do CSNU de 25 de fevereiro que condenava a invasão da Ucrânia e pedia a retirada das tropas russas, o CSNU, com base no previsto na resolução

Uniting for Peace de 1950[513], adotou, em 27 de fevereiro, a Resolução 2623/22 que previa a instalação de uma sessão especial de emergência da AGNU para examinar a questão da invasão russa da Ucrânia. Apesar do voto contrário russo, a resolução foi aprovada, pois os membros permanentes não dispõem de poder de veto em questões procedimentais (como a convocação de uma sessão especial de emergência). Até novembro de 2022, a AGNU reuniu-se cinco vezes em sessão especial, tendo aprovado cinco resoluções.

Assim, em 2 de março, a AGNU adotou, em sessão especial sobre a invasão da Ucrânia, resolução lamentando a "agressão" cometida pela Rússia contra a Ucrânia, com 141 votos a favor, incluindo o do Brasil, cinco contra e 35 abstenções, incluindo China, Índia e África do Sul. Dois dias depois, o CDH adotou, com apoio brasileiro e abstenção indiana, resolução que demandava uma retirada rápida e verificável das tropas russas do território ucraniano. Além disso, o CDH estabeleceu uma comissão independente de inquérito, com duração inicial de um ano, para a questão ucraniana. O objetivo era "investigar todas as alegações de abusos e violações dos direitos humanos e violações do Direito Internacional Humanitário, além de crimes relacionados no contexto da agressão contra a Ucrânia pela Federação Russa". A comissão também é responsável por "coletar, consolidar e analisar evidências de tais violações e abusos, incluindo sua dimensão de gênero, e registrar e preservar sistematicamente todas as informações, documentação e evidências". Em outubro, a comissão, em relatório parcial, informou que existem "motivos razoáveis para concluir que foi cometida uma série de crimes de guerra, violações dos direitos humanos e do Direito Humanitário Internacional" no país. Ainda em março, em nova sessão especial da AGNU, adotou-se resolução reafirmando os compromissos da ONU expressos na Carta das Nações Unidas e demandando que a Rússia se retirasse do reconhecido território soberano da Ucrânia. A resolução teve voto favorável do Brasil, mas, novamente, abstenções de Índia, China e África do Sul.

Em 7 de abril, entretanto, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, aprovou resolução suspendendo a Rússia do CDH, em votação na qual Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram e a China votou contra. O posicionamento brasileiro foi justificado com base no argumento de que a iniciativa levaria a politização das discussões do órgão. Foi apenas a segunda vez na qual um país foi suspenso do CDH, seguindo-se à suspensão da Líbia em 2011. Em maio, entretanto, o Brasil votou a favor de uma resolução do CDH a respeito da deteriorada situação dos direitos humanos na Ucrânia, reforçando o papel da comissão independente de inquérito – a China votou contra essa resolução e a Índia absteve-se. Diante das dificuldades enfrentadas no CSNU, em sessão da AGNU, em 26 de abril, foi adotada resolução, com voto favorável da delegação brasileira, demandando que os cinco membros permanentes do CSNU justifiquem o uso do veto. De acordo com a resolução, sempre que o poder de veto for usado, a AGNU se reunirá em até dez dias para debater a situação em relação a qual o veto foi acionado.

[513] Uma sessão especial de emergência constitui uma reunião não agendada da AGNU para tomar decisões ou recomendações urgentes, mas não vinculantes, sobre uma questão específica. Sessões especiais de emergência são raras, tendo sido convocadas apenas onze vezes na história das Nações Unidas, com base na resolução *Uniting for Peace* de 1950. A resolução prevê que, se, devido à falta de consenso entre seus membros, o CSNU for incapaz de exercer sua principal responsabilidade em relação à paz e à segurança internacionais, a AGNU deverá discutir o assunto, cabendo ao CSNU convocar uma sessão de emergência.

Em outubro, com a declaração oficial de anexação da Rússia de quatro regiões ucranianas e veto russo a resolução do CSNU, com abstenção brasileira, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, adotou resolução, com voto brasileiro favorável, e abstenções de Índia, China e África do Sul, condenando a medida do país. Finalmente, em meados de novembro, a AGNU, adotou a quinta resolução no âmbito da sessão especial, demandando a responsabilização da Rússia pela invasão da Ucrânia, com abstenções de Brasil, Índia e África do Sul, e voto contrário da China. Assim, ao longo do conflito, a posição dos BRICS tem sido diversa: enquanto China, Índia e África do Sul tem se abstido ou votado contrariamente a resoluções que condenam as ações russas, o Brasil tem buscado ora se posicionar contra as ações russas que violem explicitamente o Direito Internacional, como a anexação de províncias ucranianas, sem criticar explicitamente a Rússia, ora abstendo-se em votações de resoluções com condenações mais contundentes ao governo russo.

Fonte: BBC

III. Belarus

a) Estado da União com a Rússia

Belarus tornou-se independente em 1991 e, em 1994, realizou as primeiras, e até então únicas, eleições livres. Como figura de peso da administração soviética, Lukashenko elege-se presidente e implementa regime um fundamentado no culto à sua imagem e na repressão de dissidências. Em todas as eleições seguintes, questionadas quanto à lisura, elegeu-se com ampla margem de votos. O país, diante desse contexto qualificado como "ditatorial", jamais pôde ingressar no Conselho da Europa (embora houvesse tentado em 1993) e representa o único país europeu a não ter ratificado a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a ainda aplicar a pena de morte. A economia de Belarus caracteriza-se pela presença estatal, visto que a administração pública gere grande parte da produção agrícola e industrial. A Rússia, por fim, representa mais da metade do intercâmbio comercial desse país.

A assinatura do tratado sobre o estabelecimento da "União da Rússia e da Belarus", por Lukashenko e Boris Yeltsin, ocorre em dezembro de 1999. No chamado "Estado da União" foram delimitados como objetivos a formação de uma confederação fundamentada na integração comercial, alfandegária, econômica, cultural, militar, monetária e industrial. Politicamente, a entidade seria dotada de um presidente e um parlamento único, sendo representada por uma mesma bandeira. Enquanto, para Putin, o tratado representa o interesse na consolidação da Belarus sob a zona de influência russa, para Lukashenko, a união consolidaria sua legitimidade ante uma população majoritariamente russófila.

Apesar dos avanços paralelos na integração dos dois países, a efetiva implementação do acordo do "Estado da União" permanece distante da realidade. Ante o peso político, econômico e demográfico russo em níveis desproporcionais, teme-se que a consolidação da confederação leve ao fim da independência do Estado bielorrusso, fagocitado como mais um constituinte *de facto* da Federação Russa.

As perspectivas de consecução desse projeto bilateral, portanto, permanecem distantes. Há dissensos relativos a temas como política fiscal comum e determinação de preços de petróleo e gás natural, já que a Rússia vem implementando reformas fiscais que, no longo prazo, podem impedir Belarus de adquirir essas commodities de Moscou com isenção tributária. Ainda, há grande assimetria na discussão acerca da igualdade de votos na confederação, o que demonstra a falta de interesse russo em renunciar a seu peso geopolítico, econômico e demográfico em nome da igualdade jurídica em relação a Belarus. Dois motivos, nesse sentido, apontam para perspectivas pouco razoáveis de conclusão do "Estado da União". Primeiro, o enfrentamento à pandemia de COVID-19, ao fortalecer a ação estatal, suspendeu discussões integracionistas entre os dois países. Segundo, o cenário de eleições presidenciais, em 2020, em Belarus atraiu atenção à política doméstica do país, em que dissensos a respeito de uma integração com a Rússia – apesar da proximidade geográfica, institucional, cultural, política e econômica – suscitam dúvidas a respeito de uma maior aproximação. Em 2022, em encontro entre Putin e Lukashenko, os líderes reforçaram o comprometimento, ao menos retórico, com o "Estado da União", prometendo avanços no processo de integração para os próximos anos.

b) O cenário pós-eleições de 2020

As eleições de agosto de 2020 se inserem em um contexto de crise socioeconômica. Por um lado, as mudanças geracionais polarizam a opinião da sociedade, o que favorece o surgimento de conflitos. Por outro, questiona-se a falta de reformas econômicas que promovam o crescimento de uma economia altamente dependente da Rússia. De maneira geral, a situação política interna é amplamente determinada pelo contexto internacional, de modo que, se o relacionamento do país com a Europa Ocidental permanece em um impasse, o Estado russo torna-se a única fonte de sustentação do regime, e pouca influência tem a União Europeia (UE) na crise que assola Minsk.

O reconhecimento dos resultados das eleições por Moscou demonstra a importância desse país para a estabilidade do governo Lukashenko. O acesso a capital estrangeiro representa ponto fulcral da política externa bielorrussa, de maneira que o encontro entre Putin e Lukashenko, em setembro, foi acompanhado por garantias russas de incrementar o nível de crédito destinado ao refinanciamento das dívidas energéticas contraídas junto a Moscou.

A expressiva influência econômica da qual o governo russo dispõe sobre sua contrapartida bielorrussa é determinante para compreender o peso político desempenhado por Moscou. Minsk depende do acesso ao mercado comum da União Econômica Euroasiática (UEE), bem como do fornecimento de petróleo e gás natural russos. A Rússia, ainda, é a única fonte de capitais disponíveis para novos empréstimos.

Em oposição, a UE reagiu ao que foi considerada uma falsificação eleitoral em grande escala e à escalada de violência empregada para suprimir dissidências (mais de 30 mil indivíduos detidos). Embora o não reconhecimento do processo eleitoral bielorrusso pelo bloco europeu seja recorrente, observa-se o emprego crescente de sanções, medida inédita no trato ao vizinho da Europa Oriental. Três rodadas de sanções já foram empregadas, cada qual ampliando o impacto sobre Belarus; inicialmente focadas em funcionários públicos, empresas vinculadas ao governo têm sido, também, alvo de ações.

Esse conjunto de medidas, no entanto, acompanha-se de menor capacidade de influenciar diretamente a conjuntura política de Belarus. Até agora, as principais empresas bielorrussas não foram alvo de sanções, ao passo que o setor de distribuição de petróleo, importante fonte de receitas fiscais, dificilmente será incluído no rol de medidas.

As sanções com maior impacto sobre a economia bielorrussa foram aquelas empregadas pelos Estados Unidos (EUA). Empresas de setores tais como o petroquímico e de maquinário são impedidas de cooperar com sociedades bielorrussas, o que representa medida de potencial limitação do comércio com esse país. O governo russo, por sua vez, utiliza em sua retórica as medidas estadunidenses como forma de barganhar maior cooperação bilateral.

Do ponto de vista da UE, a resolução das tensões com Belarus depende, em certa medida, da superação das contradições internas que ocorrem nesse país. O episódio recente da aterrissagem forçada de um voo comercial europeu, sob alegada ameaça de bomba a bordo, porém com vistas a deter dissidentes políticos, demonstra que o impasse deve perdurar no curto prazo. Essa medida representa o primeiro impacto dos efeitos da crise bielorrussa sobre Bruxelas, que, como resposta, baniu a utilização do espaço aéreo europeu por aviões de Belarus e a utilização do espaço aéreo de Belarus por aviões europeus, efetivamente acabando com qualquer ligação aérea entre Minsk e o

bloco. Ante as propostas europeias de excluir o país do sistema de pagamentos SWIFT[514], o governo Lukashenko tem buscado suporte econômico junto à Rússia e à China.

Quanto à Rússia, espera-se que as medidas ocidentais afetem negativamente a atividade econômica bielorrussa. Dada a fragilidade fiscal do país, é provável que Moscou seja chamada a socorrer o governo vizinho, o que representaria deterioração da soberania bielorrussa. Deve-se observar, por fim, até que ponto as autoridades russas dispor-se-ão a sustentar esse relacionamento.

c) As tensões na fronteira Belarus-UE

O governo Lukashenko tem sido acusado de promover táticas de "guerra híbrida" contra a UE com o fito de desestabilizar internamente o bloco. Observou-se, em fins de 2021, número expressivo de migrantes, em sua maioria, provenientes do Oriente Médio, que buscam atravessar as fronteiras europeias através da Polônia. Belarus estaria transportando esse contingente e direcionando-os à UE, justamente, contra um país cujo governo já mantém relações tensas com Bruxelas no tocante a temas migratórios. Polônia, Letônia e Lituânia, ainda, abrigam as principais dissidências contrárias ao governo Lukashenko. Como resposta, o Iraque encerrou todos os voos diretos a Belarus. Outros países na rota de potenciais migrantes médio-orientais, como a Turquia, também passaram a adotar restrições de embarque a certos grupos direcionados a Minsk. Espera-se nova rodada de sanções europeias contra indivíduos responsáveis pela crise, bem como contra a companhia aérea nacional Belavia; no entanto, acredita-se que o número de voos semanais do Oriente Médio a Minsk deva aumentar significativamente nos próximos meses, o que sinaliza potencial nova crise migratória no continente europeu. O governo Putin, também, é acusado de participar dessa tática, que serviria tanto para fragilizar a unidade europeia quanto para consolidar sua influência sobre Belarus. Á época, o secretário de Estado Anthony Blinken, finalmente, associou esse emprego do fenômeno migratório como meio de agressão a uma estratégia de desviar atenção para as movimentações militares pouco usuais que o exército russo vem empregando na fronteira com a Ucrânia. Em 2022, mesmo após o início do conflito russo-ucraniano, o fenômeno migratório na fronteira permaneceu, embora em quantidades menos expressivas que as de 2021.

d) O envolvimento da Belarus na Guerra da Ucrânia

Belarus, embora não participe diretamente do conflito russo-ucraniano, é um dos países com maior relevância estratégica, à exceção dos próprios beligerantes. Ainda em 2021, o país foi palco de expressiva movimentação de tropas russas, que passaram a instalar-se próximo à fronteira ucraniana, chamando a atenção das agências de inteligência e de líderes ocidentais. A movimentação dizia respeito, segundo autoridades russas e bielorrussas, a exercícios militares conjuntos, que, de fato, fazem parte da rotina de cooperação militar entre os dois países. No entanto, após o término dos supostos exercícios, as tropas russas não retornaram, o que sugeriria uma possível agressão do vizinho ao sul. Vale ressaltar que a fronteira com Belarus se localiza a meros cem quilômetros da capital ucraniana.

Posteriormente, em fevereiro de 2022, as tropas russas em Belarus mostraram-se essenciais para a ofensiva russa pelo norte da Ucrânia, que se dirigia à cidade de Kiev, tarefa na qual não obteve êxito. Lukashenko, à época, afirmou publicamente que tropas de Belarus poderiam integrar

[514] SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

a “operação militar” que a Rússia estava conduzindo na Ucrânia, embora qualquer participação tenha sido negada posteriormente. A Ucrânia chegou a denunciar a suposta entrada de tropas bielorrussas em seu território. Ainda em fevereiro, o território bielorrusso também foi utilizado para o lançamento de mísseis contra alvos na Ucrânia, especialmente na campanha contra Kiev. Aos russos, com o objetivo de facilitar a invasão, Belarus disponibilizou acesso a grande parte de suas instalações militares.

Em 27 de fevereiro, três dias após o início da agressão russa, Lukashenko promoveu um referendo constitucional, em pleito pouco transparente que aprovou mudanças na Constituição de Belarus no sentido de revogar a neutralidade e o *status* não nuclear do país. O líder então afirmou que solicitaria à Rússia a instalação de armas nucleares em seu território se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) fizesse o mesmo na Polônia ou na Lituânia.

Belarus, no cenário internacional, foi tratado, em muitos âmbitos, como cúmplice da agressão russa, sendo igualmente alvo de sanções ocidentais e palco de uma retirada de companhias estrangeiras que atuavam no país. Multilateralmente, o apoio de Belarus à Rússia mostra-se sólido, tendo o país votado de maneira similar em todas as instâncias internacionais, posição adotada por um grupo seleto de nações. A oposição, por sua vez, majoritariamente no exílio, manifestou-se contra a guerra, tendo sido registrados diversos atos de sabotagem no interior do território bielorrusso, além de ser relevante a formação de batalhão de cidadãos bielorrussos independentes para lutar ao lado de ucranianos.

IV. Moldávia e Transnístria

a) Eleições de 2021

Na Moldávia, a recente vitória da centro-direita pró-União Europeia (UE) encerra o longo período de governos alinhados à Rússia, a qual deve perder influência política sobre o país. As eleições antecipadas, de julho de 2021, ocorreram em um contexto de crise parlamentar, que não havia logrado formar maioria em duas tentativas anteriores. O Partido da Ação e da Solidariedade euAS), de centro-direita e alinhado à UE, fundado pela presidente Maia Sandu e liderado por Igor Grosu, com forte discurso anticorrupção, obteve 63 assentos, garantindo maioria de 52%; o Bloco Eleitoral dos Comunistas e Socialistas (BECS), de Igor Godon, recebeu 27% dos votos. Grosu, portanto, assume como Presidente do Parlamento, ao passo que Natalia Gavrilița foi designada como Primeira-Ministra.

A obtenção de maioria absoluta pelo PAS representa mudança na composição parlamentar da Moldávia, na medida em que, desde 1994, os partidos comunistas e socialistas dominavam o Legislativo do país. Essa alteração, considerando a relação pendular moldávica entre Rússia e Europa, tende a enfraquecer a influência de Moscou sobre o país; Sandu já arregimentava forças pró-UE mediante discurso anticorrupção em busca de apoio na população expatriada. A vitória do PAS, portanto, representou ponto de inflexão político na Moldávia, que poderá, no futuro, ser objeto de disputas por influência entre Rússia e UE, de maneira similar ao ocorrido na Ucrânia.

Em 2022, o principal líder oposicionista, Igor Dodon, foi colocado em prisão domiciliar, dadas as diversas investigações em curso, envolvendo fraude, lavagem de dinheiro e traição.

b) Crise de abastecimento de gás natural com a Rússia

A instabilidade das relações russo-moldávicas manifestou-se, em fins de 2021, no setor energético. Em outubro de 2021, o governo Gavrilița decretou estado de emergência em decorrência dos altos preços cobrados pela empresa russa Gazprom para o gás natural, cujo volume disponibilizado mantinha-se aquém das necessidades do país; restrições às exportações moldavas também foram observadas. A chegada de Sandu, em 2020, à presidência, teria contribuído para a reação da empresa russa, na medida em que a chefe de Estado busca incorporar o território dissidente da Transnístria à Moldávia. Até então, essa estratégia russa tem levado Chisinau a diversificar suas fontes de distribuição de gás natural, principalmente, mediante aproximações junto à Ucrânia e à Romênia, o que se traduz no estreitamento de relações com países pró-UE e com a própria UE, que forneceu, em novembro do mesmo ano, recursos no montante de 60 milhões de euros para mitigação dos efeitos da crise.

c) Transnístria

A Transnístria, oficialmente denominada República Moldávia Peridniestriana (RMP), apresenta todos os atributos de um Estado e, no entanto, não goza de reconhecimento por nenhum país-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), nem mesmo a Rússia. Formalmente, a região é categorizada como território autônomo da Moldávia. O enclave territorial, situado na fronteira com a Ucrânia, separou-se da Moldávia após breve conflito nos anos 1990 e constitui um dos mais longevos “conflitos congelados” do continente europeu. Esse contexto, de Estado materialmente constituído, porém sem igualdade formal junto a outros países, perdura há mais de

trinta anos. Determinada a evitar uma desagregação da Transnístria do restante do território, a Moldávia decide, em março de 1992, enviar forças policiais para o enclave, atravessando o rio Dniestr. As forças separatistas locais, hostis à dissolução da União Soviética (URSS), ao temer a possibilidade de movimento de união da Moldávia com a Romênia, rechaçam essa investida, o que leva a um conflito com mais de mil vítimas. Os rebeldes beneficiaram-se do apoio das forças armadas russas que estavam destacadas na região desde os tempos soviéticos. Em julho do mesmo ano, assina-se acordo de cessar-fogo, que prevê a retirada das tropas russas em três anos, bem como o reconhecimento de um estatuto de autonomia para o território transnístrio. Desde então, no entanto, nenhum desses dois dispositivos foi plenamente atingido. A Transnístria, efetivamente, desfruta de ostensivo apoio russo, o que inclui a proteção e a presença militar e a gratuidade de uma série de bens, como energia, transportes e gás para aquecimento interno. Os custos dessa operação são imputados pelo governo russo às dívidas do Estado moldávico. Os processos de aposentadoria também são subvencionados por Moscou.

Fonte: Diário de Notícias, Portugal

A economia da Transnístria, que goza de significativa capacidade instalada para a indústria pesada, é conhecida pelas atividades de contrabando e de tráfico de armas, especialmente, rumo à UE. Produtos do setor metalúrgico e de têxteis, ao usar a etiqueta “made in Moldova”, costumam ingressar no bloco de maneira irregular. Os baixos custos de produção garantem, inclusive, a competitividade das exportações locais sobre a concorrência chinesa.

A nostalgia soviética, visível na paisagem da Transnístria por meio de símbolos como bandeiras e estátuas, sobrepõe-se ao efetivo monopólio de alguns conglomerados sobre a economia local. O grupo Sheriff, fundado por dois ex-oficiais soviéticos, Viktor Gushan e Ilya Kazmaly, aproveitando-se do processo de privatizações do pós-Guerra Fria, logra controlar redes de supermercado, de distribuição de bebidas alcóolicas, cigarros, combustíveis, energia, entre outros. O conglomerado, inclusive, controla o clube de futebol local. Esse poder monopolístico traduz-se, no âmbito político, no patrocínio do partido Renovação, cujo candidato das últimas eleições de dezembro de 2021, Vadim Krasnoselsky, é reeleito com 87% de votos favoráveis em processo marcado pela ausência de qualquer oposição efetiva. A política de Maia Sandu de incorporar o enclave territorial situado na fronteira ucraniana-moldávica é rechaçada por Gushan, que reitera sua lealdade a Moscou, a qual tende a manter sua influência no médio prazo. As negociações mais

recentes, no formato 5+2, envolvendo a UE, Rússia, Estados Unidos (EUA), Ucrânia e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), têm-se concentrado em temas como direitos humanos, liberdade de circulação, ao passo que eventual retorno da Transnístria à Moldávia não tem sido discutido.

d) Os efeitos da guerra na Ucrânia sobre a Moldávia

A Guerra na Ucrânia possui efeitos diretos na Moldávia. O país, que antigamente era parte da URSS, é indicado pelo Kremlin como integrante de uma suposta "Rússia histórica", juntamente a Ucrânia, Belarus e a própria Rússia, países destinados a permanecerem unidos. A Moldávia, portanto, teme a utilização do território da Transnístria para ataques à Ucrânia, ou mesmo a outras porções de seu próprio território. Essas hipóteses, no entanto, tornaram-se menos prováveis com a liberação de Kherson pelas forças ucranianas, afastando os russos de Odessa, da Transnístria e do restante do território da Moldávia. No cenário multilateral, a Moldávia adotou postura fortemente crítica à invasão da Ucrânia pela Rússia, tendo, em novembro de 2022, convocado o embaixador russo em Chisinau para consultas, após quedas constantes de energia no país causadas pelos ataques russos à infraestrutura ucraniana. Por fim, ainda, embora tenha uma população diminuta, a Moldávia, dada sua localização, recebeu número desproporcional de refugiados ucranianos, equivalentes a um quarto de sua população residente.

V. Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh

a) Enclave "armênio" em território azeri

Historicamente, a área que hoje corresponde às repúblicas da Geórgia, Armênia e Azerbaijão é denominada Transcaucásia (termo da percepção russa), e esteve reunida como um só Estado nacional em 1918, como Federação da Transcaucásia, e, entre 1922 e 1939, como República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia. Sob a perspectiva identitária armênia, o enclave representa questão com raízes históricas profundas: a presença armênia na região montanhosa remonta a pelo menos 2.500 anos, e há em Nagorno-Karabakh, monumentos considerados simbólicos pelo país. Em 1921, a cúpula soviética decidiu manter Karabakh com a república do Azerbaijão, apesar da maioria armênia, um enclave desde o domínio otomano no Transcáucaso, no século XIX. Com o surgimento da União Soviética (URSS, 1922), Armênia e Azerbaijão se tornaram repúblicas soviéticas, e a região de Karabakh foi alocada dentro das fronteiras azerbaijanas como um *oblast* (província ou região autônoma).

Após a dissolução da URSS, ganhou força o movimento pela unificação do território com a Armênia, mesmo após a rejeição das reivindicações por Moscou. A região de Nagorno-Karabakh conforma um enclave de cerca de 4.400 km^2 no território azeri, disputado pelo Azerbaijão e pela Armênia. Etnicamente, estima-se que 95% da população de Nagorno-Karabakh é armênia – tradicionalmente cristã –, que reclama a região desde a década de 1920. Após as independências de ambos os países do antigo Império Russo, a URSS estabeleceu um governo autônomo para Nagorno-Karabakh, porém dentro do território azeri.

Fonte: *Al Jazeera*

b) Origem dos conflitos na "República de Artsaque"

Essa correlação de forças mudou com a dissolução da URSS, notadamente em 1988, quando teve início uma guerra entre armênios de Nagorno-Karabakh e azerbaijanos. Em 1991, a população votou em referendo sobre a independência, e a região autônoma declarou independência (República de Artsaque, não reconhecida por nenhum país, nem mesmo pela Armênia). A República do Artsaque é dependente da Armênia e usa a sua moeda, mas os sucessivos governos armênios têm resistido à pressão interna de anexá-la por receio de represálias do Azerbaijão e da comunidade internacional, que considera o território parte do Azerbaijão – resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) reafirma a integridade territorial do Azerbaijão.

Logo, o não reconhecimento da independência da República do Artsaque pela Armênia se explica pelo interesse em anexar o território ao país e evitar a escalada de tensões com o Azerbaijão. Em 1993, a Armênia chegou a ocupar cerca de 20% da região.

Diversos esforços de mediação foram feitos por Estados Unidos (EUA), Irã, Rússia e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – todos sem sucesso –, até a assinatura do Protocolo de Bishkek (1994). Mediado pela Rússia, estabeleceu um cessar-fogo, mantendo o controle da região pelos separatistas, que denominam a região como "República de Artsaque" e recebem apoio e armamento da Armênia. Esse controle incluía a faixa de terra que separa Nagorno da Armênia, o que garante o abastecimento do enclave. Como resultado humanitário, estima-se que o conflito de 1988-1994 tenha gerado cerca de 30 mil mortos e de 450 mil a 500 mil refugiados.

c) Grupo de Minsk

A fim de negociar uma paz definitiva, foi estabelecido o Grupo de Minsk, em 1994 no seio da OSCE, composto por EUA, França e Rússia, para mediar o conflito. Entre 2002-2005, o Grupo de Minsk trabalhou no Processo de Praga e, em 2006, estabeleceu os princípios de Madri. Os seis princípios identificados como elementos-chave para a superação do conflito são:

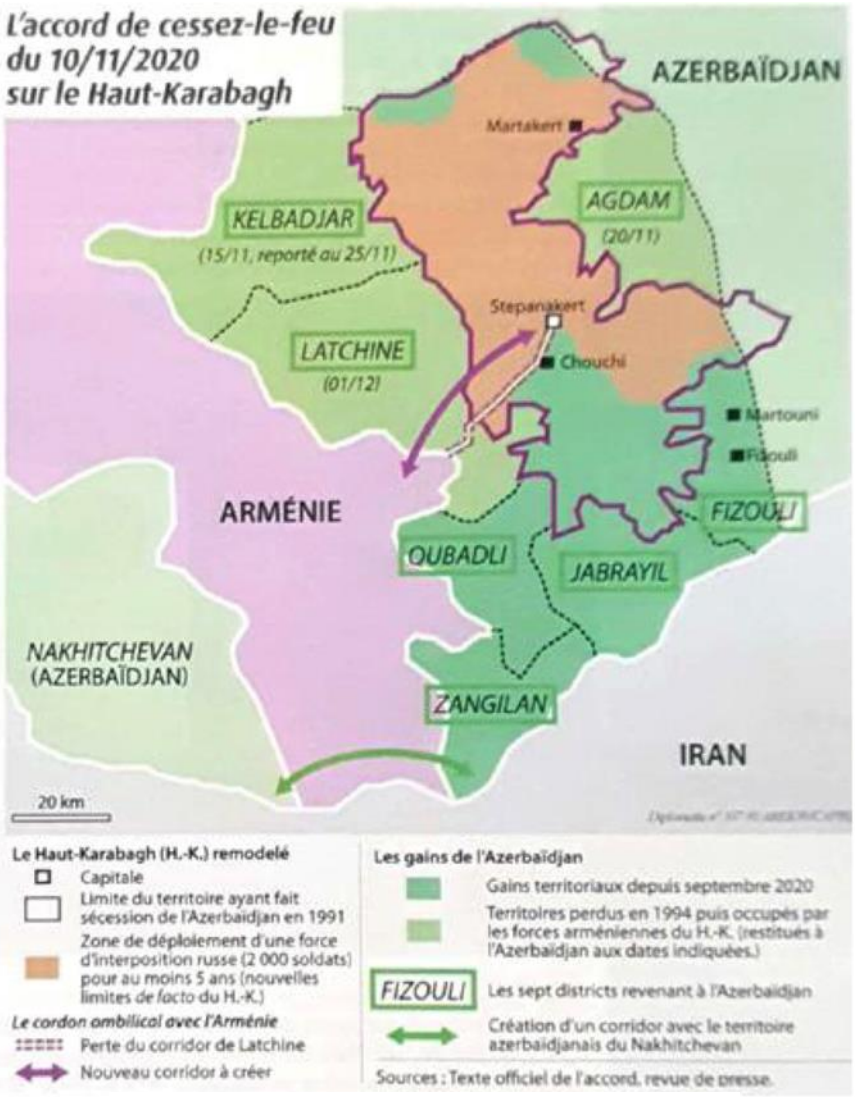
1) retorno dos territórios em torno de Nagorno-Karabakh para o controle azeri;
2) reconhecimento de *status* interino a Nagorno-Karabakh, fornecendo garantias para segurança e autogoverno;
3) estabelecimento de corredor territorial que una a Armênia a Nagorno-Karabakh;
4) futura determinação de um estatuto definitivo para Nagorno-Karabakh mediante procedimento legalmente vinculante e representativo da vontade do território;
5) o direito de todos os deslocados internos e refugiados a retornar a seus antigos lugares de residência antes do conflito; e
6) garantias internacionais de segurança, que incluiriam uma operação de manutenção da paz.

d) Histórico recente de conflitos

O desenvolvimento recente azeri, com base na exploração do petróleo, levou ao seu rearmamento e à mudança no equilíbrio de forças com relação à década de 1990. Desde o cessar-fogo em 1994 (não houve acordo de paz, e os países não têm relações diplomáticas), tensões ficaram incubadas na região, com o quadro se deteriorando à medida que o Azerbaijão, contrariado com o que vê como ocupação indevida de seu território, ganhou força econômica.

Não obstante os esforços de mediação internacionais, ocorreram diversas violações ao cessar-fogo de Bishkek, sendo a de abril de 2016 considerada a mais brutal delas: em quatro dias de embate, foram contabilizados cerca de 300 mortos. O embate foi iniciado por operação azeri, alegando uma reação contra bombardeios armênios a áreas civis (o que não foi provado). Em 5 de abril de 2016, foi assinado um novo acordo de cessar-fogo, pelo qual o Azerbaijão logrou controlar a região estimada entre oito e vinte quilômetros quadrados. Em 2017, foi feito um segundo referendo de independência da região de Nagorno-Karabakh, não reconhecido pelo governo do Azerbaijão. Em outubro de 2017 os presidentes de Armênia e Azerbaijão se encontraram em Genebra, sob os auspícios do Grupo de Minsk, no esforço de retomar as tratativas de paz – o que logo se mostrou frustrado. A partir de 2018, um novo presidente na Armênia, Armen Sarkissian, foi empossado, também com um uma retórica populista e militarista acerca da região. Ao mesmo

tempo, o Azerbaijão é governado desde 2003 pelo presidente Ilham Aliyev, que sustenta discurso belicoso contra a Armênia, proclamando alegado direito azeri de retomar total controle sobre Nagorno-Karabakh. Em 2018, instabilidade política armênia, no marco da Revolução de Veludo, agrava contexto e, em julho de 2020, há uma série de enfrentamentos em regiões de fronteira, não apenas em Nagorno-Karabakh.



Fonte: *Magazine Diplomatie*

No verão de 2020, dois movimentos evidenciaram a escalada das tensões: em julho, ocorreram enfrentamentos pontuais ao longo da fronteira; em agosto, manobras conjuntas dos exércitos turco e azeri. Em 27 de setembro de 2020, novos conflitos foram iniciados com uma ofensiva azeri na região fronteiriça de Nagorno-Karabakh para retomar as regiões de menor altitude ao sul do enclave. No mesmo dia, Erdogan anunciou que apoiaria o Azerbaijão na retomada do controle de Nagorno-Karabakh. Iniciava-se, assim, a chamada segunda guerra de Nagorno-Karabakh, que durou seis semanas e foi vencida pelo Azerbaijão. No início de outubro, a Rússia negociou um primeiro cessar-fogo, mas ele foi rapidamente violado. Fracasso semelhante tiveram outros dois acordos, um negociado pela França (em coordenação com Rússia e EUA) e

outro negociado diretamente pelos EUA. Mais de sete mil soldados e civis mortos e centenas de feridos de ambos os lados, além do deslocamento forçado de cerca de metade da população de Nagorno-Karabakh.

Finalmente, em 9 de novembro de 2020, anunciou-se o fim das hostilidades a partir da meia-noite do dia seguinte. O acordo de cessar-fogo, assinado entre os mandatários de Armênia, Azerbaijão e Rússia e com a concordância do presidente de Artsaque, previu o deslocamento de 1.960 soldados russos para manutenção da paz (inicialmente por cinco anos) e um centro conjunto russo-turco de supervisão do cessar-fogo. Cerca de 75% do território disputado foi transferido para o Azerbaijão, que retomou sete distritos adjacentes ao Nagorno-Karabakh ocupados na década de 1990, além de ganhar um corredor de acesso ao exclave de Nakhchivan, que faz fronteira com Irã e Turquia. Não obstante, a Armênia manteve controle do corredor de Latchine, que liga o país ao enclave no território azeri.

O acordo foi recebido como uma derrota armênia e reflete a vitória militar azeri. Como consequência, diversos protestos eclodiram na Armênia contra o cessar-fogo e pedindo a renúncia do presidente, gerando uma crise política que desembocou na organização de eleições antecipadas.

Em abril de 2021, o primeiro-ministro da Armênia, Nikol Pashinyan, renunciou a pouco menos de dois meses das próximas eleições legislativas como forma de tentar solucionar a crise política que se abateu sobre o país após a guerra do ano passado em Nagorno-Karabakh. Com a decisão, todos os membros de seu governo também apresentaram suas demissões, conforme exigido pela lei armênia. Pashinyan, entretanto, deve permanecer no cargo como interino até o resultado do próximo pleito[515]. Ele é considerado por adversários um traidor por ter aceitado assinar o acordo de cessar-fogo que pôs fim ao conflito com o Azerbaijão. Pashinyan afirma que foi compelido a concordar com o acordo de paz para evitar maiores perdas humanas e territoriais.

e) Situação atual no Nagorno-Karabakh

O atual cessar-fogo, negociado em 2020, foi patrocinado pela Rússia (o Grupo de Minsk permaneceu, em grande medida, alijado do processo negociador) e é mantido por tropas de manutenção de paz russas (que devem permanecer na região por cinco anos). Porém, a paz na região permanece frágil[516]. Tropas azeris e armênias seguem dispostas no terreno perto uma das outras, sem comunicação entre si, e interesses de política doméstica de lado a lado podem estimular ações militares.

Os novos embates não surpreendem alguns observadores, que consideram o cessar-fogo negociado em 2020 como insustentável. Diz-se que a Rússia "estancou o sangramento, sem tratar das feridas". O cessar-fogo, de redação vaga, sequer faz menção ao principal ponto de contenção entre os países, o *status* de Nagorno-Karabakh. Outros pontos frágeis incluem: fragilidade de garantias de acesso a locais religiosos e artefatos culturais; poucas medidas para facilitar a coabitação de azeris e armênios nas regiões disputadas; imprecisão das novas linhas de separação; e ausência de solução de longo prazo para os chamados "corredores de trânsito", o mais importante dos quais seria o de Zangezur, que permitiria o trânsito de pessoas e bens entre o enclave de

[515] Nas eleições parlamentares de junho de 2021, Nikol Pashinyan conseguiu se manter no cargo de primeiro-ministro, o que diminuiu as tensões domésticas.

[516] Observadores ressaltaram a importância da reinserção do Grupo de Minsk nas negociações e da maior participação das respectivas sociedades civis, sobretudo das mulheres, que permanecem virtualmente ausentes do processo de paz. O CSNU, embora tenha, quando o conflito ainda estava em sua fase quente, condenado o uso da força e clamado por fim imediato das hostilidades, não se pronunciou para respaldar o acordo de paz.

Naquechivão[517] ao restante do território azeri, atravessando a Armênia. Também restam pendentes de soluções questões relacionadas à responsabilização por crimes de guerra e violações de direitos humanos – tanto Azerbaijão quanto Armênia entraram com ações junto à Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) em função de alegados abusos, e a Armênia abriu caso na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Azerbaijão, por alegadas violações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial –, às competências específicas das forças russas de manutenção de paz e à reconstrução e à desminagem do território.

Com efeito, nos últimos meses, as tensões entre Azerbaijão e Armênia têm voltado a crescer ao longo de 2021 e 2022, com baixas ainda sendo anunciadas por ambas as partes. Em 12 de maio de 2021, soldados azeris ocuparam 41 km^2 de território armênio, nas províncias de Syunik e Gegharkunik. Um mês antes, o presidente azerbaijano Ilham Aliyev havia declarado que Ierevan e outros territórios armênios seriam "terras históricas" do Azerbaijão. Os soldados azerbaijanos permanecem na área até o presente, em contrariedade aos pedidos de retirada feitos pelo Parlamento Europeu e por dois líderes do Grupo de Minsk – os EUA e a França.

Confrontos ocorreram novamente em julho de 2021 (na fronteira da Armênia com o Naquichevão azerbaijano). O mês de novembro de 2021 foi marcado por embates fatais entre os países, na fronteira entre a província armênia Gegharkunik e o *rayon* (distrito) azerbaijano Kalbajar. A escalada de tensões levou o presidente azeri e o primeiro-ministro armênio a reunirem-se em Sochi, na Rússia, para discutir as relações bilaterais. No encontro, os países concordaram em trabalhar conjuntamente para reforçar o nível de estabilidade e segurança nas regiões contestadas e em tomar medidas tendo em vista o estabelecimento de comissão bilateral de demarcação e delimitação de fronteiras.

É interessante notar que, do ponto de vista russo, a situação ao sul do Cáucaso ao final de 2021 era essencialmente positiva: apesar da crise fronteiriça persistente, o caos da guerra de 2020 fora contido por meio de um cessar-fogo negociado pela própria Rússia, que garantiu assim sua presença miliar na região. Nas palavras do jornalista Neil Hauer, "[em dezembro de 2021] a posição de Moscou na região é claramente a mais poderosa desde o colapso soviético em 1991". A invasão da Ucrânia, em fevereiro de 2022, marcou um ponto de inflexão importante neste cenário. Quase um ano depois da afirmação de Hauer, no fim de 2022, a percepção geral se inverteu: "todos entendem que a Rússia está mais fraca do que nunca na arena internacional", conforme avaliação de um alto funcionário em Stepanakert.

Em 2022, mais embates foram travados ao longo da fronteira. Houve escalada de tensões em março, abril e agosto, que culminaram em um confronto de maior escala[518] entre 12 e 14 de setembro de 2022. Conforme imagens de satélite fornecidas pela Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), essa nova ofensiva foi iniciada pelo Azerbaijão, que avançou sobre território ocupado pelos armênios[519]. No dia seguinte, a Rússia afirmou ter facilitado um cessar-fogo, que, no entanto, foi violado poucos minutos depois do anúncio.

Em 14 de setembro, novo cessar-fogo foi anunciado pelos beligerantes, dessa vez negociado pelos EUA. Uma missão civil de monitoramento com 40 pessoas foi enviada pela União Europeia (UE) ao lado armênio da fronteira (o Azerbaijão não autorizou acesso ao seu lado), e

---

[517] O Naquichevão é uma república autônoma do Azerbaijão, que geograficamente constitui um exclave de 5.500 km^2 localizado entre a Armênia, o Irã e a Turquia.

[518] O Ministério da Defesa da Armênia declarou que o Azerbaijão usou artilharia, morteiros, drones de ataque e armas pequenas nessa ofensiva, que foi o maior confronto entre as partes desde a guerra de 2020.

[519] A Armênia afirma que, com essa ofensiva, o Azerbaijão ocupou cerca de dez quilômetros quadrados de território armênio e adentrou 7,5 km em direção à cidade armênia de Jermuk. O Azerbaijão, por outro lado, afirma ter apenas tomado áreas altas estratégicas ao longo da fronteira.

acordou-se também o envio de uma missão da OSCE. O número de vítimas é incerto. O Azerbaijão registrou a morte de 80 de seus soldados, mas a Armênia alega que as baixas do inimigo chegaram a 431. A Armênia, por sua vez, oficializou a morte ou o desaparecimento de 202 armênios, número que o Azerbaijão alega ser 450. Apesar do desencontro das declarações oficiais, pode-se falar em, no mínimo, 282 perdas.

Vídeos de atrocidades cometidas por soldados azerbaijanos no contexto dessa ofensiva circularam em plataformas online como o Telegram. A Armênia e vários países condenaram os registros que, caso tenham a sua autenticidade comprovada, serão evidência do cometimento de crimes de guerra por soldados azerbaijanos. Embora o Azerbaijão tenha declarado que investigaria alguns dos vídeos, ativistas azerbaijanos que criticaram a violência do conflito foram acusados de "traidores" pela ala jovem do partido governista (Novo Partido Azerbaijano, YAP, em azeri).

f) Envolvimento internacional no Nagorno-Karabakh

A questão de Nagorno-Karabakh envolve de forma direta Azerbaijão e Armênia, mas a correlação de forças transcende os dois países. O conflito entre Armênia e Azerbaijão é marcado por expressivo envolvimento de terceiros países, com destaque para os papéis de Turquia e Rússia.

Desde o fim da Guerra Fria, o Azerbaijão tem recebido expressivo apoio militar e diplomático da Turquia, que enxerga no envolvimento no conflito a possibilidade de reforçar seu papel de potência regional. Com efeito, os países, além de se unirem por históricos linguísticos e culturais (sintetizados na fórmula "uma nação, dois países"), mantêm laços militares (intercâmbios para formação e treinamento de oficiais, exercícios conjuntos e, principalmente, fornecimento de armas, drones e outros tipos de materiais bélicos) que foram cruciais para a vitória azeri. Na guerra de 2020. Além disso, Azerbaijão e Turquia têm importantes relações comerciais, financeiras e no plano energético. Apesar das visitas de Erdogan a Baku (três em um ano) e de seu forte envolvimento no tema, a Turquia não logrou tornar-se copresidente do Grupo de Minsk, tampouco levar os debates a âmbito mais abrangente, como na Organização das Nações Unidas (ONU). O relacionamento da Turquia com a Armênia, por sua vez, é bastante sensível. Os países não mantêm relações diplomáticas e, em 1993, a Turquia fechou sua fronteira com a Armênia, em gesto de solidariedade ao Azerbaijão. Os maiores obstáculos à normalização das relações bilaterais são a exigência turca de que a Armênia evacue totalmente o Nagorno-Karabakh e a questão do genocídio do povo armênio pelos otomanos. Apesar dessas dificuldades, os países comprometeram-se em nomear emissários especiais para tratar da normalização diplomática; e aceitaram estabelecer voos diretos entre si.

A Rússia, além da identidade cristã comum, é unida à Armênia pela aliança militar, representada pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e mantém bases militares naquele país, mas, ao mesmo tempo, considera que as garantias da OTSC são aplicáveis apenas às fronteiras internacionalmente reconhecidas da Armênia (ou seja, não alcançam o Nagorno-Karabakh) e vende armas ao Azerbaijão. Na prática, a Rússia tenta equilibrar-se entre quatro interesses:

1) manter a Armênia, aliada nominal, na sua esfera de influência;
2) preservar relações positivas com o Azerbaijão;
3) limitar a influência da Turquia no espaço pós-soviético e, ao mesmo tempo, evitar colisões que possam contaminar o relacionamento bilateral como um todo: não interessa à Rússia, por exemplo, que um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) venha a ter presença militar direta e expressiva em sua vizinhança; e

4) manter-se proeminente em uma região rica em hidrocarbonetos, o que demanda boas relações, especialmente, com o Azerbaijão.

Um quinto objetivo poderia ser mencionado: tendo em vista as grandes comunidades azeris e armênias na Rússia, uma posição de equilíbrio entre as partes tende a manter a estabilidade interna. O não reconhecimento de Artsaque pela Rússia indica o interesse de Moscou em manter o *status* incerto ao território; porém, a inação de Moscou em desencorajar a ofensiva azeri em 2020 guarda relação com o progresso nas relações com Baku, mas o desfecho do conflito, com o controle armênio enfraquecido, pode trazer consequências em médio e longo prazo aos russos. Como forma de evitar novos conflitos, a Rússia enviou um contingente de forças de paz para Stepanakert, capital de Artsaque, e firmou um memorando de entendimento com a Turquia para criar um centro de monitoramento conjunto em Agdam, cidade azeri em Nagorno-Karabakh. O centro iniciou suas operações em janeiro de 2021. A performance vacilante da Rússia na guerra da Ucrânia gerou uma espécie de "efeito cascata" geopolítico na região do Cáucaso, à medida que o poderio russo é posto à prova por Kiev. A última investida do Azerbaijão contra a Armênia (de 12 a 14 setembro de 2022) deve ser interpretada à luz desse contexto, que extrapola a disputa bilateral entre os beligerantes. Laurence Broers entende que a decisão azerbaijana de atacar em setembro de 2022 decorreu da percepção de que seria "a hora de usar a força para tomar tudo o que fosse possível", uma vez que a Rússia estaria distraída com o conflito na Ucrânia e que terceiros atores estariam fracos para reagir.

Em outubro de 2022, Putin promoveu encontro em Sochi entre os líderes da Armênia e do Azerbaijão. O presidente russo afirmou que, embora permaneçam pontos de desacordo, as discussões foram "muito úteis" e reiterou o comprometimento russo em buscar solução abrangente e definitiva ao conflito. Em uma declaração conjunta, os líderes armênio e azerbaijano concordaram em abster-se do uso da força em relação ao conflito de Nagorno-Karabakh e em travar as negociações com base em reconhecimentos de soberania mútua e integração territorial. O encontro aconteceu poucos dias depois que os líderes do Azerbaijão e da Armênia foram recebidos pelo presidente francês Emmanuel Macron e pode, portanto, ser interpretado como uma tentativa russa de reafirmar sua autoridade sobre a região.

Outros atores têm envolvimento digno de nota no conflito. O Irã busca gradualmente aumentar sua influência na região, apresentando-se como ator neutro capaz de mediar as disputas embora suas posições estejam, frequentemente, mais próximas da Rússia e da Armênia. Durante a guerra de 2020, o Irã supostamente autorizou a Rússia a usar o seu espaço aéreo para enviar ajuda militar à Armênia. Há significativas conexões de turismo e de energia entre o Irã e a Armênia. Embora ambos compartilhem laços históricos, culturais e religiosos (maioria xiita), as relações políticas entre eles são contenciosas. O Irã percebe como ameaçador o processo de modernização e sofisticação bélica do Azerbaijão, ainda mais por ser Israel um dos maiores parceiros azeris nesta empreitada. Ademais, o Irã tem uma expressiva minoria de azeris étnicos entre sua população, o que, dado o *soft power* azeri, pode ser fator de desestabilização interna. Ao longo de 2021, o Irã chegou a realizar exercícios militares nas proximidades da fronteira entre os países. Os governos concordaram em promover uma distensão das relações por meio do diálogo.

A França, um dos copresidentes do Grupo de Minsk, é um dos países europeus com participação mais vocal no conflito[520]. Embora mantenha posição oficial de neutralidade e reconheça Nagorno-Karabakh como território azeri, tem-se aproximado da Armênia. Em 2021, a Assembleia Nacional e o Senado aprovaram resoluções não vinculantes instando o governo a reconhecer a República de Arstaque – possibilidade prontamente rejeitada pelo chanceler francês.

[520] Há contingente expressivo da diáspora armênia na França, que detém influência econômica e política no país.

No confronto de setembro de 2022, por exemplo, o governo francês instou o Azerbaijão a respeitar a integridade territorial da Armênia e trouxe o tema para debate no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), além de ter acusado a Rússia de "provocar deliberadamente" os confrontos em "esforço para desestabilizar a volátil região".

O envolvimento de EUA, OTAN, UE (tanto a OTAN quanto a UE são pouco coesas, a respeito do tema) e dos demais participantes do Grupo de Minsk costumava ser mais tímido, tendência que está se revertendo diante da falta de confiança internacional em Putin. Nancy Pelosi visitou Ierevan em 17 de setembro de 2022, poucos dias após o confronto (o speaker do Parlamento armênio destacou a importância dos EUA na estabilização da situação), e, na mesma ocasião, o secretário de Estado Antony Blinken telefonou ao presidente azerbaijano para demandar adesão ao cessar-fogo e desengajamento militar[521].

As principais contribuições da UE são a facilitação do diálogo entre as partes; contribuições financeiras sob forma de auxílio humanitário e para o atendimento de necessidades pós-conflito, incluindo desminagem; e o envio de especialistas, em dezembro de 2021, para auxiliar na delimitação de fronteiras. A influência da UE tem aumentado: é o único ator que, assim como Moscou, conseguiu reunir os beligerantes em cúpula (dezembro de 2021, fevereiro e abril de 2022). Charles Michel, presidente do Conselho Europeu em Bruxelas, tem sido visto como um mediador efetivo e mais honesto do que Moscou (que se ressente das negociações em nível de UE). Michel centrou-se primeiro em questões humanitárias (prisioneiros, localização de minas e de túmulos) e no restabelecimento de uma linha de comunicação rápida (*hotline*) entre os ministros de defesa dos dois países em conflito. Agora, seu próximo desafio é avançar a abertura de todas as conexões econômicas e de transporte na região, conforme estipulado no ponto final do cessar-fogo de 2020. O interesse da UE na região também tem aumentado, especialmente devido à atual crise energética europeia. Ursula von der Leyen visitou o Azerbaijão em julho de 2022 e assinou um acordo com Ilham Aliyev para aumentar a importação europeia de gás azerbaijano de oito para vinte bilhões de metros cúbitos em 2027. Von der Leyen absteve-se de falar de Nagorno-Karabakh e caracterizou o Azerbaijão como um parceiro confiável, o que foi criticado por grupos europeus pró-democracia e por representantes da Armênia. Poucos meses depois da visita, no entanto, o Azerbaijão já estava novamente envolvido em embates com a Armênia, o que escancarou a dificuldade europeia de avaliar corretamente os riscos e as implicações do conflito de Nagorno-Karabakh. Para o acadêmico Maximiliam Hess, eventual "abandono" de Nagorno-Karabakh a Baku, pelo Ocidente, pode aumentar a influência russa na Armênia. As tropas russas no local poderão eventualmente hostilizar o Azerbaijão e exigir concessões, o que inviabilizaria, em definitivo, qualquer esperança de abastecimento energético europeu vindo da região. Além disso, outros países parecem melhor preparados, em termos de infraestrutura, para substituir a Rússia no fornecimento energético à Europa: é o caso de EUA, Catar, Argélia e até mesmo Irã.

Ainda, vale mencionar o posicionamento britânico, que manteve linha similar às de França e EUA, defendendo solução pacífica acompanhada, no âmbito doméstico, por reconhecimentos de Artsaque a níveis municipal e regional sem qualquer indicação de similar atitude pelo governo central. No que diz respeito ao posicionamento da China, finalmente, o país tem relações cordiais

[521] Os EUA atuaram como mediadores no conflito de 2020, ao lado de Rússia e França, e reiteradamente afirmam a necessidade de cessar-fogo e de uma solução pacífica. Há grande contingente armênio no país, mas a Casa Branca se mantém neutra, sem posicionar-se a favor de um dos lados. Peculiaridade em relação ao reconhecimento do Estado de Artsaque é que ele foi discutido pelos Legislativos estaduais: dez estados aprovaram leis reconhecendo Artsaque, enquanto dois reconhecem a integridade territorial do Azerbaijão.

com Armênia e Azerbaijão, o que influencia a posição discreta, sem defender nenhum lado, apenas defendendo a solução pacífica e mediante diálogo.

g) O contexto após a invasão russa da Ucrânia e perspectivas de resolução do conflito

A guerra de 2020 foi um marco transformador na correlação de forças entre as partes beligerantes: se, desde 1994, a Armênia controlava grande parte de Nagorno-Karabakh, desde a vitória militar do Azerbaijão na guerra de 2020, é este o país que detém posição mais forte – seja para negociar acordos, seja para avançar objetivos com o uso da força. A guerra na Ucrânia acentuou esse cenário.

Atualmente, as três maiores preocupações de Baku são:

1) encaminhar a desocupação armênia do Corredor de Lachin e retomar a região conforme acordado no cessar-fogo de 2020;
2) encaminhar a desmilitarização de Nagorno-Karabakh (a Armênia alega que já retirou suas forças militares da região); e
3) aproveitar a situação geopolítica favorável para negociar um acordo que encerre o conflito a seu favor (embora os dois lados tenham expressado interesse em iniciar diálogos ainda em abril de 2022, o Azerbaijão tem reclamado da lentidão diplomática armênia, que acusa de proposital).

A principal evidência da grande vantagem azerbaijana atual é o fato de que Baku insiste que Nagorno-Karabakh não mais existe como entidade territorial: a área seria, agora, simplesmente uma parte integrante do território azeri e nada mais[522].

Analistas entendem que Baku deveria aproveitar a situação de superioridade para pressionar por um desfecho diplomático, buscando a assinatura de um acordo de paz. Se o Azerbaijão insistir em mais ações militares, poderá danificar sua reputação, colocando em risco aspectos de sua cooperação bilateral com a UE, que envolve questões energéticas e financiamentos para desenvolvimento. As vantagens de uma paz duradoura incluem a potencial reabertura da fronteira entre Turquia e Armênia, o que incrementaria o fluxo de comércio em todo a região sul do Cáucaso.

A Armênia, por sua vez, vê a escalada azerbaijana como uma forma de pressioná-la para desistir das discussões sobre o *status* futuro de Nagorno-Karabakh. Essa estratégia para estar funcionando em alguma medida: o governo armênio mostrou-se disposto a fazer concessões difíceis (abriu mão de negociações em formato específico e admitiu a possibilidade de assinar um acordo de paz que deixasse em aberto a questão de Nagorno-Karabakh). Além disso, a Armênia já não pode contar integralmente com a sua maior aliada e há frustração em Ierevan quanto à ineficácia das tropas russas de manutenção da paz, cujo mandato não está claramente definido.

Desde o início da guerra na Ucrânia, a Armênia tem procurado manter o maior número de potências satisfeitas: opôs-se, sozinha, à suspensão russa do Conselho da Europa, e Pashinyan visitou Putin menos de dois meses depois do início da invasão; ao mesmo tempo, a Armênia aderiu às sanções econômicas impostas pelo Ocidente[523]. Com isso, na avaliação do professor Daniel W.

---

[522] Essa retórica é justificada pelo fato de os armênios jamais terem concordado em discutir a autonomia de Nagorno-Karabakh enquanto parte integrante do Azerbaijão: agora que boa parte da região está sob o controle efetivo de Baku, a possibilidade de negociar um autogoverno, anteriormente oferecida por Baku e rechaçada por Ierevan, foi retirada da mesa de possibilidades. Nos termos de um funcionário azerbaijano: "*We offered it, you rejected it*".

[523] Quando se trata de respeitar sanções internacionais sem arruinar relações com o país-alvo, os armênios têm décadas de experiência: mantêm bons laços com o Irã e cumprem as sanções multilaterais impostas ao país.

Drezner, a Armênia espera ganhar autonomia e tempo, não apenas para se recuperar da guerra de 2020 e da pandemia, mas também para promover reformas estruturais. Se o conflito em Nagorno-Karabakh não escalar novamente, há boas chances de recuperação armênia nos próximos anos (em parte porque a diáspora em países como Austrália, França, Rússia e EUA reforça a projeção armênia para o mundo, facilitando alianças). Isso pode reequilibrar, ao menos parcialmente, a posição armênia no tabuleiro geopolítico regional.

A título conclusivo, vale lembrar a lição da historiadora francesa Claire Mouradian, que alerta para uma situação de "nações em guerra, paz dos impérios", argumentando que talvez a "inimizade hereditária" e irreconciliável entre armênios e azerbaijanos seja, em grande parte, consequência de uma dinâmica de poder entre potências – historicamente, Rússia e Turquia – que disputam áreas de influência e veem diferentes povos simplesmente como "variáveis de ajuste".

VI. Geórgia, Abecásia e Ossétia do Sul

Fonte: Wikipedia

a) A questão da Ossétia do Sul e da Abecásia

A República da Geórgia, apesar de ter sido uma das repúblicas soviéticas mais prósperas, passa por transição política conturbada no pós-Guerra Fria. O país proclama sua independência em abril de 1991 e, rapidamente, passa por crise econômica, a qual é acompanhada da eclosão de forças centrífugas em seu território. As regiões povoadas por minorias (Adjara, Ossétia do Sul e Abecásia) opõem-se ao governo central, que, também, se distancia da Rússia. A implementação de um modelo híbrido, baseado na democracia e no pluralismo político, porém acompanhado de práticas herdadas do socialismo, leva ao surgimento do crime organizado. Após o breve regime de Zviad Gamsakourdia, o ex-ministro das relações exteriores da União Soviética (URSS), Edouard Chevardnadze chega ao poder após golpe de Estado em janeiro de 1992 e mantém-se na presidência do país por três mandatos seguidos (1992, 1995 e 2000).

A partir dos anos 1990, a Geórgia elege o europeísmo como identidade nacional. O Conselho da Europa, em 1994, fixa critérios para definir até onde o continente europeu se estenderia em meio as ex-repúblicas soviéticas. Se a Ásia Central é descartada como parte da Europa, aos países do Cáucaso lhes é deixada a opção da autodefinição. Nesse momento, a Geórgia decide por seguir a via europeia, e, em 1999, o país é autorizado a aderir ao Conselho.

Em 2001, surge o Movimento Nacional Unido (MNU), coalizão de centro-direita de oposição ao governo, liderada por Mikheil Saakashvili. Após conturbadas eleições legislativas em 2003, em que os resultados oficiais concedem apenas o terceiro lugar ao MNU, manifestações levam à “Revolução das Rosas”, primeira das ondas de protestos populares nas ex-repúblicas soviéticas. Chevardnadze é destituído do cargo, e, em 2004, Saakashvili chega à presidência. Implementa-se, a partir daí, política de aproximação junto à União Europeia (UE) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, ao mesmo tempo, de distanciamento da Rússia, à qual se demanda a evacuação das bases militares ainda presentes no território georgiano.

A política de reincorporação dos três territórios com minorias georgianas (Adjaria, Ossétia do Sul e Abecásia) torna-se objetivo do governo da Geórgia. Após a retomada de Adjaria em 2004, Saakashvili, já reeleito em 2008, visa a reintegrar as duas porções territoriais remanescentes, a começar pela Ossétia do Sul. Lança-se ofensiva militar em agosto desse ano, e Moscou responde com contraofensiva agressiva, chegando às proximidades da capital, Tbilisi, que leva o governo

georgiano a recuar do território almejado. A Geórgia, consequentemente, retira-se da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), ao passo que a Rússia reconhece a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, na qual a presença militar é mantida.

Os eventos de 2008 levam a uma reviravolta na política doméstica georgiana. O bilionário Bidzina Ivanichvili funda e financia a coalizão Sonho Georgiano (SG), que, em 2012, venceu as eleições legislativas e, em 2013 e 2018, as presidenciais. Ainda assim, o país passa por crescente polarização política, de modo que o SG obtém um terceiro mandato em 2020 marcado pela perda de parte significativa dos assentos legislativos. Em fevereiro de 2021, após a prisão de lideranças do MNU, protestos demandam a demissão do governo, enquanto a aposentadoria de Ivanichvili enfraquece a unidade do SG.

b) O envolvimento da Geórgia no conflito ucraniano

A invasão da Ucrânia pode, potencialmente, reativar outros conflitos no sul do Cáucaso. Moscou tem usado os territórios da Ossétia do Sul e da Abecásia como meio de pressionar a Geórgia a abandonar postura pró-ocidental. O atual governo georgiano tem sido cauteloso, sem tomar atitude confrontacionista em relação ao conflito russo-ucraniano. Por um lado, em março de 2022, o país deposita sua candidatura à membresia da UE. Por outro, o Executivo mostra-se relutante em condenar a invasão russa, dada a grande dependência econômica de Tbilisi à Moscou que, em resposta, rechaçou as demandas da Ossétia do Sul e da Abecásia de serem incorporadas ao território russo, de modo que referendos populares sobre o tema foram cancelados nessas regiões. No entanto, tem havido rumores de que Moscou esteja mobilizando contingentes dos dois territórios autônomos na Geórgia, na medida em que muitos residentes, especialmente, na Ossétia do Sul, possuem nacionalidade russa.

Politicamente, o governo da Geórgia apoiou todas as resoluções internacionais e, até setembro de 2022, acolheu cerca de 21 mil refugiados ucranianos. A população local tem, ainda, organizado manifestações pró-Ucrânia e se engajado em atividades de assistência humanitária junto a organizações não governamentais e a instituições do governo. Entidades financeiras do governo têm aderido a sanções impostas à Rússia. Ainda assim, observaram-se algumas ambiguidades diplomáticas quando o presidente ucraniano Zelensky chamou o embaixador ucraniano na Geórgia e exortou o primeiro-ministro georgiano a não impedir que voluntários do país se dirijam ao fronte na Ucrânia. O partido do governo, Sonho Georgiano, também criticou a presidente Zurabishvili por ter-se manifestado abertamente em favor de Kiev no conflito, e têm sido observadas rusgas entre políticos georgianos e ucranianos. Efetivamente, a elite política do país está fragmentada: enquanto o país toma posições pró-Ucrânia, acusa-se o Ocidente de pressionar a Geórgia a iniciar um “segundo fronte” contra a Rússia. Esse contexto reflete a relativa demora de a UE reconhecer o *status* da candidatura georgiana ao bloco. Por fim, ante a decisão europeia de cessar as importações de recursos energéticos da Rússia, a Geórgia deve ganhar, com o tempo, maior importância como país de trânsito para gasodutos e oleodutos originários, por exemplo, do Azerbaijão.

c) Posição dos P5

A Rússia é assertiva e reconhece as repúblicas como Estados soberanos, o que levou à ruptura de relações diplomáticas com a Geórgia. Além disso, os russos ofereceram ajuda humanitária a países como Nauru, para que também reconhecessem os dois países. Até 2020, os

russos mantinham cerca de dez mil soldados em cada um dos territórios – no caso da Ossétia do Sul, com pouco mais de 50 mil habitantes, as tropas representavam quase um quinto da população total. Com a eclosão da guerra russo-ucraniana, no entanto, estima-se que parte desse contingente, bem como de carros armados e outros equipamentos, tenham sido enviados para o fronte de batalha na Ucrânia, o que tem reavivado discussões acerca de eventual retomada dos dois territórios no âmbito doméstico da Geórgia. Embora a Rússia não afirme expressamente a intenção de incorporar os dois territórios, é o envio de ajuda financeira por parte de Moscou que sustenta os dois territórios – em especial a Ossétia do Sul, desprovida de capacidade para prover serviços básicos para seus cidadãos sem o auxílio russo. A questão dos dois territórios, assim, permanece sem solução. Hoje, além da Rússia, Nicarágua, Venezuela, Nauru e Síria reconhecem as repúblicas da Abecásia e da Ossétia do Sul.

A China manifestou preocupação com o desenvolvimento dos conflitos já em 2008 e reconheceu a complexidade da situação. Sem descartar sua defesa da integridade territorial da Geórgia, quando a Rússia reconheceu os dois territórios, a China foi uma das principais críticas ao *lobby* russo para o reconhecimento dos Estados. Por outro lado, desde 2015 Pequim mantém relações comerciais com a Abecásia, a ponto de um estande do território ter integrado feiras em Xangai, e de uma delegação de empresários chineses terem visitado a Abecásia em 2019.

Os EUA rejeitam até hoje as declarações unilaterais de independência, defendendo que os territórios sejam reintegrados à Geórgia com maior autonomia. Washington condicionou auxílio financeiro para reconstrução da infraestrutura nas regiões a evoluções no processo de paz, o que não aconteceu até hoje. Por outro lado, houve financiamento de iniciativas humanitárias para os dois territórios pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês).

O Reino Unido teve posição muito assertiva quando da declaração de independência dos dois territórios, acusando a Rússia de causar a crise na Geórgia, sobretudo após o anúncio do reconhecimento russo aos dois Estados. Além disso, o Reino Unido indicou que defenderia o retorno das reuniões do G7, excluindo a Rússia, que integrava o G8, sob o argumento de que "um país que deseje participar de organizações como o G8, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), precisa entender que há direitos, mas também responsabilidades". A França defende a integridade territorial da Geórgia e critica a presença russa.

VII. Cáucaso do Norte

Fonte: *Wikitravel*

a) República da Chechênia

As duas décadas iniciais da Chechênia como república federada da Rússia são marcadas por conflitos violentos. Em 1991, lideranças locais declararam a independência do território, o que resultou na Primeira Guerra da Chechênia (1993-1996). Não obstante a superioridade militar russa, os chechenos lograram, mediante cessar-fogo e posterior acordo de paz, obter a independência *de facto* como República Chechena da Ichkeria. A Segunda Guerra da Chechênia (1999-2009), é marcada pela condução de Putin na resolução do conflito, que emprega uma tática personalista junto às lideranças locais. De fato, a chegada de Ramzan Kadyrov ao governo checheno, em 2004, após a morte de seu pai, representa ponto de inflexão nas relações russo-chechenas. Ao considerar-se a crescente centralização da Federação Russa, a Chechênia goza de grande autonomia relativa em função da relação de lealdade que Kadyrov mantém com Putin. Em troca de leis próprias, de uma economia paralela, de uma política externa autônoma e de serviços de segurança sob controle local, o líder checheno garante a estabilidade do território outrora dissidente por meio do apoio irrestrito a Putin. Esse relacionamento se traduz, por exemplo, na ampla manipulação eleitoral a favor do chefe de Estado russo. Destaca-se, no entanto, a presença das forças de segurança (contingente de mais de 20 mil unidades) chechenas para além das fronteiras russas. O exército de Kadyrov foi usado na região do Donbass ucraniano como "voluntários"; na Síria, foi empregado em função da presença majoritária do islamismo sunita entre os chechenos, o que serviu para equilibrar o peso da aliança xiita-alauíta com o governo Assad.

A ampla autonomia conferida à Chechênia diz respeito, também, ao enfrentamento ao terrorismo no âmbito interno. O nacionalismo independentista, na região, deu lugar a movimento islamista regional. O Emirado do Cáucaso, estabelecido em 2015, declara lealdade ao Estado Islâmico, de maneira que o apoio do Kremlin a Kadyrov torna-se ferramenta de estabilização de repúblicas vizinhas. Acresce-se ao poder militar checheno o controle sobre as receitas petrolíferas

da região. Consolida-se, dessa forma, uma república altamente repressiva porém economicamente dinâmica.

A estreita relação entre Putin e Kadyrov não eliminou todos os problemas securitários da região. Destacam-se as diferenças a respeito das fronteiras territoriais entre as repúblicas, como, por exemplo, a tentativa de troca de terras entre a Chechênia e a Inguchétia, o que provocou manifestações contrárias na segunda. De maneira similar, o presidente do Daguestão, ao afirmar estar discutindo delimitações fronteiriças com Kadyrov, levou a inquietações por parte da população local. Observa-se, consequentemente, que a relativa liberdade conferida ao líder checheno pode, no longo prazo, tornar-se elemento de instabilidade no Cáucaso do Norte. O arranjo político Putin-Kadyrov, altamente personalizado, criou uma república chechena dotada de grande autonomia política, econômica e militar sem, no entanto, integrá-la efetivamente ao Estado russo. Esse processo dependerá, portanto, do desenvolvimento de um plano de integração a nível institucional, em que relações pessoais, embora relevantes, não conduzam a estabilização regional.

Em relação ao conflito na Ucrânia, as forças de Kadyrov têm desempenhado papel ativo junto às forças oficiais russas. Já em fevereiro de 2022, mídias russas reportaram o destacamento de cerca de 12 mil soldados da região para o fronte. Kadyrov, no entanto, tem criticado a lentidão e a falta de resultados do desenvolvimento dos ataques russos e, com frequência, dissemina vídeos e informações acerca da participação dos batalhões sob seu comando em diversas áreas da Ucrânia, como Kiev, Kherson e Donetsk. Deve-se mencionar, ainda, que alguns grupos chechenos, especialmente, de causa islamista, defendem o lado ucraniano do conflito, inclusive, fazendo parte do esforço de guerra com apoio militar.

A guerra na Ucrânia tem suscitado discussões acerca da capacidade de a Rússia manter-se coesa em relação às suas mais de 80 regiões, cuja lealdade tem sido garantida muito mais pelas relações pessoais entre Putin e lideranças locais. À medida que mais recursos são destinados ao fronte ucraniano, menor tende ser o controle central sobre províncias distantes, como a chechena, que poderia, mais uma vez, tornar-se fonte de instabilidade doméstica. O Kremlin tem dependido de contingentes militares desproporcionalmente originários do Norte do Cáucaso, como a Chechênia. A estabilidade regional, nesse contexto, depende da continuidade do apoio político e material de moscou às elites locais. Essa relação é latente entre Putin e Kadyrov, de modo que a estabilidade chechena depende da manutenção de Putin no poder; caso sequem os recursos oriundos de Moscou, não se pode descartar o ressurgimento de movimentos favoráveis à autonomia local.

b) República do Daguestão

O Daguestão representa o epicentro da instabilidade interna russa desde 2009. Economicamente dependente de transferências governamentais, a república torna-se ponto de disseminação do terrorismo jihadista após o espraiamento do Emirado do Cáucaso na região. Os ataques contra as forças de segurança oficiais se multiplicaram, de modo que o Kremlin, em 2017, nomeia Vladimir Vassilev como presidente da república. Como cristão não ortodoxo, não pertencente a nenhuma das dezenas de etnias que compõem o território e membro do partido governista Rússia Unida, coube a Vassilev pacificar uma região alastrada pelo jihadismo revolucionário influenciado tanto pelo Wahabismo saudita quanto pelas anteriores tentativas de repressão dessa vertente pelo governo. Relata-se, no contexto anterior às olimpíadas de inverno de Sochi, de 2014, o envio, por vezes, forçado, de milhares de indivíduos radicalizados para a Síria, o que havia coincidido com o aumento de incursões do Estado Islâmico nesse país. Esse êxodo,

em paralelo, tem sido acompanhado pela relativa pacificação do Daguestão, embora as autoridades locais ainda mantenham membros do Salafismo sob estreita vigilância.

O Daguestão representa um ponto estratégico do território russo. No âmbito militar, a construção da base naval de Kaspiysk, localizada no mar Cáspio, o que permitirá o deslocamento da frota russa do rio Volga, cuja navegação é interrompida por seis meses em função do congelamento da água. Essa estratégia confere a liderança naval russa na região, na medida em que a recente convenção sobre o estatuto legal do mar Cáspio permite a navegação de embarcações militares apenas a Estados costeiros a esse corpo d'água. Com Kaspiysk, portanto, o distrito do Cáucaso do Norte, como um todo, adquire importância renovada para o Kremlin.

A importância do Daguestão remete também à dimensão energética. Importantes oleodutos e gasodutos atravessam o território da república, como aqueles oriundos da Ásia Central e do Azerbaijão. O porto da capital, Makhatchkala, ainda, desempenha papel de escoamento da produção petrolífera russa. O território daguestanês apresenta grande potencialidade na prospecção de gás natural e, no entanto, importa seu consumo de fontes siberianas e endivida-se, consequentemente, junto ao governo federal. Afirma-se, nesse contexto, que Moscou busca neutralizar tentativas de autonomização energética do Daguestão como forma de manter a república dependente das transferências federais de forma a evitar arroubos secessionistas. Deve-se mencionar, por fim, que, malgrado as resistências locais contra a repressão russa, a república não experimentou nenhuma tentativa de secessionismo até então em função, principalmente, do mosaico étnico que compõe o território e neutraliza reivindicações por grupos majoritários.

No contexto da invasão da Ucrânia, observaram-se protestos locais contra o recrutamento de homens a serem enviados para o cenário de guerra. Como em outras regiões caracterizadas pela presença de minorias étnico-religiosas, a proporção de soldados recrutados, bem como de mortos por resultado do conflito, tem sido maior.

c) Inguchétia

A Inguchétia é mais uma república integrante da Federação Russa no Distrito Federal Norte-Caucásico. A região faz fronteira com a Geórgia ao sul; com a Ossétia do Norte e com a Chechênia ao oeste e ao leste, respectivamente; e com a região de Stravopol Krai ao norte. Sendo o menor dos entes federados russos, a Inguchétia foi estabelecida em 1992 após a dissolução da República Socialista Soviética Autônoma Checheno-Inguche e abriga a minoria nacional dos inguches[524]. Em função, majoritariamente, da instabilidade norte-caucasiana, a Inguchétia representa uma das regiões mais pobres e voláteis da Rússia. Apesar de os índices de violência terem diminuído ao longo dos últimos anos, episódios de insurgência ocorridos na Chechênia têm afetado a república vizinha.

Já em 1992, tensões étnicas entre inguches e ossetos levaram à eclosão de conflito osseto-inguche, que envolveu tentativas alegadas de limpeza étnica de minorias inguches na Ossétia do Norte. Veículos de mídia reportaram o sequestro, o enclausuramento, a privação alimentar e a execução de inguches, o que resultou na expulsão de mais de 60 mil indivíduos dessa etnia da Ossétia do Norte. Durante a Primeira e a Segunda Guerra Chechena (1994 e 1999), a Inguchétia foi objeto de fluxos significativos de refugiados chechenos e norte-ossetos, o que levou ao

[524] Em 1991, quando os chechenos declararam independência da URSS para formar a República Chechena de Ichkeria, os inguches decidiram separar-se da República Checheno-Inguche. Assim, em 1992, os inguches juntaram-se à recém-criada Federação Russa a fim de resolver conflitos com a Ossétia de maneira pacífica e, também, com a esperança de que Moscou devolvesse terras inguchas ocupadas anteriormente por povos da Ossétia do Norte.

empobrecimento local. A população masculina inguche, ainda, foi abduzida por milícias ossetas e russas. Ao longo dos anos 2000, tensões aumentam junto ao governo central, registrando-se episódios de desobediência civil, alguns dos quais incluíram o ataque a forças militares russas.

No geral, a Inguchétia apresenta diversos elementos de instabilidade que caracterizam a região do Norte do Cáucaso. Além dos diferendos territoriais com a Ossétia do Norte, há a presença de populações muçulmanas que, por vezes, cooperam com outras provenientes da Chechênia e promovem ataques terroristas contra o governo central. Destaca-se, no entanto, a guerra civil local, ocorrida entre 2007 e 2015 e que tornou a Inguchétia a região mais instável do Norte do Cáucaso. O conflito eclodiu após tentativa de assassinato do presidente da república inguche, Murat Zyazikov, o que levou Moscou a interceder e enviar milhares de tropas das forças especiais do país. Em 2015, após a dura repressão russa e diversos embates, os rebeldes inguches foram considerados derrotados em 2015.

VIII. Ásia Central

Fonte: Wikipedia

a) Contexto regional

Desde o colapso da União Soviética (URSS), a economia da maior parte dos países da região tem passado por um declínio da renda *per capita*. No Cazaquistão e no Turcomenistão, o crescimento econômico impulsionado pela exportação de hidrocarbonetos não tem beneficiado a população em geral. Os índices de desenvolvimento humano, em geral, também pioraram.

Após a saída dos Estados Unidos (EUA) do Afeganistão, Rússia e China representam as principais oportunidades de parcerias para as elites locais. Já se nutria desconfiança da retórica estadunidense, percebida como muçulmana após a invasão do Iraque e a subsequente política de antagonismo ao Irã. O acordo de paz com os Talibãs, grupo considerado ameaça securitária pelos países, erodiu rapidamente a crença em Washington como parceiro confiável. A chegada dos talibãs ao poder, em 2021, em um país que compartilha fronteiras com três países da região eleva o temor da desestabilização regional. A proximidade do Uzbequistão, do Tadjiquistão e do Turcomenistão ao Afeganistão torna a Ásia Central conjunto geográfico de importância estratégica. Teme-se a disseminação do extremismo religioso a partir do território afegão, na medida em que o Estado Islâmico-Khorasan ganha força nas regiões limítrofes e reivindica expansão islâmica por sobre limites fronteiriços. Sabendo-se que cerca de 2000 indivíduos originários da Ásia Central se juntaram ao Estado Islâmico na Síria e que se reorganizaram no Afeganistão, para os países dessa região, teme-se a consolidação de um califado fundamentalista para além do território afegão. Para fazer frente a essa ameaça, portanto, busca-se o apoio junto às potências do continente eurasiático. Nesse contexto, observa-se o descontentamento com a crença na democracia liberal e, também, a idealização da estabilidade e da força que a Rússia alega prover.

A presença russa na Ásia Central faz-se sentida na estabilidade regional. O Kremlin não tem hesitado em apoiar governos em episódios de manifestações domésticas, como durante a guerra civil tadjique e os conflitos étnicos quirguizes. Teme-se, porém, a dependência excessiva junto à Rússia, o que dá vazão à busca pela cooperação com outros atores, tendência que tem sido

exacerbada após a invasão russa da Ucrânia e temores de que a região centro-asiática sofra processo semelhante.

A Rússia desempenha papel de destaque na defesa da Ásia Central, de modo que as cinco repúblicas da região buscam manter boas relações com o país. Não obstante certa homogeneidade na política regional, não há mecanismo de coordenação centro-asiática. Ao contrário, observam-se conflitos fronteiriços entre civis tadjiques e quirguizes, resultado da indefinição lindeira. A Rússia, como referência cultural, midiática e linguística, mantém-se influente na região, de modo que o Cazaquistão e o Quirguistão fazem parte da União Econômica Eurasiática (UEE). Destaca-se também, o grande contingente de trabalhadores migrantes de origem quirguiz e tadjique na Rússia. Com exceção ao Turcomenistão e ao Uzbequistão, os outros três países são ligados a Moscou pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Entretanto, observa-se a implementação de política externa multivetorial, orientada pela aproximação junto a outros atores, como países ocidentais e a China, que vem ganhando espaço na política regional.

A China, nesse contexto, tem o maior potencial de suprir a lacuna deixada pela saída dos EUA da região. Pequim, por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), tem investido em obras infraestruturais que, no entanto, não se isentam de críticas. A falta de resultados duradouros no nível de emprego local e a tendência de endividamento dos governos têm levado a descontentamentos e a protestos contra a presença chinesa. A perseguição aos *uigures*, ainda, representa outro ponto de desconfiança, na medida em que os principais grupos da região compartilham de laços étnicos e culturais com essa minoria. Os países da região tendem, consequentemente, a preferir a cooperação com a Rússia. O idioma russo e o alfabeto cirílico são amplamente utilizados, ao passo que o ambiente político e de negócios do país é de longa data conhecido. Canais de notícias e entretenimento russos dominam a mídia da Ásia Central, ao passo que a China, pouco conhecida, é, por vezes, hostilizada.

Deve-se, no entanto, observar que ainda predomina o cenário de divisão de tarefas entre Rússia e China na região. A primeira concentra-se na área securitária, ao promover exercícios militares conjuntos, combater ao narcotráfico e estabelecer presença militar ostensiva no Quirguistão, no Tadjiquistão e no Cazaquistão. A segunda, dotada de capacidade econômica que a Rússia não possui, concentra-se em projetos de desenvolvimento como estratégia de manter sua influência. Conclui-se que a presença sino-russa não necessariamente impede eventual política de cooperação estadunidense, na medida em que fatores caros à população da região, como o islamismo, dependem da promoção da liberdade religiosa.

A Turquia também vem incrementando sua presença na região centro-asiática. O país mantém boas relações com os quatro países turcófonos da região (Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Turcomenistão), em que se observa, concomitantemente, maior dinamismo econômico. Na dimensão cultural, destaca-se o Conselho Túrquico, criado em 2009 e que, em 2021, é rebatizado como Organização dos Estados Túrquicos (o Turcomenistão participa como Estado observador). Vale observar, nesse contexto, a hostilidade ao crescimento da presença chinesa, por parte desses países, em função de duas dimensões. A primeira diz respeito à crescente predominância econômica da China, em que se teme a relativização dos interesses nacionais às custas daqueles de Pequim. A segunda associa-se ao tratamento dispensado aos *uigures*, minoria túrquica chinesa na província de Xinjiang, em que as percepções de perseguição de assimilação cultural são mal vistas pelas populações centro-asiáticas.

A busca por relações externas mais plurais ainda não se manifesta com clareza no âmbito securitário. Nesse sentido, a Rússia permanece como garantidor da estabilidade de regimes marcados pelo autoritarismo, o que pôde ser observado em janeiro de 2022 durante as

manifestações populares no Cazaquistão. O presidente Tokayev, ao temer golpe de Estado apoiado, inclusive, pelas elites palacianas, não hesitou em acionar os mecanismos de intervenção previstos no âmbito da OTSC. A Rússia, como membro dominante da organização, viu na ocasião oportunidade de reafirmar seu papel como potência estabilizadora em sua esfera de influência.

No geral, o contexto recente da Ásia Central é marcado por uma série de episódios de instabilidade. A possível expansão do fundamentalismo a partir do Afeganistão, com a ascensão talibã em 2021, é acrescida, de conflitos dentro e entre países centro-asiáticos. Em meio a episódios de escaramuças fronteiriças e intervenções externas, a eclosão da guerra na Ucrânia surge como possível divisor de águas na configuração político-securitária na Ásia Central.

b) A invasão da Ucrânia e efeitos na região

A invasão da Ucrânia estremeceu as relações entre Rússia e países centro-asiáticos. Já no momento da anexação da Crimeia, apenas o Quirguistão reconheceu a legitimidade da ação russa, enquanto os outros quatro países abstiveram-se de manifestar qualquer opinião sobre o *status* territorial da península incorporada. Na eclosão do conflito na Ucrânia, em fevereiro de 2022, nenhum país da região esclareceu seu posicionamento acerca do reconhecimento das repúblicas de Donetsk e Luhansk. O governo cazaque, no entanto, declarou não enviar nenhuma tropa ao conflito, na medida em que o território envolvido não faz parte da OTSC. A agressão russa, nesse contexto, não passa despercebida pelos Estados centro-asiáticos que, não obstante o bom relacionamento com Moscou, tendem a buscar maior independência externa. É o caso do Cazaquistão que, com grande diversidade demográfica e expressiva presença de minorias russas nas fronteiras setentrionais, teme por destino semelhante àquele vivido no leste ucraniano.

A guerra na Ucrânia tem afetado as relações russas com a Ásia Central. O *soft power* acumulado junto aos países da região tem-se enfraquecido ao longo do tempo, na medida em que os governos locais resistem pressões de apoio à campanha da Rússia e preferem adotar posição mais equidistante ao exortar a resolução pacífica do conflito e ao abster-se de condenar a invasão russa no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Nenhum país centro-asiático, em função da grande dependência econômico-securitária de Moscou, pôde manifestar-se de maneira muito favorável à Ucrânia. Cada governo, no entanto, adotou posturas distintas. Sadyr Japarov, presidente do Quirguistão, insistiu no direito russo de garantir a defesa da população da região do Donbass, o que foi mal recebido pela opinião pública. De maneira mais ousada, o Cazaquistão autorizou a realização de manifestações pró-Ucrânia, enquanto, em março, o Uzbequistão defendeu a integridade territorial ucraniana ao rechaçar a legitimidade dos territórios separatistas na porção oriental do país. Em relação ao pleito do Kremlin de anexar partes da Ucrânia, os regimes centro-asiáticos não demonstraram qualquer ambiguidade: nenhum governo reconheceu os referendos realizados, em setembro, nos territórios ocupados pela Rússia, tampouco a anexação dessas áreas. O presidente cazaque, Kassym-Jomart Tokayev, tomou a iniciativa como primeiro governo a rejeitar as medidas russas, o que se alinha com a posição histórica do país de ter-se recusado a reconhecer a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, bem como a anexação da Crimeia.

O conflito na Ucrânia, ainda, causou a deterioração do prestígio militar russo. Os reveses do país durante a campanha ucraniana surpreenderam os governos autoritários centro-asiáticos, que, por um longo período, têm-se apoiado em Moscou como garantidor da estabilidade e da segurança política regional. Acostumados a receber equipamentos a preços subvencionados, bem como treinamentos em academias russas, a falibilidade da Rússia leva os governos da Ásia Central

a questionar se o modelo militar atual seria o mais adequado às necessidades de cada país. Eventos recentes, como a intervenção russa no Cazaquistão sob os auspícios da OTSC, indicam que não: tropas enviadas por Moscou interviram no país sem minar a legitimidade de Astana. Membros da OTSC, no entanto, questionam o esgarçamento e a fadiga do poder militar russo ante episódios de instabilidade ocorridos em setembro. Nesse mês, conflitos fronteiriços envolvendo o Quirguistão e o Tadjiquistão deixaram um saldo de cem mortos, e, embora os embates tenham ocorrido fora da jurisdição da Organização, notou-se o silêncio de Moscou como sinal de desatenção conferida à região.

A retórica expansionista de Putin, que é acompanhada pela rejeição ao direito da Ucrânia de existir como nação independente e legítima, também tem sido associada a suspeitas às ações russas à luz do passado imperial do país. Embora o Uzbequistão e o Turcomenistão tenham construído suas identidades nacionais ao denunciar o passado soviético como exemplo de colonialismo, os governos cazaques, quirguizes e tadjiques não estabeleceram a mesma associação. Até recentemente, apenas poucos segmentos da opinião pública local, geralmente, restritos a indivíduos com visões liberais, nacionalistas ou islamistas, demandaram que seus países tomassem medidas no sentido de lidar com o passado, o que inclui reconhecer os períodos de dominação pela Rússia imperial e pela União Soviética (URSS) como uma era de colonização; tampouco o *status* da língua russa e a revisão de livros de História foram considerados. Com a guerra na Ucrânia, no entanto, essa opinião tem-se espalhado com mais abrangência, particularmente, no Cazaquistão e no Quirguistão. Por exemplo, informes de que a Rússia estava recrutando minorias, muitas das quais de origem muçulmana, em proporções maiores que russos étnicos, causaram grande impacto negativo em meio a redes sociais na Ásia Central. Moscou, ainda, estaria pressionando migrantes centro-asiáticos no país a alistar-se. A maior proporção de soldados mortos de minorias, com destaque para os provenientes do norte do Cáucaso e do Daguestão, em conjunto com essas medidas, apenas aumenta a percepção de que a Rússia, à imagem de seu período imperial, estaria usando minorias étnicas como "bucha de canhão". O governo russo lançou um programa de aceleração do processo de naturalização aos trabalhadores migrantes que se alistem junto ao exército, o que pode atrair populações mais jovens em busca de ascensão social. No entanto, os governos cazaque, uzbeque, quirguiz e tadjique deixaram bem claro que seus cidadãos estão proibidos de lutar na Ucrânia sob a pena de sanções, as quais incluem a prisão.

A chegada em massa de nacionais russos, primeiro, em março e, depois, em setembro, após a "mobilização parcial" e o risco de recrutamento, causou percepções ambíguas na Ásia Central. Alguns residentes acolheram essa onda migratória que, caracterizada pela presença de trabalhadores russos jovens e qualificados, foi vista como positiva para o desenvolvimento local. Outros, no entanto, associaram a chegada de russos ao retorno da dominação cultural e linguística desse país, preocupação que foi intensificada em função da atitude colonialista de alguns desses refugiados e do aumento dos custos de vida resultantes desse movimento migratório.

O enfraquecido *status* da Rússia na Ásia Central tem beneficiado outros Estados. A recente Cúpula da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), em Samarkand, demonstrou que Putin não mais é o líder mais influente na região, mas, sim, apenas um entre outros tantos, na medida em que Xi Jinping e Erdogan emergiram como alternativas de peso provenientes da China e da Turquia, respectivamente[525]. À medida que a economia russa declina, tende-se a observar crescente proeminência chinesa na região, com destaque para os setores de investimentos em infraestrutura. A Turquia, em contrapartida, obteve *status* de potencial mediador da paz no Cáucaso e tem feito

[525] A Turquia, conquanto constitui apenas parceiro de diálogo da organização, foi convidada a participar da cúpula.

uso habilidoso de sua posição intermediária entre Moscou e Kiev para promover-se ao longo da região de maneira mais ampla. Visto que o apoio ocidental depende, por um lado, do reengajamento europeu junto ao Cáucaso e aos países da Ásia Central e, por outro, de uma política mais clara de Washington para a região, espera-se que esses dois atores ocupem o espaço russo no curto e no médio prazo. O declínio relativo russo, por fim, não necessariamente pode dar lugar a um arranjo político-securitário mais estável, o que dependerá de como Turquia e China, principalmente, atuarão na região.

c) Conflitos fronteiriços entre Quirguistão e Tadjiquistão

Observam-se rusgas fronteiriças entre o Quirguistão e o Tadjiquistão desde a independência dos dois países em 1991. Os conflitos mais recentes, a partir de 2021, no entanto, têm sido mais intensos e abrangentes.

Em abril de 2021, habitantes tadjiques da região de Soghd atravessam a fronteira com o Quirguistão para instalar câmeras de monitoramento no entorno do reservatório de água de Golovnoy, em Kok-Tach. Os conflitos eclodem após esse grupo ter rejeitado pressões de guardas e populações fronteiriças no sentido de retirar os equipamentos, o que leva a agressões e, principalmente, à mobilização expressiva de forças militares pelos dois países, que fazem uso de tanques, helicópteros e outras armas pesadas. Após acordo de trégua, o saldo do conflito atinge proporções inéditas na região: dezenas de mortos, centenas de feridos e mais de 70 mil indivíduos deslocados, além da grande destruição material do entorno.

As origens da persistente situação de conflito entre Quirguistão e Tadjiquistão remontam ao período soviético. O vale de Fergana, cenário do contencioso, havia sido dividido entre três repúblicas que foram criadas de maneira sucessiva uma à outra: o Uzbequistão, em 1924, o Tadjiquistão, em 1929 e o Quirguistão, em 1936. Com essas mudanças administrativas do território, surgem enclaves, que passam a ser contestados com o fim da URSS. Cada país reclama porção territorial conforme mapas soviéticos de diferentes períodos, embora, essencialmente, o conflito subsista por motivos econômicos. A disputa hídrica, como a pela reserva de Golovnoy, indica a importância da água para a agricultura local; a rápida mobilização militar pelos países envolvidos demonstra que, há algum tempo, a disputa de enclaves em Fergana já constituía plano de ação. O Quirguistão, desde maio de 2021, acusa o Tadjiquistão de violar o cessar-fogo previamente acordado e, três semanas mais tarde, fecha suas fronteiras com o país vizinho. A superação do impasse, segundo o governo quirguiz, deve passar pela resolução dos diferendos fronteiriços – apenas 571 dos 970 km lindeiros foram delimitados (cerca de 59%) – e pela renúncia tadjique ao território em questão, Vorukh. As lideranças dos dois países, nesse contexto, instrumentalizam o conflito por motivos políticos, sem perspectivas de mudança no futuro próximo. Encontros bilaterais em junho de 2021, finalmente, apontam, ao menos, para vontade entre as partes de buscar uma conclusão pacífica do contencioso.

O ano de 2022 foi marcado pela retomada de conflitos maior intensidade. Em janeiro, reiniciam-se confrontos entre civis e, em março, incidente armado entre guardas de fronteira agudizam a situação. Outros enfrentamentos, que incluem o cruzamento de fronteiras por soldados, ocorrem em junho. A escalada do conflito, no entanto, ocorre em setembro, quando, após mais um conflito entre guardas fronteiriços ter ocasionado mortos e feridos, observa-se o uso de munição pesada e de tanques pelas partes, o que envolve, inclusive, o cruzamento de fronteiras. Diversos acordos de cessar-fogo foram, desde então, negociados, para serem rapidamente violados. Os líderes dos dois países participaram da Cúpula da OCX em Samarkand e discutiram a situação, o

que não contribuiu para a rápida superação do conflito. Diante da situação, o parlamento quirguiz, ainda em setembro, reuniu-se em sessão emergencial em função do conflito transfronteiriço, que levou à evacuação de mais de 136 mil pessoas.

Diferentemente do teor localizado dos conflitos anteriores, os episódios de setembro têm sido associados a uma atuação deliberada por parte do governo tadjique. O uso de armamento pesado, observado já durante a Cúpula de Samarkand, indica que Emomali Rahmon, presidente tadjique, havia ordenado ou preparado o ataque com antecedência. Além disso, os conflitos recentes visaram a infraestruturas civis distantes da fronteira, o que se distingue dos embates antecedentes. O aeroporto da capital regional, a dez quilômetros da fronteira, foi atingido, enquanto o uso indiscriminado de munição pesada indica o interesse tadjique em expulsar as populações locais da área. Assim, os conflitos em andamento entre Tadjiquistão e Quirguistão não devem ser compartimentalizados como mais uma série de incidentes isolados, na medida em que há indícios da ocorrência de uma agressão perpetrada por um Estado contra outro.

Os motivos para essa agressão tadjique derivam do contexto doméstico e internacional. Rahmon, líder longevo do país, visa a transmitir o poder ao seu filho, Rustam Enomali, atual porta-voz do Parlamento, o que demanda uma demonstração de poder e de estabilidade do regime. Iniciar uma guerra curta, nesse sentido, manteria a legitimidade do regime. Ainda, Rahmon busca distrair a opinião pública dos protestos na Região Autônoma de Gorno-Badakhshan, que eclodiram em novembro de 2021 e envolveram a repressão violenta de minorias Pamiris. Finalmente, a agressão ao Quirguistão insere-se no contexto de múltiplos conflitos regionais. Efetivamente, cinco dos seis membros da OTSC estão envolvidos em algum conflito armado (Rússia, Belarus, Armênia, Tadjiquistão e Quirguistão). Esse padrão reflete, em certa medida, os efeitos da concentração de esforços russos na Ucrânia e como lideranças regionais sentem-se mais à vontade para iniciar enfrentamentos outrora menos improváveis. No caso tadjique, Rahmon pode ter percebido a inércia russa no contexto armeno-azeri como sinal verde para atacar o Quirguistão e obter dividendos políticos.

Não se avizinha qualquer participação expressiva de atores exteriores. A Rússia, em 2021, por um lado, tentou exercer papel mediador por meio da OTSC, o que foi rechaçado em função de a organização ter sido criada para fazer frente a ameaças externas e não para lidar com contenciosos entre países membros. Por outro, a iniciativa de Moscou foi percebida como tentativa de ingerência russa nos assuntos domésticos dos países. A China, nesse contexto, apoia a resolução fronteiriça com vistas a garantir a transferência segura de recursos energéticos pela região, mantendo, portanto, posição de neutralidade. Como já mencionado, a relativa ausência russa decorrente da concentração de esforços no front ucraniano tem aberto brechas para a participação de outros atores. Erdogan, nesse contexto, conversou com as lideranças de ambos os países, reiterando a identidade túrquica de ambos os países como fundamento para a manutenção do diálogo.

d) Cazaquistão

i. Eleições de 2022

Após os protestos de janeiro de 2022 (para mais detalhes sobre os protestos, ver a seção sobre OTSC no tomo 5), o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev anunciou um conjunto de reformas políticas e constitucionais com vistas a reduzir os poderes executivos e conferir maior autoridade ao parlamento. Para tanto, foi-se proposto referendo constitucional, que foi acompanhado de propostas controversas, como o não reconhecimento do idioma russo como a

língua oficial do país, bem como a concessão ao ex-presidente Nazarbayev o título de "fundador do Cazaquistão independente"; essas propostas foram rejeitadas em função do rechaço por parte da opinião pública. As emendas, por fim, foram aprovadas por cerca de 78% dos votantes.

A realização do referendo constitucional foi percebida como meio de legitimar tanto o governo Tokayev quanto uma possível ambição de um segundo mandato. Em seguida, em setembro, Tokayev anunciou a realização de eleições presidenciais antecipadas, a serem realizadas no findar de 2022. Por decreto presidencial, o processo eleitoral ocorreria no dia 20 de novembro.

Durante o anúncio das novas eleições, Tokayev também sugeriu a realização de emenda constitucional relacionada à duração dos mandatos presidenciais subsequentes. Nesse caso, o cargo de presidente seria limitado a um único mandato de sete anos, em contraste com o modelo então vigente, de cinco anos, reelegíveis uma vez. A reação ao anúncio, no entanto, tem sido ambígua. Por um lado, analistas elogiaram a iniciativa do presidente, que poria fim ao "superpresidencialismo" em vigor no país e abriria espaço para a competição política. Por outro, críticos questionam os efeitos da emenda sobre o atual mandato de Tokayev e as eleições antecipadas que ocorreriam; a depender de quando a emenda seria aprovada, caso reeleito, Tokayev poderia ser reeleito por mais cinco anos e, em seguida, por mais sete, governando até 2034. Nesse sentido, a realização de eleições antecipadas, conjuntamente à emenda constitucional, tem sido vista como meio de fortalecer o poder do presidente, cuja imagem foi desgastada após os protestos de janeiro. Deve-se analisar essa série de medidas em conjunto com disputas interpartidárias, como aquela entre Tokayev e seu rival, o ex-líder Nazarbayev. Em resposta, a liderança do governo no parlamento sugeriu alteração na emenda, que determinava a adoção do mandato de sete anos já para as eleições antecipadas e impediria posterior reeleição de Tokayev. As propostas foram enviadas ao Conselho Constitucional do país, que as aprovou; as emendas são subsequentemente aprovadas e promulgadas, dando sinal verde para a realização do processo eleitoral. Tokayev, como resultado, obtém ampla vitória, com 81% dos votos válidos e deve governar o Cazaquistão por mais sete anos de acordo com as reformas constitucionais aprovadas. O resultado, portanto, consolida o poder do presidente no poder em meio a episódios recentes de protestos populares e, também, de oposição entre as elites do país.

ii. A autonomia cazaque ante a Rússia

Após a intervenção russa por meio da OTSC, em janeiro de 2022, para manter o governo Tokayev no poder, esperava-se maior colaboração cazaque no contexto da Guerra da Ucrânia. No entanto, o Cazaquistão, após uma semana da eclosão desse conflito, anunciou postura neutralista, baseada no respeito às regras do direito internacional e favorável à resolução pacífica e diplomática do embate. O país, ainda, ofereceu-se como mediador entre as partes e absteve-se durante votação, na AGNU, que condenava a agressão russa. Anunciou-se, também, que as repúblicas separatistas de Lugansk e de Donetsk não seriam reconhecidas. No âmbito doméstico, manifestações por parte da sociedade civil cazaque têm-se mostrado contrárias à invasão russa, o que, ainda assim, não suscitou o emprego de sanções unilaterais a autoridades de Moscou. Tem-se discutido, em paralelo, iniciativas nos sentido de estreitar laços econômicos e infraestruturais com parceiros europeus e ocidentais em geral.

A postura cautelosa do governo cazaque tem sido associada a um deliberado distanciamento político, econômico e estratégico do Kremlin. No entanto, a posição do país reflete mais a escolha pelo pragmatismo. O rechaço ao reconhecimento das repúblicas do leste ucraniano, por exemplo, é acompanhado pelo constante diálogo com a Rússia, o que é percebido durante o

Fórum de São Petersburgo, em encontro bilateral entre Tokayev e Putin e durante a última cúpula informal de chefes de Estado centro-asiáticos, em que o líder cazaque sugeriu convidar Rússia e China a participarem. É importante, além disso, considerar os aspectos econômicos e energéticos da cooperação russo-cazaque. De fato, o governo Tokayev tem considerado exportar recursos petrolíferos por meio do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, efetivamente, contornando o território russo, o que tem gerado desconforto com Moscou, que tem criado obstáculos à exportação da produção cazaque por meio do oleoduto do Consórcio Cáspio (CPC, na sigla em inglês). Fricções no setor econômico também têm sido observadas. Por exemplo, o governo cazaque ameaçou banir o trânsito de bens ocidentais sujeitos a sanções caso o fluxo das operações envolvendo o CPC não fossem restauradas. Essa ameaça foi feita no contexto de outro desacordo, que envolvia a pressão russa pela proibição da reexportação de grãos (especialmente russos) por países da UEE países terceiros, iniciativa rechaçada pelo Cazaquistão[526]. Não obstante esses desentendimentos, tem-se observado iniciativas no sentido de incrementar a cooperação industrial e tecnológica russo-cazaque e, também, o aumento do comércio bilateral, que deve atingir recordes históricos ao final do ano.

Em conclusão, pode-se afirmar que, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Cazaquistão não têm sido questionadas. No entanto, o número de discordâncias na agenda bilateral tem aumentado. O Cazaquistão, nesse sentido, tem sido claro ao reiterar sua preferência pela observância das regras de Direito Internacional e de assuntos de soberania. O país tem demonstrado que se preocupa com os efeitos das sanções associadas ao conflito ucraniano nos países eurasiáticos e teme o isolamento internacional caso mantenha postura muito próxima de Moscou. Portanto, se, estruturalmente, o governo cazaque reconhece a complexidade das relações entre o país e a Rússia, politicamente, Nur-Sultan deverá buscar ampliar o leque de relações exteriores, adotando pragmatismo multivetorial, sem adotar posicionamento polarizado.

[526] Efetivamente, todos os países da UEE têm implementado restrições, ou, até mesmo, a proibição das exportações de trigo, cevada, entre outros, com exceção feita ao Cazaquistão. O governo cazaque argumenta que essas medidas vão contra as obrigações internacionais do país e afetam negativamente os produtores. Como consequência dessa intransigência, a Rússia proibiu a exportação de grãos aos países-membros da UEE até junho de 2022, o que levou o Cazaquistão a acusar Moscou de práticas discriminatórias e a implementar quotas e tarifas de exportação. Apesar de o país ser um grande produtor de trigo, a produção russa apresenta preços médios mais competitivos e é importada pela indústria de moagem local. Assim, o Cazaquistão tem passado por grande escassez desse insumo.

IX. Países bálticos

Fonte: Wikipedia

Mesmo após terem consolidado sua independência, em 1991, e ingressado na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE), os três países nutrem desconfiança da política externa russa, caracterizada como agressiva e expansionista. A crise da Crimeia, em 2014, levou a uma tomada de consciência por parte dos aliados euro-atlânticos, que identificaram os países bálticos como possíveis próximos alvos de ataques em função, também, da proximidade com o enclave russo de Kaliningrado. Desse modo, a OTAN aumenta o envio de batalhões para a região como política dissuasória.

As ameaças híbridas russas, no entanto, representam estratégias de desestabilização relevantes e de menor visibilidade. Propaganda, espionagem, desinformação e ataques cibernéticos constituem formas de ameaçar a soberania dos países bálticos. A presença expressiva de minorias russas (cerca de um terço da população na Estônia e na Lituânia) também é vista pelos governos como fator de desconfiança em relação a qual país esses grupos mantêm-se leais. A dependência energética, ainda, representa outro desafio. Os Estados bálticos buscam desconectar suas redes elétricas do antigo sistema soviético ainda em vigor, bem como diversificar suas fontes de gás natural, com destaque para o fornecimento estadunidense de gás natural liquefeito. O uso de bancos bálticos para a lavagem de dinheiro proveniente da Rússia, por fim, representa os vínculos financeiros entre os três países e Moscou.

Rússia e Estônia possuem diferendo territorial que remonta ao fim do império russo. Após o colapso da União Soviética (URSS) e a independência estoniana, iniciaram-se negociações bilaterais sobre limites fronteiriços, e, em 1996, atinge-se entendimento técnico, com poucos ajustes em relação aos limites estabelecidos durante o governo Stalin. O acordo foi finalmente assinado em 2005 e envolvia a delimitação de zonas marítimas no golfo da Finlândia e no golfo

de Navra. No mesmo ano, o parlamento estoniano aprova o tratado e faz menção ao Tratado de Paz de Tartu de 1920, que havia estabelecido os limites entre Estônia e a URSS quando do colapso do império russo. Moscou, em resposta, interpretou essa inclusão como em teoria conferindo à Estônia o direito a reclamar alguns territórios sob posse russa. Em seguida, Putin instruiu o Ministério das Relações Exteriores a não participar de tratados de limites com a Estônia, à qual recebe nota do governo russo informando que a Rússia, além de desvincular-se de quaisquer tratados de limite entre as partes, informa não se considerar vinculada pelas circunstâncias relacionadas ao objeto e à finalidade de tais acordos. Em 2012, negociações foram retomadas, e o tratado de limites foi assinado em 2014. Nenhum dos países ratificou o documento. A posição do governo estoniano, no entanto, pende para a oposição à conclusão do acordo, na medida em que o atual documento vai de encontro aos dispositivos do Tratado de Tartu.

O conflito na Ucrânia, tal qual após a anexação da Crimeia, chamou a atenção para a importância dos países bálticos no embate russo-ocidental. De maneira imediata, os países barraram o ingresso de nacionais russos aos seus territórios. A Lituânia, também, impediu o ingresso de bens por vias ferroviárias ao enclave russo de Kaliningrado. Em resposta, Moscou ameaçou considerar essas restrições como ato de agressão, podendo, inclusive, cortar o fornecimento energético ao país. A sabotagem do gasoduto Nord Stream 2, que passa pela região, reavivou a necessidade de se fazer frente à ameaça russa nos domínios marítimos também, na medida em que Moscou concentra ali sua Frota do Báltico, parte central da estratégia naval russa. Fluxos expressivos de dados, por meio de cabos, também passam pelos leitos marinhos da região. Durante reunião da OTAN, em junho, os três países reafirmaram a necessidade de intensificar uma política de dissuasão mais assertiva pelo agrupamento na região, o que deve traduzir-se em maior presença militar e na adoção de uma estratégia de deterrência de longo prazo e mais permanente. Por fim, os três países, durante o encontro, comprometeram-se em destinar 2,5% do produto interno bruto (PIB) para gastos militares, 0,5 pontos percentuais acima dos parâmetros mínimos recomendados pela OTAN.

X. Organizações internacionais no espaço pós-soviético desde 1991

Apresentam-se, a seguir, organização internacionais constituídas no espaço pós-soviético, com a presença exclusiva ou não de ex-repúblicas soviéticas:

a) Comunidade dos Estados Independentes (CEI)

A Comunidade dos Estados Independentes (CEI) foi oficialmente criada em 1993, sob patrocínio sobretudo russo, a fim de reestruturar as relações formais entre os países criados após o colapso da União Soviética (URSS) e manter aberto o diálogo entre eles. Os Estados bálticos, para os quais o período soviético foi uma ocupação odiosa de seus territórios, rejeitaram aderir à CEI, optando pela integração com a União Europeia (eu). Turcomenistão e Ucrânia não ratificaram a Carta da CEI, mas, mesmo não sendo membros oficiais da comunidade, foram autorizados a participar de certas instituições e iniciativas da organização. Assim, a Ucrânia pôde participar da Área de Livre Comércio da CEI (ALC-CEI ou CISFTA, na sigla em inglês), estabelecida em 2012. Após 2014, o país reduziu significativamente sua participação na CEI e, em 2018, retirou seus representantes dos órgãos decisórios. Finalmente, a Geórgia é o único país a aderir à CEI de maneira oficial e posteriormente dela retirar-se, tendo-o feito em 2008, no contexto do conflito armado com a Rússia. Hoje, com nove membros (Rússia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão), a CEI teve atuação inicial em cooperação econômica e política, coordenação comercial, financeira, judicial e em segurança. Ao longo do tempo, foram deixados de lado os temas de integração monetária – encampado pela União Econômica Euroasiática (UEE) e integração militar – que ficou a cargo da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC).

A CEI tem estrutura composta de uma Secretaria Executiva, uma Assembleia Parlamentar e um Conselho de Ministros de Defesa. Formou-se sob sua égide uma área de livre comércio: a CISFTA. Essa área foi criada em 2012 e, para a Rússia, apresenta custos e benefícios não apenas políticos, mas também econômicos: se, por um lado, a área de livre comércio expõe a agricultura russa à concorrência dos demais países da CEI, por outro lado consolida a influência econômica e geopolítica de Moscou na região. Recentemente, a Rússia suspendeu o cumprimento do acordo com relação à Ucrânia.

Em relação a temas de segurança, em 1993, houve atuação com o envio de tropas de paz ao Tadjiquistão e, no âmbito econômico, em 2020, adotaram-se o Conceito Atualizado de Desenvolvimento Econômico da CEI até 2030 e um Plano de Ação para sua implementação em 2021-2025.

b) União Econômica Eurasiática (UEE)

A União Econômica Eurasiática (UEE) foi formada em 2015 com o objetivo maior de estabelecer um mercado comum entre as economias participantes. Criada a partir do arcabouço institucional da CEI, a iniciativa tem por antecedente mais significativo a Comunidade Econômica Eurasiática, que, entre 2000 e 2014, pretendeu promover a integração econômica (visando à formação de união aduaneira) entre Rússia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão – o Uzbequistão participou de forma apenas temporária. Os quatro primeiros países são os atuais membros da UEE, aos quais se soma a Armênia. O Tadjiquistão ainda negocia sua adesão.

Inspirada na estrutura da União Europeia (UE), a UEE conta com: um Conselho Econômico Eurasiático Supremo, formado por chefes de Estado e de Governo; uma Comissão Econômica Euroasiática, órgão executivo dividido em Conselho e Colegiado; um Tribunal da UEE; e está em discussão a implementação de um Parlamento Eurasiático. Por contar com instância supranacional, a Comissão Eurasiática, são possíveis avanços na integração de forma acelerada. Dentro da UEE, funciona o Espaço Econômico Eurasiático, um mercado comum, e o Banco de Desenvolvimento Eurasiático, que trata sobretudo do financiamento a iniciativas de infraestrutura. Segundo a Rússia, a UEE se fundamenta em princípios universais de integração e foi concebida para desempenhar papel central na harmonização dos processos de integração na Europa e na Eurásia. Há distinção notável em relação à CISFTA: a União Aduaneira da UEE é incompatível com o Acordo de Associação com a UE, assinado por Ucrânia, Geórgia e Moldávia em 2014. A opção pela aproximação com os europeus guarda relação com o tratamento mais hostil conferido por Moscou aos três países. Por meio de memorando firmado em 2018, a UEE e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) estabeleceram mecanismo de cooperação em temas comerciais e econômicos, que poderá ser o primeiro passo com vistas a futuras negociações para estabelecimento de acordo comercial

Utilizando-se da UEE como plataforma, a Rússia tem chamado a atenção para sua iniciativa geoeconômica de estabelecer uma Parceria da Grande Eurásia, anunciada no Fórum de São Petersburgo em 2016, por meio da conexão da UEE com a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China, mas também da ampliação dos laços da UEE com outros importantes atores regionais, como a Índia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o Irã. A UEE, por exemplo, mantém tratados de cooperação econômica e comercial com a China, que é implementado por Comissão Conjunta; já assinou tratados de livre comércio para além do espaço pós-soviético, com países como Irã, Sérvia e Singapura; mantém programa de cooperação com a ASEAN até 2025; e pode vir a incluir a integração nos setores financeiro e energético. Fracassa, contudo, em seu intento de estabelecer diálogo em pé de igualdade com a UE.

c) Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

Ver a seção específica no tomo 5.

d) Organização da Cooperação de Xangai (OCX)

Ver seção posterior neste tomo.

e) Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico (GUAM)

A Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico é a principal iniciativa regional sem presença russa. A organização é também conhecida pelo acrônimo GUAM, iniciais dos nomes de seus participantes (Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia). Embora não conte com presença russa, o agrupamento tem na Rússia elemento central. Trata-se de grupo de países pós-soviéticos que visa a contrabalancear a influência russa na região, por meio de concertação diplomática e busca de acordos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por um espaço comum de segurança europeu. Avanços, porém, têm como óbices a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) e pelos seus aliados. Fundada inicialmente como

fórum consultivo em 1997, a GUAM foi formalmente instituída enquanto sujeito de Direito Internacional em 2006. O grupo carece, no entanto, de bases sólidas, o que gera críticas quanto ao seu baixo impacto real e se refletiu na ausência de cúpulas entre 2008 e 2017. A criação de zona de livre comércio, estabelecida como prioridade absoluta do grupo em 2017, representa uma tentativa de criar um mínimo denominador comum sustentável entre os países.

f) Assembleia Báltica

Outra organização que tem na Rússia elemento de contraposição, o Conselho ou Assembleia Báltica reúne Estônia, Letônia e Lituânia. Criada em 1990, a Assembleia Báltica tem como pontos centrais a cooperação intergovernamental e a busca de posições consensuais em temas internacionais; suas decisões não são vinculantes. A Assembleia conta com um Conselho de Ministros, e seus países membros buscam adotar políticas comuns sobre economia, educação e tecnologia da informação. Os países bálticos avançam na convergência de suas legislações com o arcabouço da UE e com a OTAN, e há iniciativas de cooperação com o Conselho Nórdico e com o BENELUX.

g) Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC)

A Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC, na sigla em inglês) foi criada em 2002, e sua origem remonta à Declaração do Bósforo, firmada em 1992, que estabeleceu um Secretariado Permanente em Istambul em 1994 (portanto, o Secretariado da BSEC precede a própria organização). A BSEC é composta de doze países (Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Geórgia, Grécia, Macedônia do Norte, Moldávia, Romênia, Rússia, Sérvia, Turquia e Ucrânia), que não são necessariamente banhados pelo mar Negro (a exemplo de Albânia e Grécia), mas que se integram por meio de rios. Com foco econômico e político, a BSEC trata da cooperação e da busca de estabilidade e paz na região do mar Negro. Sua estrutura tem como foro máximo cúpulas, realizadas a cada cinco anos; há um Conselho de Ministros de Relações Exteriores, órgão decisório com reuniões semestrais; e um Conselho de Ministros, que se reúne para busca de consenso em temas específicos. Além disso, há órgãos técnicos de caráter subsidiário. Faceta relevante da BSEC é o incentivo a pequenas e médias empresas e às atividades de empreendedorismo. Para Moscou, a BSEC é tida como estratégica, dentro do objetivo de, por meio do controle sobre o mar Negro, consolidar-se enquanto liderança da Eurásia.

h) Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio

O histórico dos entendimentos acerca do uso e da exploração do mar Cáspio remonta ao pós-Guerra Fria. Uma disputa teve início nesse período em função da discordância entre a vigência de tratados sobre a região. Enquanto a Rússia e o Irã reconheciam a vigência de seus acordos bilaterais de 1921 e 1940, as recém-criadas nações do Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão interpretaram que esses tratados não endereçavam a exploração dos fundos marinhos, de modo que um novo arranjo, sob os moldes do Direito do Mar, era necessário. Devido à presença de diversos campos petrolíferos no leito do mar Cáspio, a questão acerca do estatuto legal nesse domínio era de grande relevância. Alguns países, inclusive, como o Cazaquistão, tentaram desenvolver campos de exploração na região sem a anuência dos outros países, o que quase causou incidentes militares.

Com o fito de elaborar uma convenção sobre o estatuto do mar Cáspio, um grupo de trabalho especial, a nível de representantes ministeriais, foi estabelecido em 1996 pelas autoridades dos Estados envolvidos. Após mais de vinte anos de negociações, os cinco chefes de Estado assinam, na cúpula no Cazaquistão, a Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio (ou Acordo sobre o Mar Cáspio)[527].

A convenção reconhece a jurisdição sobre 28 km de águas territoriais para cada país litorâneo, além de 19 km adicionais destinados a direitos exclusivos de pesca na superfície. O corpo d'água é então dividido entre as partes, para que cada seção seja destinada à soberania do respectivo Estado Parte. Não há qualquer parte do mar Cáspio que é reconhecida como água internacional, na medida em que os cinco países participantes concordaram em estender suas fronteiras para além de suas linhas costeiras. É importante ressaltar, nesse caso, que a soberania de cada parte à convenção inclui os leitos marinhos e os recursos no subsolo, bem como o espaço aéreo por sobre essa porção marítima.

Embora não se trate de uma organização internacional, a convenção é vista pela Rússia como maneira de estreitar laços com países centrais de regiões vizinhas, como o Irã, a Índia e as monarquias do Golfo Pérsico. A partir de 2019, passou a ser realizado o Fórum Econômico do Cáspio.

[527] Durante os anos de negociação, foram realizados 51 encontros entre grupos de trabalho especiais, mais de dez encontros entre ministros das Relações Exteriores e quatro cúpulas a nível de chefe de Estado (2002, 2007, 2010 e 2014).

3.7. China

3.7.1. Situação nacional e política externa

I. Partido Comunista Chinês (PPCh)

a) Discurso de Xi Jinping no centenário do Partido Comunista Chinês (PPCh)

i. Principais pontos

O discurso de Xi Jinping, apresentado em 1º de julho de 2021 para as comemorações do centenário do Partido Comunista Chinês (PCCh), tem dois eixos principais: uma retrospectiva histórica dos feitos do PCCh para fazer a China ressurgir e uma projeção do futuro chinês sob a liderança do partido. Diz que o socialismo "salvou" a China do século de humilhações e colocou-a novamente como líder no mundo, após os insucessos das revoluções baseadas em outras ideias durante esse período. Isso permitiu a transformação de uma economia planejada altamente centralizada em uma economia de mercado socialista repleta de vitalidade. Essas conquistas impulsionaram o rejuvenescimento nacional, uma inevitabilidade histórica para Xi, calcada no resgate das glórias chinesas do passado, rejuvenescidas para o presente.

Com base nisso, Xi declara que o primeiro objetivo do centenário, a construção de uma sociedade moderadamente próspera em todos os seus aspectos – uma sociedade *xiaokang* –, foi concluído. Afirma, ademais, que se está marchando com confiança em direção ao segundo objetivo, a ser completado no centenário da República Popular da China (RPC), em 2049: criar uma potência socialista moderna em todos os seus aspectos. O primeiro objetivo diz respeito, concretamente, à ideia de dobrar o produto interno bruto (PIB) *per capita* em relação a 2010. O segundo trata de manter um crescimento contínuo que, na prática, permitirá que a economia chinesa seja o triplo da americana em 2049.

Em termos teóricos, o discurso de Xi Jinping consolidou o "Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era". Tal pensamento tem como base a adaptação dos princípios básicos do marxismo às realidades específicas da China, englobando todas as teorias anteriores (inclusive à de Mao Tsé-Tung) e revisitando a experiência histórica desde a fundação do partido. Nesse particular, o lançamento do livro oficial intitulado "Uma Breve História do PCCh" confirma a revisão histórica implementada por Xi. Ali, cerca de 25% do livro é dedicado à era Xi Jinping, enquanto a Revolução Cultural é tratada em uma única página, em comparação com um capítulo inteiro nas edições anteriores. Xi interpreta que esse movimento político foi uma tentativa de luta contra a corrupção e o privilégio e que os desvios da Revolução Cultural não seriam atribuíveis a Mao, mas sim à distorção de suas ideias.

Em termos de futuro, Xi aponta algumas direções. A evolução tecnológica, científica e militar são fundamentais para o desenvolvimento de alta qualidade do país. Ressalta que um país forte deve ter um exército forte, pois só assim pode garantir a segurança da nação, salvaguardar a soberania nacional, a segurança e interesses de desenvolvimento. No caso da política externa, diz que a nação chinesa não carrega traços agressivos ou hegemônicos e deseja avançar em conjunto com todas as forças progressistas ao redor do mundo. A China transformou crises em oportunidades em meio a situações complexas no cenário internacional, abrindo novos caminhos e disso resultou um aumento acentuado na influência internacional, apelo e poder de modelagem da China. Destaca que buscará construir um novo tipo de relações internacionais e uma

comunidade humana com um futuro compartilhado, e promover o desenvolvimento de alta qualidade da Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*, BRI). Pugna pela cooperação em vez do confronto e pela oposição à hegemonia e à política de poder. Por isso, jamais permitirá ser oprimido ou subjugado por outros países. Há sinalizações sobre a manutenção dos princípios de "um país, dois sistemas" (Hong Kong e Macau) e de "uma só China" (Taiwan) – afirma que resolver a questão de Taiwan e realizar a reunificação completa da China é uma missão histórica e um compromisso inabalável do PCCh, sob o princípio de "uma só China" e o Consenso de 1992, e alerta que pode tomar medidas resolutas para derrotar totalmente qualquer tentativa de "independência de Taiwan" ou qualquer intervenção externa nesse mesmo sentido.

ii. Análise

A escolha da praça Tiananmen (a chamada praça "da paz celestial"), simbólica pelos protestos de 1989, momento em que o regime esteve mais enfraquecido, corrobora a retórica nacionalista e inconformista sob Xi, o que foi aumentado durante a pandemia de COVID-19, com confrontos mais explícitos (Austrália, Índia, Taiwan, Hong Kong). Pequim mostra-se mais revolucionária em relação ao *statu quo* internacional. O "socialismo com características chinesas" tem atingido os objetivos a que se propôs, o que o legitima. Se cumprir o segundo objetivo, sua economia será aproximadamente o triplo da dos Estados Unidos (EUA). Por isso o investimento em tecnologia será fundamental para manter a China como a maior economia do mundo, em razão da futura redução demográfica[528], aumento dos preços internos, queda na produtividade futura, além de possibilitar aumento de controle sobre a população.

No campo da política externa, Xi fez referência à cooperação com "países amantes da paz" e um foco em benefícios mútuos em detrimento de confronto; porém, não qualificou como multilateralismo e sim como trabalho com "forças progressistas". Isso fica explícito quando afirma buscar um novo tipo de relações internacionais. Consequentemente, a prioridade do partido será atingir seus objetivos e ambições, não necessariamente obedecendo a ordem baseada em regras, mesmo que signifique aumento da agressão – tanto militar quanto política. Pequim avançou agressivamente em várias frentes de política externa. Isso inclui o uso de táticas de "zona cinzenta", como o emprego de barcos pesqueiros comerciais para defender os interesses territoriais no mar do Sul da China e o estabelecimento da primeira base militar ultramarina chinesa, em Djibouti. O vasto mercado interno da China permitiu que Xi ameaçasse países que não demonstrassem obediência política e diplomática, como evidenciado pela recente campanha de coerção econômica de Pequim contra a Austrália em resposta ao apelo de Canberra por uma investigação independente sobre as origens do vírus que causa a COVID-19. Da mesma forma, Xi encorajou diplomatas chineses a intimidar e assediar os países anfitriões que criticam ou hostilizam a China, movimento conhecido como *wolf-warrior diplomacy*. Inclusive, interpretou-se que a mensagem contra a opressão e subjugação de outras nações como uma ameaça velada ao Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por EUA, Japão, Austrália e Índia.

Finalmente, a leitura do socialismo feita por Xi sugere o retorno de uma linha ideológica rígida e personalista, rompendo à tradição dos últimos 40 anos da RPC. Para evitar que os abusos ligados ao poder de um homem se repitam no futuro, Deng Xiaoping conseguira estabelecer a "liderança colegial" do PCCh, dissociar estado (tecnocratas) e partido, bem como o mandato e o

[528] Dados oficiais do governo chinês, publicados em 17 de janeiro de 2023, já comprovam essa tendência. Segundo o Escritório Nacional de Estatísticas da China, a população chinesa encolheu pela primeira vez em 60 anos, diminuindo para 1,411 bilhão de pessoas em 2022, o que representa cerca de 850 mil a menos do que no fim de 2021.

limite de idade. Interessante que alguns analistas apontam o nacionalismo do PCCh atual como próximo aos ideais de Sun Yat-Sen, apesar de defender uma coerente linha de pensamento desde Mao Tsé-Tung. Isso se evidencia na exigência de transferência de tecnologias (Sun queria que empresas estrangeiras treinasses chineses e vendessem seus negócios a chineses depois de certo tempo para ter acesso ao mercado), na rede de ferrovias e de integração nacional, na assimilação de minorias étnicas (Mao, na esteira da União Soviética – URSS –, reconheceu grupos étnicos) considerando os *han* como centrais na identidade chinesa e na construção de uma sociedade próspera (PCCh aceita isso atualmente, sem renunciar à luta de classes). Só o ideal democrático afasta Sun Yat-Sen de Xi Jinping. Outrossim, esse caminho trilhado por Xi pode ser perigoso, arriscando desfazer o progresso chinês das últimas décadas. O abandono da liderança consensual da China no topo e o fato de servir mais de dois mandatos como presidente também representam risco de colocar a China na posição de não ter um sucessor claro (em contraste com a bem-planejada e sinalizada sucessão de Hu Jintao para Xi Jinping), o que pode levar a crises sucessórias no futuro. O crescente autoritarismo estrangula a classe criativa da China, prejudicando a inovação em uma variedade de setores, possivelmente prejudicando o crescimento de longo prazo da China. No final, Xi pode estar certo ao afirmar que a próxima década determinará o sucesso de longo prazo da China, mas ele pode ser o maior obstáculo.

b) 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês

O 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês (PCCh) foi realizado em outubro de 2022. Importante destacar, desde já, que não se deve confundir a burocracia partidária – como se verá na sequência – com a burocracia estatal[529]. Essas duas estruturas são formalmente distintas, apesar de haver membros em comum – dada a conexão direta entre partido e Estado – e da aproximação gradual conduzida por Xi Jinping.

A cada cinco anos, o PCCh convoca seu Congresso Nacional do Partido para definir as principais políticas e selecionar os principais líderes. Durante esse período, os membros escolhem o Comitê Central, que compreende cerca de 370 membros e suplentes, incluindo ministros, altos funcionários reguladores, líderes provinciais e oficiais militares. O Comitê Central atua como uma espécie de conselho de administração do PCCh e é obrigado a realizar reuniões anuais, conhecidas como plenários. O Comitê Central também seleciona o *Politburo*, que tem 25 membros. Por sua vez, o *Politburo* escolhe o *Standing Committee*, grupo de elite formado atualmente por sete políticos dentro do *Politburo*, por meio de negociações secretas nos bastidores. O *Standing Committee* funciona como o epicentro do poder, o principal comitê de formulação de políticas da China, e da liderança do PCCh, e seus membros variam, historicamente, de cinco a nove pessoas. Em seguida, diagramas apresentam a estrutura burocrática estatal e a partidária, com Xi no topo, como secretário-geral do partido:

[529] Como órgãos de Estado, citam-se, por exemplo, o Conselho de Estado, o Congresso Nacional do Povo e seus comitês e a Presidência de Estado. Somente a partir de Jiang Zemin, em 1993, é que o secretário-geral do PCCh, da burocracia partidária, passou a acumular o cargo de presidente do Estado. Xi Jinping vem reduzindo progressivamente essa distinção, que havia sido elaborada, em grande medida, por Deng Xiaoping.

Figure 1. China's National-Level Political Structure

According to China's 1982 state constitution as last amended in March 2018

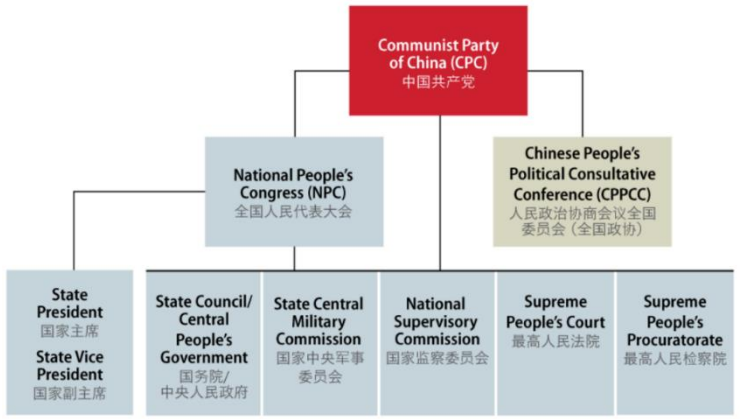
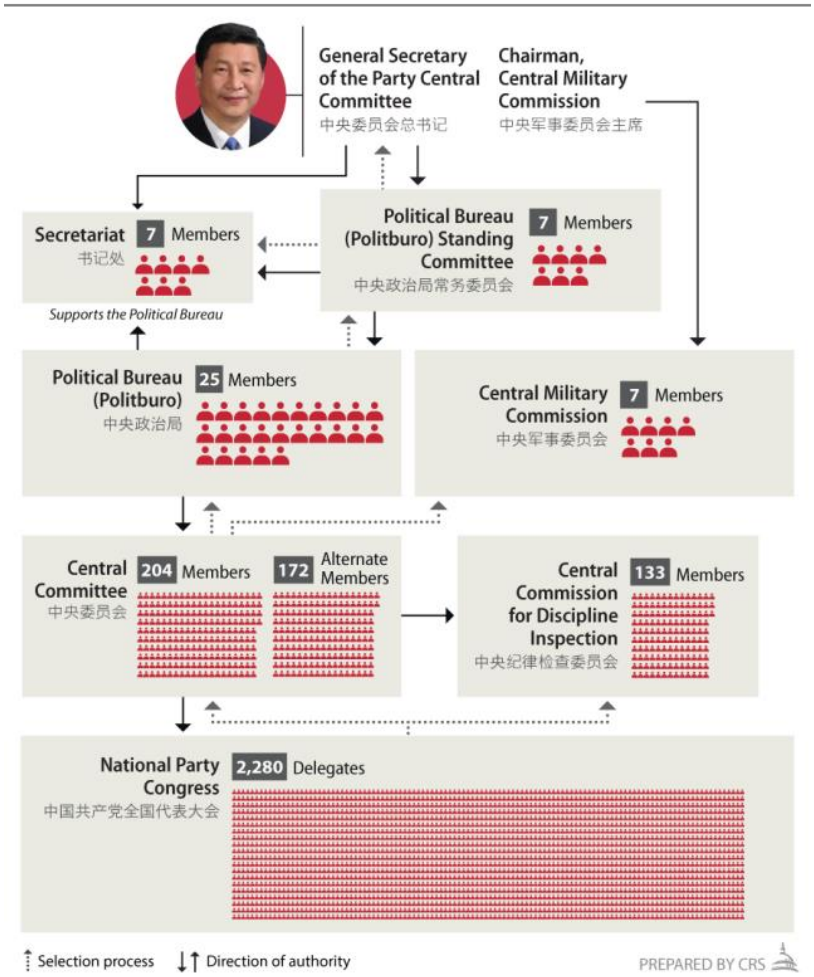


Figure 3. Communist Party of China (CPC) Hierarchy

Numbers are for the 19th Central Committee, elected for a five-year term in October 2017; solid black arrows reflect the direction of authority; dotted gray arrows reflect the formal selection process



Fonte: CRS

O discurso de Xi na abertura do Congresso do PCCh indicou uma manutenção das suas políticas, sinalizando, por exemplo, que a China não recuará de sua chamada *wolf-warrior diplomacy* e postura global agressiva. Ademais, pareceu significar que a cada vez mais impopular política de COVID-zero seguiria. Após um incêndio, em novembro de 2022, na cidade de Urumqi, capital da província de Xinjiang, em que dez pessoas morreram, protestos sem precedentes desde

que Xi assumiu o poder[530] se espalharam por mais de vinte cidades na China, incluindo Xangai e Pequim e a frente de embaixadas no exterior, pedindo também mais liberdade de expressão. Acredita-se que as vítimas não conseguiram se salvar por causa das restrições impostas pelas políticas de combate à COVID-19. A reação do governo chinês foi de tirar o foco dos protestos na mídia, colocando-o na Copa do Mundo de Futebol e nas conquistas espaciais chinesas, enquanto reprimia os protestos nas ruas. Entretanto, os protestos foram parcialmente exitosos ao conduzir a certa mudança do governo chinês em relação à COVID-19: algumas cidades relaxaram medidas, como a necessidade de testes negativos para o uso de transportes públicos e o isolamento foi limitado a distritos em vez de cidades inteiras – esse movimento abrupto de virtual fim da política de COVID-zero está sendo acompanhado de alta considerável de casos da doença no país.

A mensagem de Xi não reflete nenhuma visão econômica: em vez disso, ele frequentemente menciona "prosperidade comum", um termo favorito que se dissipou no início do ano durante a desaceleração econômica da China. Em teoria, a prosperidade comum é uma tentativa de tornar a economia chinesa mais igualitária, dentro do objetivo a ser completado no centenário da RPC, em 2049, de criar uma potência socialista moderna em todos os seus aspectos.

Xi criticou efetivamente seus predecessores pela situação existente antes de assumir. Descreveu como um deslize para uma liderança partidária fraca, oca e diluída na prática. Também atacou a relativa liberdade de expressão em 2012 como perigosa, apontando que padrões equivocados de pensamento, como adoração ao dinheiro, egocentrismo e niilismo histórico, eram comuns, o que acabou por deixar a *internet* uma terra descontrolada.

Destacou, no campo teórico, a permanência do compromisso com o marxismo-leninismo, o pensamento de Mao Tsé-Tung[531], a teoria de Deng Xiaoping[532], a teoria das três representações e a perspectiva científica sobre o desenvolvimento[533], e a total implementação do pensamento sobre o socialismo com características chinesas por um Nova Era[534], bem como a linha básica e a política básica do partido. Analistas apontam que a referência ao passado serve para demonstrar a rigidez agora esperada dos membros do partido.

Em termos de definições oriundas do 20º Congresso, o presidente chinês reforçou seu poder e revelou sua liderança máxima, cujo resultado foi finalmente a sua recondução à presidência do Estado e do partido após meses de batalhas internas pelo controle político. Na sessão de encerramento, o secretário-geral Xi Jinping anunciou que a reunião havia sido um "sucesso total". Ele foi capaz de alcançar todos os seus objetivos: uma visão, um líder e um partido.

Xi recebeu um terceiro mandato sem precedentes no poder como secretário-geral do partido por mais cinco anos, ao arrepio do costume estabelecido de uma regra de dois mandatos, e solidificou seu domínio ao nomear mais leais para cargos-chave, afastou tecnocratas economicamente orientados em favor de funcionários com uma orientação mais estatista. Ademais, houve uma mudança de prioridades: o crescimento econômico e o desenvolvimento não são mais as principais, em detrimento da segurança nacional e preservação da autoridade do PCCh.

---

[530] Mensagens nas mídias sociais, com termos como Urumqi e A4 (pedaços de papel branco se tornaram símbolo dos protestos por mais liberdade de expressão), foram censuradas. Há referências aos protestos como *the white paper revolution*.

[531] Em síntese, delineia o pensamento marxista-leninista para a China, considerando as suas particularidades.

[532] É a série de ideologias políticas e econômicas desenvolvidas pela primeira vez pelo líder chinês Deng Xiaoping. A teoria não busca rejeitar o marxismo-leninismo ou o maoísmo, mas, em vez disso, procura adaptá-los às condições socioeconômicas existentes na China.

[533] Teoria de Jiang Zemin, ex-Presidente da RPC, falecido em dezembro de 2022.

[534] Contribuição do próprio Xi.

Além do mais, a estrutura do partido deixa claro o controle de Xi, o que significa que ele enfrentará poucas opiniões divergentes. Ele conseguiu lotar com aliados o *Politburo* e seu *Standing Committee*. Ao seu lado, seis legalistas passam a compor o *Standing Committee*. Quatro dos membros são novos; todos têm 60 anos ou mais e são claros aliados de Xi[535]. Não há expectativa de que nenhum dos homens seja uma ameaça à permanência de Xi no poder, já que suas várias credenciais e idades não os posicionam para ser seu sucessor. No *Politburo*, será a primeira vez em mais de duas décadas que uma mulher não será nomeada para o corpo.

Xi também mudou a dinâmica dentro do *Standing Committee*. Pela primeira vez na história do PCCh, todos os membros do *Politburo*, mesmo os do *Standing Committee*, devem se reportar diretamente ao chefe do Partido, enviando relatórios periódicos a Xi, que analisa pessoalmente seu desempenho. Segunda analistas, isso acaba com a camaradagem e a quase igualdade entre os membros do *Standing Committee*.

O que aconteceu em Pequim sugere que a China agora está voltando ao mesmo tipo de governo de um homem só. A China já está enfrentando problemas significativos – uma economia em desaceleração, uma população envelhecida e uma força de trabalho cada vez menor, desigualdade de renda, ameaças ambientais, grilagem de terras, insegurança alimentar e falta de proteção ao consumidor, além de crescentes preocupações internacionais sobre seu poder e ambições. Alguns desses desenvolvimentos eram inevitáveis[536], mas foram exacerbados pelas políticas rígidas de Xi, sua repressão ao setor de tecnologia de ponta da China e a abordagem belicosa de política externa que a China adotou durante seu governo. Ademais, os problemas da China vão além dos esforços dos EUA para restringir o acesso à tecnologia, Estados asiáticos e europeus também têm sido cada vez mais cautelosos quanto aos laços econômicos estreitos com a China. Ao que parece, a janela de oportunidade que facilitou a rápida ascensão chinesa está começando a se fechar. Diante dessas questões desfavoráveis, o recente Congresso do PCCh poderia ter sido uma oportunidade para uma correção no meio do caminho, mas ocorreu possivelmente o oposto.

---

[535] O mais novo dos membros do *Standing Committee*, Ding Xuexiang, com 60 anos, é nove anos mais novo que Xi – o que o torna pouco plausível como candidato à liderança no caso improvável de Xi aposentar-se em cinco anos. O restante do grupo está tão perto da idade de Xi que certamente não poderiam substituí-lo. Quando Xi e o ex-primeiro-ministro chinês Li Keqiang foram adicionados ao *Standing Committee* em 2007, aos 54 e 52 anos, respectivamente, eles foram considerados exemplos brilhantes de liderança jovem, inexistente na atual formação do *Standing Committee*. Desde o 16º Congresso do Partido, em 2002, os membros do PCCh com 68 anos ou mais na época do congresso se aposentaram. A atual composição do *Standing Committee* contraria essa "regra".

[536] Por exemplo, o crescimento desacelera à medida que as economias amadurecem e os desequilíbrios demográficos exigem reformas profundas e que tomam tempo.

II. Separatismos internos

A China lida com vários movimentos separatistas em seu território:

1) no Tibete, o movimento pela independência tem origem no século XIX, com a atual configuração remontando a 1950, quando a República Popular da China (RPC) invadiu e anexou o território tibetano;
2) em Xinjiang, o movimento pela independência do Turquestão Oriental é encabeçado por secessionistas *uigures*;
3) em Hong Kong, o movimento ganhou força desde a transferência de soberania do Reino Unido para a China, em 1997, com protestos violentos em 2019 e 2020;
4) na Mongólia Interior, região ao norte da China, movimento busca não apenas a secessão, mas também reunificar-se com a Mongólia, no irredentismo mongol.

O movimento de independência do Tibete (o Movimento Tibete Livre) é principalmente impulsionado pela diáspora tibetana no exterior, em especial, na Índia e nos Estados Unidos (EUA), em resposta à anexação promovida pela China em 1951. O atual Dalai Lama não mais advoga publicamente pela independência, mas passou a defender apenas autonomia.

A respeito da Mongólia Interior, trata-se de movimento secessionista da etnia *mongol*, que visa seja à independência seja à posterior reunificação com a Mongólia.

Quanto a Macau, região administrativa especial da China desde 1999, trata-se de movimento muito menor e muito menos ativo do que o de Hong Kong, mas que ganhou força nos últimos quatro anos.

Grosso modo, as estratégias chinesas diante de movimento separatistas, secessionistas ou autonomistas incluem políticas de assimilação cultural ou de sinicização (com fluxos populacionais de chineses da etnia *han*) nessas regiões e o aumento do efetivo de segurança ou de inteligência. O governo chinês não negocia ou dialoga oficialmente com esses grupos.

III. Questão dos *uigures*

Os *uigures* são um povo turcófono, de origem turcomena, cuja maioria da população é muçulmana e sunita, estabelecida predominantemente no oeste da China. Concentram-se na província de Xinjiang (que significa "nova fronteira" em mandarim, denominação dada a essa região em 1884), onde já foram maioria, mas hoje já são menos numerosos que os chineses *han*, em razão de política de migração e de assimilação promovida pelo governo central ("sinicização"). Esta é uma região de importância estratégica para Pequim, tanto pelos seus recursos energéticos, como pelas suas possibilidades logísticas e pelos interesses chineses de preservação da integridade territorial. Trata-se de uma região mediterrânea, em grande parte montanhosa e desértica, que corresponde à maior província chinesa em termos de área. Sua população é de aproximadamente 25 milhões de habitantes.

O local, atualmente conhecido como Região Autônoma Uigur de Xinjiang, foi incorporado à China moderna no século XVIII. Em 1955, Xinjiang passou a ser considerada não mais uma província como as demais, mas, sim, uma região autônoma. Após a queda da dinastia Qing, os *uigures* conseguiram estabelecer um Estado autônomo por duas oportunidades, do período que vai de 1931 a 1934 e novamente entre 1944 e 1949, o qual se chamou Turquestão Oriental.

A região passa por grandes mudanças resultantes das políticas de planejamento estatal chinesas e do rápido processo de desenvolvimento desse país nas últimas décadas. Do ponto de vista demográfico, no ano de 1953, os habitantes da etnia *han* correspondiam a apenas 6% da população da região autônoma, enquanto, em 1982, já perfaziam 38% do total. Na década de 1980, avançaram políticas que reconheciam maior autonomia política, religiosa e cultural. Atualmente, os *uigures* correspondem a cerca de 46% da população de Xinjiang, e os *han* a 39%. Tal relação de declínio demográfico relativo dos *uigures* em relação à etnia dominante na China é um argumento utilizado por aqueles que advogam a existência de um genocídio em Xinjiang.

Em julho de 2009, protestos organizados por membros da etnia *uigur* terminaram em confronto com a polícia na capital de Xinjiang, Urumqi. Houve mais de uma centena de mortos, no que se considera a ação mais violenta desse tipo desde a repressão às manifestações contra o poder central de 1989. O estopim das manifestações foi uma briga, dentro de uma fábrica, entre trabalhadores da etnia *uigur* contra discriminação perpetrada por membros da etnia *han*. Ainda que não se possa afirmar que haja atualmente apoio, em larga escala, à construção de um novo Estado, há evidências de desentendimentos entre os principais grupos étnicos na região.

Na década seguinte, avançaram os campos de formação compulsória. Pequim insiste que suas políticas em relação aos *uigures* estão coibindo o terrorismo e o extremismo do Movimento Islâmico do Turquestão Oriental (ETIM, na sigla em inglês) e do Partido Islâmico do Turquestão (TIP, na sigla em inglês), movimentos considerados terroristas pelo governo do país, fundados por militantes *uigures*[537]. Os críticos à política chinesa nesses campos têm apontado excessos,

[537] O governo chinês lança sua ação e retórica contra grupos como o ETIM e o TIP. O primeiro é um pequeno grupo de *uigures* que se estabeleceu primeiro no Paquistão e, em 1998, no Afeganistão, com a intenção de lançar uma insurgência de inspiração religiosa contra o domínio chinês. O líder, Hasan Mahsum, viajou tanto para Arábia Saudita, Turquia, Paquistão e Afeganistão e conheceu Bin Laden. Mahsum era um nacionalista religioso inspirado nas ideias islâmicas anticoloniais indígenas. Enquanto estava no Afeganistão, tinha relações tensas com a Al-Qaeda e o Talibã. Muito pouco se ouviu sobre o ETIM novamente até 2008, quando um grupo distinto, o TIP, ameaçou atacar os Jogos Olímpicos de Pequim em um vídeo na *internet*. O TIP alegou ter herdado o manto do grupo de Mahsum com um nome diferente. Uma série de atentados terroristas marcadamente violentos em território chinês ocorreu no ano de 2014, quando, em alguns episódios, dezenas de pessoas foram assassinadas em ataques à bomba ou à faca. Em 2020, o governo Trump retirou o ETIM da lista de organizações terroristas, em que estava desde o início da década de 2000.

alegando que há uma desproporcionalidade entre as medidas de segurança adotadas e os riscos efetivamente oferecidos pelos militantes mais radicalizados. Inicialmente, a China negou a existência dos campos, mas agora os reconhece como centros de "reeducação", para fins de combate ao terrorismo e ao extremismo religioso, argumento este apoiado pela Rússia.

Desde 2018, a revelação de que mais de um milhão de pessoas, entre *uigures*, cazaques e outros grupos minoritários turcos, teria sido alvo de detenções arbitrárias gerou críticas na esfera internacional, sobretudo pelas denúncias de trabalhos análogos à escravidão, política sistemática de violência física, mental e sexual, além de desaparecimentos forçados em Xinjiang. Como resposta, os Estados Unidos (EUA), a União Europeia (UE) bem como outros países ocidentais têm reiteradamente aplicado sanções contra dirigentes chineses em razão das violações de direitos humanos[538], além de bloquearem a importação de produtos produzidos naquela província[539]. Até novembro de 2022, os EUA sancionaram publicamente dez atuais ou ex-funcionários chineses, além de entidades como o Gabinete de Segurança Pública de Xinjiang e o Corpo de Produção e Construção de Xinjiang. Outras autoridades também tiveram restrições de visto e empresas chinesas envolvidas na vigilância e rastreamento de minorias religiosas e étnicas no país também entraram na lista de restrições aos investimentos dos EUA. Ainda em 2022, os EUA anunciaram boicote diplomático aos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, o que foi aderido por uma série de países, como Austrália, Canadá, Japão, Portugal e Reino Unido.

Por outro lado, a imensa maioria dos países islâmicos limita suas críticas sobre os *uigures* para evitar comprometer oportunidades de comércio e investimento com Pequim[540]. É o exemplo do Paquistão que, apesar de ter uma pequena população *uigur*, se silencia, uma vez que a China representa sua mais importante aliança política e econômica. Uma exceção é a Turquia, que possui laços culturais e linguísticos com os *uigures* e já apoiou[541] em diversas ocasiões o separatismo *uigur* e a independência do Turquestão Oriental, na esteira das independências das ex-repúblicas soviéticas. Ao longo do século XX, muitos *uigures* refugiaram-se na Turquia, sobretudo após a proclamação da República Popular da China (RPC, 1949). A emergência econômica da China, contudo, mudou o cenário para Ancara, estimulado por novos laços de comércio e de investimentos com os chineses, apesar de a questão *uigur* permanecer ainda um ponto de discórdia entre as partes.

No âmbito multilateral, houve uma série de declarações conjuntas e discussões sobre a situação de Xinjiang na Organização das Nações Unidas (ONU), seja na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) seja no Conselho de Direitos Humanos (CDH), onde a China foi reeleita em outubro de 2020. Em 2019, 23 países apresentaram declaração conjunta na ONU conclamando a China a respeitar obrigações internacionais e nacionais de direitos humanos com relação aos *uigures*. O grupo ampliou-se para quase 40 países em 2020. Durante o governo Trump, os EUA passaram a utilizar a palavra genocídio para caracterizar a situação, o que foi mantido por Biden.

---

[538] Embora tanto Trump quanto Biden definam as políticas chinesas Xinjiang como um genocídio, o próprio Departamento de Estado dos EUA afirma ser difícil comprovar o genocídio.

[539] Há muitas empresas estadunidenses, europeias, japonesas e coreanas (*e.g.* Nike, Apple, Mercedes-Benz, Samsung, Nintendo, etc.) com fábricas em Xinjiang ou em outras províncias chinesas com trabalhadores *uigures*, potencialmente vítimas de trabalho análogo à escravidão, o que tem gerado pressão de consumidores e da sociedade civil para mudarem suas plantas industriais. Ademais, a maioria das células fotovoltaicas – essenciais para produção de energia solar e a transição verde ao redor do mundo – é originária de Xinjiang, sendo a China responsável por mais de 70% da produção global de módulos solares fotovoltaicos, o que pode ser oriunda de trabalho forçado.

[540] Em 2019, a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) divulgou um comunicado elogiando o tratamento de Pequim aos *uigures*, concordando com as táticas de contraterrorismo. Desde então, a OCI se mantém em silêncio.

[541] Para Recep Erdogan, o "Turquestão oriental é um berço da história, civilização e da cultura turca". Há, em seu país, muitos parques, ruas e escolas públicas nomeados em homenagem à causa *uigur*.

Em 2019, 54 países apresentaram declaração conjunta apoiando as políticas implementadas pela China. O número decresceu em 2020. Em junho de 2020, os EUA decidiram aplicar sanções contra empresas chinesas relacionadas a violações de direitos humanos na região (*Uyghur Human Rights Policy Act of 2020*). Nos últimos anos, foram aprovadas moções parlamentares em diversos países, como Canadá, Países Baixos e Reino Unido, para caracterizar a situação como genocídio. Em março de 2021, a UE aplicou sanções. No mesmo mês, 64 países defenderam a China no CDH. Também em março, especialistas da ONU (os grupos de trabalho de direitos humanos e corporações transnacionais e de detenção arbitrária e os relatores especiais sobre tortura, sobre liberdade religiosa, sobre formas contemporâneas de escravidão, sobre tráfico de pessoas, sobre questões de minoria e sobre direitos culturais) expressaram sérias preocupações sobre as alegadas detenções e trabalho forçado de *uigures* muçulmanos na China, demandando acesso desimpedido ao país para realizar missões de apuração factual e conclamando companhias transnacionais e domésticas a realizar escrutínio minucioso em suas cadeias de suprimento. Na 47ª Sessão do CDH, em junho de 2021, os EUA e mais de 40 países realizaram intervenção conjunta em que conclamam acesso desimpedido a observadores independentes, inclusive o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), para monitorar os direitos humanos em Xinjiang, enquanto quase 70 países se manifestaram em favor das medidas adotadas pela China e contra a intervenção em seus assuntos internos. Mais recentemente, a China tem demonstrado sua intenção de receber uma visita de observação de Bachelet, enquanto chefe do ACNUDH, que ocorreu em maio de 2022 apenas, por causa da pandemia e que teve acompanhamento das autoridades chinesas. Os EUA e seus aliados têm demonstrado discordância em relação às nuances da proposta chinesa, que criaria limitações a uma visita desse tipo. Pequim também sustenta que a população *uigur* teria um desenvolvimento demográfico que não é condizente com a acusação de genocídio, além de negar a existência de práticas como esterilizações forçadas. O país asiático afirma, inclusive, que sua política em Xinjiang é condizente com padrões internacionais de combate ao terrorismo, além de ressaltar o apoio que tem recebido de nações muçulmanas, tais como Irã, Arábia Saudita e Iêmen, acerca da questão.

Em 31 de agosto de 2022, no apagar das luzes do seu mandato, Bachelet publicou o relatório do ACNUDH sobre situação dos direitos humanos em Xinjiang, expressando preocupação com as graves violações contra *uigures* e outras minorias muçulmanas, no bojo da estratégia antiterrorista de Pequim. Aguardada há meses, a publicação detalha a visita realizada pela alta-comissária em maio de 2022, a convite do governo chinês. Na ocasião, Bachelet conversou com funcionários governamentais, sociedade civil, acadêmicos e líderes religiosos.

O relatório do ACNUDH sobre a região autônoma de Xinjiang constata sérias violações aos direitos humanos na província, como resultado de medidas "contraterroristas e antiextremistas", adotadas pelo governo chinês, especialmente contra *uigures* e outras comunidades predominantemente muçulmanas. Em síntese, o documento apresenta relatos de padrões de torturas, detenções arbitrárias em massa, abusos, maus-tratos e privações de direitos fundamentais na região autônoma desde 2017. Isso inclui tratamento médico forçado, violência sexual e de gênero, além de restrições à liberdade religiosa e ao direito à privacidade e ao movimento, separando famílias e promovendo desaparecimentos forçados. Ressalta-se que algumas dessas violações poderiam constituir crimes contra a humanidade.

Nesse sentido, recomendou-se ao governo chinês que liberte todos os cidadãos presos nos chamados *vetcs*, os campos de reeducação, bem como que restabeleça laços familiares rompidos em virtude dessas prisões. O porta-voz do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) destacou

que a ONU espera que Pequim considere as recomendações apresentadas no relatório, ressaltando a importância da independência do ACNUDH.

Em resposta, a China afirma que sua estratégia em Xinjiang é a de combater o extremismo radical e não suprimir minorias étnicas, em uma política não discriminatória baseada no princípio da igualdade dos seus cidadãos. Pequim também salientou que os *vetcs* são instalações de aprendizagem para desradicalização, e não campos de concentração. Informou, ainda, que o governo chinês se engajou em diálogos com o ACNUDH durante todo o processo. O governo chinês rechaçou as conclusões do estudo e respondeu com um relatório intitulado *Fight against Terrorism and Extremism in Xinjiang: Truth and Facts*.

Diversos países ocidentais, como EUA, Reino Unido e Canadá, emitiram declarações saudando o relatório, prometendo responsabilizar as autoridades pelas violações. Muitos elogiaram Bachelet pelo documento, após ela ter passado meses sem tomar uma posição firme sobre Xinjiang, o que comprometeu, em parte, a possibilidade de sua reeleição como chefe do ACNUDH. Após a publicação do documento, várias nações ocidentais defendem também a criação de um mecanismo de investigação permanente contra a China. Para a *Human Rights Watch*, é necessário não apenas reforças sanções, mas também abrir investigação formal sobre crimes contra a humanidade nas cortes internacionais, considerando a jurisdição universal que esse crime enseja.

Em outubro de 2022, o CDH rejeitou – por 19 votos a 17, com onze abstenções – uma proposta de debate no órgão sobre o tema que levaria em consideração as questões levantadas pelo relatório do ACNUDH. Alguns governos, entre eles o dos EUA e o do Canadá, têm defendido a responsabilização de agentes implicados em casos de crimes contra a humanidade apresentados no relatório. Em agosto, duas organizações vinculadas ao povo *uigur* já haviam dado entrada, na Argentina, em ações nas quais acusam o governo chinês de genocídio e de crimes contra a humanidade, fazendo uso da jurisdição universal humanitária existente nesse país.

IV. Hong Kong

Antiga colônia britânica, Hong Kong foi transferida para a República Popular da China (RPC) em 1997, quando recebeu *status* de região administrativa especial. A etnia majoritária na cidade é a *han*, embora a língua predominante seja o cantonês, não o mandarim, o que, também por seu histórico de colonização britânica, reforça a identidade própria de seus habitantes. Aplica-se a Hong Kong a política de "um país, dois sistemas".

Nos últimos anos, em razão das interferências da RPC sobre a autonomia política e econômica de Hong Kong, incluindo liberdades civis e o Estado de Direito, intensificou-se polarização interna entre cidadãos contrários às políticas da RPC e aqueles que defendem uma maior integração de Hong Kong com o restante do país sob a direção da RPC. Em 2014, estourou a "Revolução do Guarda-Chuva", liderada eminentemente por estudantes, em razão de decisão do Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo de permitir sufrágio universal em Hong Kong apenas com candidatos aprovados pela RPC. Os manifestantes obtiveram pouco sucesso em suas demandas, diversos candidatos têm sido barrados pelo comitê, e, em 2017, foi eleita para chefiar o Executivo de Hong Kong Carrie Lam Cheng Yuet-ngor com apoio do comitê. Há também denúncias de restrições à imprensa, à liberdade de expressão e à independência judiciária. Teria havido violações da autonomia de Hong Kong em ao menos dois episódios recentes, como o desaparecimento e posterior reaparecimento de um editor entre 2015 e 2016 e a subtração de um bilionário chinês-canadense que vivia em Hong Kong para a China continental em 2017.

Em meados de 2019, novamente uma onda de revoltas eclodiu na cidade, desta vez em razão de propostas de emendas à legislação sobre extradição de locais para lugares com que Hong Kong atualmente não possui acordo de extradição, como a China continental. Os protestos foram violentamente reprimidos. Os protestos refletiram-se na retirada dos projetos de emenda, no atendimento parcial da demanda de descaracterização dos protestos como "motins" (em razão das penas que podem ser aplicadas para participantes de motins) e no resultado das eleições locais de novembro de 2019, em que candidatos pró-manifestações obtiveram expressiva vitória. Algumas demandas dos manifestantes, como a renúncia de Carrie Lam, a adoção de sufrágio universal irrestrito para as eleições, a soltura de manifestantes presos e o estabelecimento de comissão de inquérito independente para investigar as violações cometidas pela repressão policial, não foram atendidas. Alguns grupos sociais e partidos políticos advogam abertamente pela independência.

Em maio de 2020, a Assembleia Popular Nacional (APN), órgão máximo legislativo da China, autorizou seu Comitê Permanente a adotar Lei de Segurança Nacional para Hong Kong, que visa a punir traição, subversão e sedição contra o governo central, além de "roubo de documentos e informações que constituem segredo de Estado" (o que seria competência de Hong Kong segundo o Artigo 23 de sua Lei Básica). O Artigo 18 da Lei Básica de Hong Kong (de 1990, tendo entrado em vigor em 1997) permite que o Congresso Nacional do Povo (outra tradução para APN) passe legislação sobre o território após consultar um comitê da Lei Básica e o governo de Hong Kong apoiado por Pequim. A legislação pode então ser aplicada a Hong Kong sem passar pelo Poder Legislativo da cidade. Em 30 junho de 2020, às vésperas de protestos convocados para coincidir com a data de devolução de Hong Kong à China, promulgou-se e entrou em vigor a nova lei, que já está sendo utilizada para a realização de prisões. Também em junho, o Legislativo de Hong Kong aprovou lei que criminaliza ofensas ao hino nacional da China, prática comum nos protestos em competições esportivas.

De acordo com os Estados Unidos (EUA), as ações chinesas "minam fundamentalmente o elevado grau de autonomia e liberdades garantido para Hong Kong ao abrigo da Declaração

Conjunta Sino-Britânica de 1984, que foi registada na Organização das Nações Unidas (ONU) como um tratado juridicamente vinculativo". Segundo uma lei aprovada pelo Congresso dos EUA em 1992, a relação do país com Hong Kong deve seguir da mesma forma que durante o período de controle britânico. Uma regra aprovada em novembro de 2019, durante a onda de protestos contra Pequim, porém, obriga o Departamento de Estado dos EUA a informar anualmente ao Congresso se a China está respeitando a autonomia do território. Em razão da decisão chinesa, o então secretário de Estado Mike Pompeo declarou que Hong Kong já não pode ser considerada autônoma em relação à China. A notificação ao Congresso norte-americano abriu caminho à retirada pelos EUA do estatuto comercial e financeiro preferencial de que a antiga colônia britânica se beneficiava desde a transferência de soberania para a China, em 1997. Em agosto de 2020, foram aplicadas sanções pelos EUA contra Carrie Lam e outros altos funcionários do governo de Hong Kong, as quais suscitaram sanções chinesas contra políticos dos EUA. Além disso, foram suspensos tratados de extradição que diversos países (Alemanha, Austrália, Canadá, EUA, França, Nova Zelândia, Reino Unido, entre outros) possuíam com Hong Kong.

Também em agosto de 2020, as eleições legislativas previstas para setembro foram adiadas oficialmente em razão da pandemia, e o mandato dos parlamentares de Hong Kong foi estendido em um ano. Em março de 2021, o governo chinês emitiu decisão pela qual reforma o sistema eleitoral de Hong Kong[542]. Em abril de 2021, o governo local confirmou a data das eleições para dezembro e anunciou emendas à lei da reforma do sistema eleitoral, como a proibição de organizar atividades públicas que incitem à abstenção, ao voto em branco ou a votos nulos.

Com as eleições de setembro e dezembro de 2021, respectivamente para o comitê que elege o chefe do Executivo e para o Conselho Legislativo, a quase totalidade dos eleitos é pró-RPC, e muitos opositores foram presos com base na Nova Lei de Segurança Nacional. Xi Jinping, durante a sua visita ao território no aniversário da volta de Hong Kong à China, em julho de 2022, sinalizou que não toleraria interferência estrangeira e de "traidores" em assuntos de Hong Kong e reafirmou a política de "um país, dois sistemas". Na mesma data, teve início o novo governo de Hong Kong, tendo com chefe do Executivo John Lee, um ex-chefe de segurança que supervisionou o combate aos dissidentes. O novo governo tenta reverter a recessão que atinge Hong Kong após um longo período de fechamento do país na política de "*zero-COVID",* que levou à saída recorde de profissionais qualificados. Os EUA criticam a perda de liberdade de imprensa na cidade e condenações infundadas de donos da imprensa alternativa. O Reino Unido também demandou explicações sobre agressões a protestantes na frente de seu consulado.

[542] Alcunhada de Lei Patriota, reduz o tamanho do Parlamento local, aumenta a presença de representantes pró-China e amplia mecanismos de supervisão dos candidatos.

V. Taiwan

a) Dilema de Taiwan

Taiwan é considerada pela China continental como uma província, segundo a política de "uma só China", que é determinante para que não haja países que reconheçam tanto a República Popular da China (RPC) como Taiwan – ou, formalmente, a República da China (ROC, na sigla em inglês) – como dois Estados diferentes e independentes. Taiwan mantém representação independente, seja como membro pleno, seja como observador, em algumas organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e comitês da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora seja bloqueado pela China em outras – o recente caso de obstrução na Organização Mundial da Saúde (OMS) ficou bastante em evidência durante a pandemia de COVID-19.

A atual presidente de Taiwan, Tsai Ingwen, coloca seu país no epicentro de uma luta ideológica entre democracias liberais e regimes autoritários, que ameaçam a ordem liberal construída no pós-guerra. A mandatária afirma o compromisso inegociável dos taiwaneses com a democracia (rechaçando uma eventual unificação entre ROC e RPC), mas também que seu governo não será "aventureiro" – referência a uma eventual declaração de independência, que seria a linha vermelha para uma intervenção chinesa sobre a ilha. Taiwan vem modernizando suas Forças Armadas – e criou, em 1º de janeiro de 2022, a *All-Out Defense Mobilization Agency* para manter prontidão dos reservistas. Vem adquirindo armas dos Estados Unidos (EUA), de quem Taiwan foi o maior cliente nesta categoria de produtos em 2020, e conta com "consultores militares" norte-americanos há pelo menos um ano.

b) Estados Unidos e a ambiguidade estratégica

As relações dos EUA com a ROC ganham maior peso diante da chamada "nova Guerra Fria", na qual o adversário é a RPC. Desde 1979, quando os EUA reconheceram diplomaticamente a RPC no lugar da ROC, editaram o *Taiwan Relations Act*, e subsequentemente denunciaram o Pacto de Defesa Mútua (1980), sua estratégia para a questão taiwanesa é a manutenção de uma política de "ambiguidade estratégica" – respaldada também por três comunicados conjuntos (1972, 1979 e 1982) e as "seis garantias"[543] de Reagan à ilha, que incluem manutenção de relações informais e provisão de meios de defesa adequados: ou seja, não revelam até que ponto interviriam em um eventual conflito entre ambas, de modo a encorajar a manutenção do *statu quo* no estreito de Taiwan. Os EUA, no entanto, têm adensado os contatos políticos com Taiwan, como o demonstram as visitas de autoridades em 2020[544]. Ainda no governo Trump, destacam-se a inauguração da nova sede do Instituto Americano em Taiwan (que representa os interesses dos

[543] As seis garantias, detalhadas por telegrama do Departamento de Estado que clarificava o Comunicado de 1982, são:
"*1) The U.S. has not agreed to set a date for ending arms sales to Taiwan; 2) The U.S. has not agreed to consult with the PRC on arms sales to Taiwan; 3) The U.S. will not play a mediation role between Taipei and Beijing; 4) The U.S. has not agreed to revise the Taiwan Relations Act; 5) The U.S. has not altered its position regarding sovereignty over Taiwan; and 6) The U.S. will not exert pressure on Taiwan to enter into negotiations with the PRC.*"

[544] No governo Trump, destacam-se as visitas a ilha do secretário de Saúde dos EUA, Alex Azar, em agosto de 2020, até então a de mais alto nível desde o fim do reconhecimento diplomático do governo da ilha no fim dos anos 1970, e a do subsecretário de Estado para Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente, Keith Krach, no mês seguinte.

EUA na ilha e muitos analistas a definem como uma espécie de embaixada), a compra de armamento norte-americano por Taiwan e a assinatura do *Taiwan Travel Act* e do *Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act* (TAIPEI ACT) após sua aprovação pelo Congresso estadunidense.

Biden convidou Taiwan para a chamada Cúpula da Democracia (2021) e afirmou, em agosto e outubro de 2021, que os EUA têm um compromisso com a defesa de Taiwan, o que poderia ser apenas uma gafe (esclarecimento do Departamento de Estado recolocou a ambiguidade estratégica como o princípio seguido, de acordo com o *Taiwan Relations Act* de 1979) ou sinalizar uma mudança de postura – alguns analistas afirmam que a "suposta" falta de sincronia entre presidente e diplomacia serve para reforçar a estratégia da ambiguidade. Há pressões de acadêmicos e de congressistas (democratas e republicanos) para que os EUA abandonem a ambiguidade estratégica e implementem uma política de dissuasão baseada na "clareza estratégica", comprometendo-se explicitamente com a defesa da ilha, o que elevaria os custos de uma invasão da RPC. O apoio para eventual defesa de Taiwan, contudo, é relativamente pequeno entre a população dos EUA.

A visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos Deputados dos EUA, à ilha (agosto de 2022), como parte de um "*tour* asiático", elevou as tensões a um novo patamar. A visita foi a primeira de um *speaker* desde a de Newt Gingrich (1997). Em conversa telefônica poucos dias antes, Xi avisou Biden que "aqueles que brincam com fogo serão feridos". O presidente chinês buscava, à época, um terceiro mandato no XX Congresso do Partido Comunista da China (PCCh) e não podia parecer fraco diante de seu povo. Durante sua estadia, Pelosi reuniu-se com a presidente Tsai Ing-wen, visitou o Legislativo de Taiwan e reuniu-se com ativistas pela democracia e pelos direitos humanos. Biden parece ter desaprovado a visita, mas nada pôde fazer para evitá-la, até pela pressão política que seu partido sofria no contexto das eleições legislativas. Alguns analistas reputam o episódio como uma "Quarta Crise do Estreito de Taiwan", em alusão a outros três episódios (1954-1955, 1958 e 1995-1996)[545]. Em resposta, a RPC realizou exercícios militares, com dezenas de aviões cruzando a linha mediana do estreito de Taiwan, bem como lançou uma barragem de mísseis balísticos nas águas circunvizinhas, atingindo até mesmo águas territoriais e desestabilizando o comércio marítimo. Se, por um lado, os exercícios militares tiveram maior escala e ocorreram mais perto de Taiwan do que os realizados durante a crise de 1995-1996, por outro, as manobras foram informadas com antecedência e não houve pânico entre a população. A RPC também restringiu drasticamente os contatos diplomáticos com os EUA, incluindo não só questões de defesa e segurança, mas também de combate às mudanças do clima e de imigração. A RPC também bloqueou certas importações de alimentos de Taiwan e as exportações de areia natural (usada como matéria-prima, fonte de silício, essencial para a indústria de *chips*). Ataques cibernéticos, supostamente lançados da RPC, derrubaram temporariamente *sites* do governo de Taiwan. Como contramedida, o governo Tsai tem investido em infraestrutura de conexão à *internet* via satélite, como forma de reduzir sua dependência de um único cabo que liga Taiwan à China continental.

---

[545] A Primeira Crise (1954-1955) foi desencadeada por ataques da RPC a ilhas menores ao largo da China continental controladas pela ROC, tomando algumas delas, até que intervenção da Sétima Frota dos EUA (e ameaça de uso de armas nucleares), após assinatura do Tratado de Defesa Mútua EUA-ROC, colocou fim às hostilidades. A Segunda Crise (1958) foi uma continuação da primeira, com intervenção dos EUA impedindo a tomada de mais território pela RPC. A Terceira Crise (1995-1996) foi desencadeada pela visita do presidente de Taiwan Lee Teng-hui à universidade onde estudara nos EUA, que forneceu visto após pressão do Legislativo; a resposta da RPC se deu por lançamento de mísseis e exercícios militares ao redor da ilha, sendo debelada pela passagem da Sétima Frota pelo estreito – a Marinha do Exército de Libertação Popular (ELP), então, era infinitamente menos poderosa para opor.

A resposta dos países do Indo-Pacífico foi, em geral, favorável a Pequim. Apenas Japão e Austrália assinaram comunicado conjunto com os EUA condenando os exercícios militares. A Índia, o outro vértice do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), não o fez, embora também possua diferendos territoriais com a RPC. A Coreia do Sul também se recusou a criticar a RPC, com o novo presidente, Yoon Suk-yeol, recusando-se a encontrar-se pessoalmente com Pelosi. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) também não criticaram a RPC, com exceção das Filipinas de Ferdinand Marcos Júnior. Mesmo dentre os quatro países da região que ainda reconhecem Taiwan como Estado soberano, apenas as Ilhas Marshall condenaram a RPC.

c) Importância de Taiwan

Segundo Tsai Ingwen, Taiwan seria democrática, ocidental e um *responsible stakeholder*, embora influenciada pela civilização chinesa e pelas tradições asiáticas. Por isso, todos os países do campo democrático deveriam reconhecer a importância de Taiwan no conflito ideológico, já que sua queda seria catastrófica para a paz regional e para a arquitetura de segurança asiática.

Taiwan faz parte da "Primeira Cadeia de Ilhas", que vai do Japão a Bornéu[546]. Sua importância estratégica para a China, portanto, vai além da retórica nacionalista: a posse de Taiwan lhe daria acesso direto ao oceano Pacífico, diminuindo as possibilidades de eventual cerco marítimo pelos EUA e seus aliados. Tal cerco teria respaldo teórico no pensamento geopolítico de Nicholas Spykman, que recomendava a ocupação das franjas marítimas da Eurásia (*rimland*) pelos EUA, de forma a controlar a massa eurasiática.

Há também a importância econômica de Taiwan no que tange às cadeias globais de valor. A ilha é responsável pela produção de mais da metade dos semicondutores do mundo, notadamente os tipos mais avançados, perfazendo o chamado "escudo de silício".

d) China e a reunificação

Pequim afirma que Taiwan está vinculada a um entendimento conhecido como "Consenso de 1992", que foi alcançado entre representantes do Partido Comunista da China (PCCh) e do Kuomintang (KMT). Os dois lados, entretanto, não concordam com o entendimento do conteúdo do referido consenso. Para a RPC, como afirmou Xi, o Consenso de 1992 reflete um acordo de que "os dois lados do estreito pertencem a uma China e trabalharão juntos para buscar a reunificação nacional". Para o KMT, significa "uma China, interpretações diferentes", com a ROC sendo a "única China". A constituição redigida por Taiwan continua a reconhecer a China, a Mongólia, Taiwan, o Tibete e o mar do Sul da China como parte da ROC. O KMT não apoia a independência de Taiwan e tem constantemente buscado laços mais estreitos com Pequim.

O Partido Democrático Progressista (DPP, na sigla em inglês), da atual presidente Tsai Ingwen, tem orientação liberal, tanto em termos sociais (agenda de direitos humanos e de meio ambiente), quanto em termos econômicos, controla o Parlamento taiwanês desde 2016, é rival do KMT e é contrário ao Consenso de 1992. O partido já havia chegado ao poder na ilha entre 2000 e 2008, com Chen Shui-bian, que acabou preso em 2009, por corrupção.

Nas últimas décadas, a China vinha perseguindo uma política de reunificação pacífica, sem determinar um prazo para tanto, mediante o adensamento de laços econômicos, culturais e sociais

[546] A "Primeira Cadeia de Ilhas" vai do Japão a Bornéu; a Segunda, do Japão à Nova Guiné, passando por Guam; a Terceira, das Aleutas à Nova Zelândia, passando pelo Havaí e Samoa Americana.

com Taiwan. Sob o presidente Ma Ying-jeou (KMT), que esteve no cargo de 2008 a 2016, Taiwan assinou mais de vinte pactos com a RPC, incluindo o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica Transversal (2010), pelo qual concordaram em reduzir barreiras ao comércio. RPC e ROC retomaram ligações diretas de mar, ar e correio, que haviam sido banidas por décadas, e também concordaram em permitir que bancos, seguradoras e outros provedores de serviços financeiros trabalhassem em ambos os mercados.

As perspectivas de uma reunificação pacífica, entretanto, vêm diminuindo há alguns anos. Cada vez menos taiwaneses se veem como chineses, e menos ainda almejam uma reunificação, o que é ratificado pela reeleição, em janeiro de 2020, de Tsai Ingwen, favorável a um distanciamento da China. Entretanto, nas eleições locais de novembro de 2022, o DPP perdeu muitos assentos para o KMT, em um claro sinal de que o lema "resista à China e defenda Taiwan" tem aceitação limitada entre a população, preocupada com outras questões domésticas, como a poluição em Tiachung e a compra de vacinas. Após o episódio, Tsai Ingwen renunciou à liderança do DPP, embora siga presidente de Taiwan até 2024.

Tsai tem tentado diversificar as relações comerciais de Taiwan, com resultados mistos: teve algum sucesso impulsionando o comércio e o investimento por meio da *New Southbound Policy* (2016). A iniciativa, em conexão com o *Free and Open Indo-Pacific*, conta com 18 membros: países da ASEAN (Tailândia, Indonésia, Filipinas, Malásia, Singapura, Brunei, Vietnã, Myanmar, Camboja, Laos); da Ásia Meridional (Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Butão); além de Austrália e Nova Zelândia. Tsai também formulou um plano para incentivar os fabricantes taiwaneses a se mudarem do continente de volta para Taiwan. Ainda assim, as exportações de Taiwan para a RPC atingiram o recorde de todos os tempos em 2021 – a RPC é o maior parceiro comercial de Taiwan (42% das exportações, incluindo Hong Kong) e destino do investimento estrangeiro direto (IED).

Em junho de 2020, a Nova Lei de Segurança Nacional para Hong Kong desacreditou a fórmula "um país, dois sistemas", que deveria fornecer um modelo atraente para a unificação pacífica. A questão taiwanesa continua a ser fulcral para a RPC. A Lei Antissecessão (2005) compromete Pequim a trabalhar para a "unificação pacífica" com Taiwan, mas afirma que, em caso de "secessão", "o Estado empregará meios não pacíficos e outras medidas necessárias para proteger a soberania e a integridade territorial da China".

Em 2017, Xi Jinping já havia anunciado que "a reunificação nacional completa é um requisito inevitável para realizar o grande rejuvenescimento da nação chinesa", amarrando assim o futuro de Taiwan à sua principal plataforma política. Dois anos depois, ele afirmou explicitamente que a unificação é um requisito para alcançar o chamado "sonho chinês". Xi parece não estar mais tentando evitar uma escalada militar agora que seus militares são capazes de contestar a presença militar dos EUA na região.

Xi empreendeu a mais ambiciosa reestruturação das Forças Armadas chinesas – o chamado Exército de Libertação Popular (ELP) ou *People's Liberation Army* (PLA) – desde sua fundação, visando especificamente a permitir que as forças chinesas conduzissem uma "unificação armada". A reestruturação inclui o crescimento acelerado do número e da tonelagem dos navios da marinha – incluindo porta-aviões e navios de assalto anfíbio –, que deve ultrapassar a dos EUA na próxima década (se mantido o ritmo atual); aumento das capacidades missilísticas, incluindo mísseis hipersônicos; e expansão e modernização do arsenal nuclear, que poderia funcionar como elemento dissuasório contra um envolvimento dos EUA em eventual invasão à ilha.

Desde 2020, a China vem acelerando suas operações militares nas proximidades de Taiwan, com aumento de sobrevoos militares sobre a ilha e com a realização de treinamentos com

porta-aviões. Em outubro de 2021, enviou a maior frota de todos os tempos para a zona de identificação de defesa aérea (ADIZ, na sigla em inglês) taiwanesa. Aviões chineses já ultrapassaram, até mesmo, a linha mediana do estreito de Taiwan, aumentando o risco de um acidente ou de que Taiwan derrube uma aeronave que porventura invada seu espaço aéreo. Em agosto de 2022, Taiwan também realizou exercícios militares simulando uma defesa a um ataque chinês. O rompimento dos canais de comunicação diplomáticos entre a China e Taiwan, desde 2016 (quando Tsai Ingwen foi eleita pela primeira vez), exacerba os riscos de uma escalada bélica.

O ELP quer fazer de sua presença uma rotina no estreito de Taiwan, como parte de uma guerra psicológica. Tais operações militares não só ajudam a treiná-lo, mas também desgastam os militares de Taiwan e demonstram ao mundo que os EUA não podem proteger a ilha. Quanto mais comuns suas atividades se tornam, mais difícil será para os EUA determinar quando um ataque chinês é iminente.

Segundo analistas, a RPC tem-se utilizado de ataques de "zona cinzenta" para desestabilizar Taiwan, como ciberataques, desinformação e guerra econômica (proibição de algumas importações), bem como atuado para seu isolamento internacional (exclusão da Assembleia Mundial da Saúde no âmbito da OMS, por exemplo) – somente 14 países reconhecem a ROC na atualidade (perda de nove reconhecimentos desde 2016). Além disso, Xi Jinping também adotou restrições ao turismo e pressões sobre companhias estrangeiras para listar Taiwan como uma província chinesa.

Espera-se que a RPC continue aumentando sua pressão militar sobre Taiwan, potencialmente através de incursões mais frequentes em sua ADIZ e travessias adicionais sobre a linha mediana. A RPC poderá proibir outros produtos taiwaneses e tornará mais difícil para as empresas taiwanesas operarem no continente. Uma invasão seria, entretanto, improvável no curto prazo, até mesmo porque, pela política seguida por Xi, a força só poderia ser usada contra intervenções externas na ilha. O ELP não participa de combates desde 1979, um ataque anfíbio é complicado (o estreito é pouco profundo e de águas agitadas, há poucas praias propícias para desembarque), e EUA e aliados poderiam intervir. Ademais, a economia chinesa ainda é muito ligada ao Ocidente e poderia sofrer com sanções (as economias do Ocidente sofreriam igualmente), com risco político interno a Xi e ao PCCh.

e) Semelhanças e diferenças entre os casos de Taiwan e da Ucrânia

A "invasão" da Ucrânia (fevereiro de 2022) suscita comparações com o caso taiwanês e exercícios de futurologia sobre os cenários de uma eventual invasão chinesa à Taiwan. Enquanto alguns analistas consideram que a invasão da Ucrânia pode estimular uma "invasão" de Taiwan, outros concluem exatamente o contrário, ponderando que as dificuldades russas e as sanções do Ocidente contra a Rússia levam a China a refazer seus cálculos estratégicos e analisar quais lições pode tirar da experiência russa.

i. Semelhanças

1) <u>Soberanias questionadas:</u> Ucrânia e Taiwan têm suas existências como entidades soberanas questionadas. A Rússia considera, dentro do quadro do euroasianismo, que a Ucrânia, como país independente, é mera artificialidade do Ocidente; a RPC considera que Taiwan é parte de seu território, sendo uma "província rebelde", e Xi Jinping insere a reintegração de Taiwan como parte fundamental do "rejuvenescimento" da nação e do "sonho chinês";

2) Laços históricos: Ucrânia e Taiwan têm laços históricos com a potência vizinha. Esse passado comum é elemento importante do discurso nacionalista russo e chinês, respectivamente. A Ucrânia é considerada berço da civilização russa (Rus de Kiev) e foi parte do Império Russo e da União Soviética (URSS) até 1991. Taiwan era parte do império chinês até 1895, quando passou a ser dominada pelo imperialismo japonês até 1945, e integrava plenamente a república chinesa até 1949.
3) Laços demográficos: Ucrânia e Taiwan têm laços demográficos importantes com Rússia e China, respectivamente. Russos étnicos representam 17% da população ucraniana, chegando a 58% na Crimeia, 39% em Luhansk e 38% em Donetsk, segundo censo de 2001. Os *hans* são pelo menos 95% da população taiwanesa, apesar de diferenças linguísticas que reforçam identidades crescentemente separadas, sendo também majoritários na RPC.
4) Assimetria militar: Ucrânia e Taiwan têm, isoladamente, poderio militar muito menor do que suas respectivas contrapartes.

ii. Diferenças

1) Reconhecimento internacional: A Ucrânia é universalmente reconhecida como Estado *de jure* e *de facto*, participando normalmente de organismos internacionais, como a ONU. Taiwan é reconhecida como Estado apenas por 14 países, tendo apenas relações informais com as principais nações do mundo. Taiwan não é membro da ONU, apesar de ser parte de algumas organizações internacionais, como a OMC, cujo critério para a participação é tratar-se de um território aduaneiro, não Estado soberano.
2) Argumento para eventual intervenção: A RPC sempre tratou a questão taiwanesa como assunto interno e a ilha como "província rebelde", seguindo a política de "uma só China", portanto uma intervenção chinesa em Taiwan seria realizada sob o argumento da defesa da integridade territorial e uma intervenção de potências estrangeiras seria rotulada como violação à autodeterminação dos povos e intervenção em assuntos internos. A Rússia reconheceu a independência da Ucrânia pelo Memorando de Budapeste (1994), e o argumento para intervenção na Ucrânia é a proteção de nacionais russos no exterior.
3) Envolvimento das potências ocidentais e seus aliados: A Ucrânia não é parte de nenhuma aliança militar com o Ocidente, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) mantém-se fora dos combates diretos, fornecendo apenas armas e apoio material. Taiwan tem sua segurança garantida *de facto* pelos EUA, ainda que o compromisso formal se enquadre na ambiguidade estratégica estadunidense. Em uma eventual invasão chinesa, os analistas consideram bastante provável que os EUA e seus aliados do QUAD e AUKUS se mobilizariam para apoiar Taiwan. Por isso, a ROC tem buscado aproximar-se dessas arquiteturas de segurança regional, adotando uma estratégia de "porco-espinho", que consiste em tornar o custo de uma invasão o mais elevado possível mediante uma guerra assimétrica contra a RPC.
4) Geografia e vulnerabilidade territorial: A Ucrânia tem extensa fronteira terrestre e marítima com a Rússia, o que facilita incursões militares e a logística de guerra. Taiwan é uma ilha, com condições adversas para uma invasão. O canal de Taiwan é raso, e a costa ocidental tem poucas praias favoráveis ao desembarque anfíbio. A costa oriental é montanhosa, o que dificulta o deslocamento de tropas, além de estar voltada diretamente para o Pacífico, sendo mais facilmente defendida pela marinha dos EUA.

5) Complementaridade econômica: Os laços econômicos entre RPC e ROC são mais profundos, relevantes e equilibrados do que a relação entre Ucrânia e Rússia. Taiwan possui indústrias estratégicas, como a de semicondutores, das quais a China ainda depende, e o fluxo de investimentos bilateral é vital para a economia de ambos. A Ucrânia tem uma economia mais frágil, e a economia russa não depende essencialmente da ucraniana. A exportação de recursos energéticos russos tem corredores e mercados alternativos, suscetíveis a sanções internacionais, porém independentes da ação ucraniana.
6) Relevância econômica: A China é muito mais relevante para a economia mundial do que a Rússia, de sorte que sanções econômicas contra aquela teriam maiores impactos do que as impostas contra esta. A importância da economia chinesa seria um fator dissuasório contra o envolvimento ocidental em uma eventual invasão à Taiwan.

VI. Disputas territoriais marítimas

a) Mar do Sul da China

O mar do Sul da China, também chamado de mar da China Meridional, é uma área marítima com cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados com diversas ilhas, ilhotas, recifes, corais e baixios. A região está limitada ao norte pela China e Taiwan, ao leste pelas Filipinas, ao oeste pelo Vietnã e ao sul por Brunei, Indonésia e Malásia, com acesso pelos estreitos de Luzon e Taiwan no Norte e de Malaca, Sunda e Lombok ao Sul.

Fonte: Google Maps

Fonte: Wikipedia

Os países disputam a soberania dessa região com vistas a obter recursos pesqueiros, explorar petróleo e gás, controlar as linhas de navegação e obter vantagens militares e estratégicas. A região conta com algumas das rotas mais importantes do comércio global. Mais da metade da frota do comércio marítimo passa pelos estreitos de Malaca, Sunda e Lombok. Praticamente um terço do petróleo não refinado global depende dessa rota, como também mais da metade da produção global de gás natural liquefeito.

As disputas territoriais no mar do Sul da China envolvem as questões das ilhas Spratly, das ilhas Paracel e do banco de areia Scarborough, além de várias fronteiras no golfo de Tonkin e limites marítimos. Brunei, China, Taiwan, Indonésia, Malásia, Filipinas e Vietnã têm reivindicações na região, conforme a tabela a seguir:

Disputas territoriais no mar do Sul da China							
Local da disputa	**Brunei**	**China**	**Indonésia**	**Malásia**	**Filipinas**	**Taiwan**	**Vietnã**
Ilhas do mar do Sul da China		X		X	X	X	X
Estreito de Luzon		X			X	X	
Linha dos nove traços	X	X	X	X	X	X	
Costa do Vietnã		X				X	X
Mar ao norte de Bornéu	X	X		X	X	X	X
Mar ao norte das ilhas de Natuna		X	X			X	
Mar a oeste de Palauã e Luzon		X			X	X	
Área de Sabah			X	X	X		

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da Wikipedia

A maior parte das reivindicações territoriais da China na região está baseada na chamada "linha de nove traços". Em 1947, o governo nacionalista do Kuomitang (KMT) havia demarcado uma linha de onze traços, mas, em 1953, o Partido Comunista da China (PCCh) removeu duas linhas no golfo de Tonkin. Atualmente, a China invoca a linha de nove traços como a base história para o seu pleito na região.

Em 2013, as Filipinas acionaram a jurisdição criada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês, também chamada de Convenção de Montego Bay). Em seus quinze pedidos, as Filipinas solicitavam que não fosse reconhecido o direito à exploração econômica exclusiva da China sobre a linha dos nove traços e que as formações naturais no mar do Sul da China fossem consideradas baixios a descoberto ou rochedos, mas não ilhas – o que não daria direito a uma zona econômica exclusiva (ZEE). O caso foi julgado à revelia, pois a China alegou tratar-se de uma questão de soberania, que o tribunal não poderia julgar. Em 2016, a instância arbitral deu sua sentença de mérito, condenando a China e alegando que não há provas de um direito histórico ou costumeiro. Mesmo que esse direito existisse, teria sido revogado pela CNUDM.

Diz-se que a postura de Pequim tanto no mar do Sul da China quanto no mar da China Oriental está ancorada em uma *salami-slicing*, *gray zone* ou *cabbage strategy*. Por meio de uma série de ações que, tomadas isoladamente, não justificariam uma guerra, a China gradualmente muda o *statu quo* a seu favor. Constroem-se sucessivas camadas de ocupação formadas por navios pesqueiros, pela patrulha costeira e pela Marinha chineses. Recentemente, a China tem tanto aumentado o tamanho de ilhas como criado outras: o país já teria construído mais de 3,2 mil acres (cerca de 1,3 mil hectares) em ilhas artificiais nas Spratly e nas Paracell. Além de fazer bancos de areia em recifes de corais, Pequim construiu portos, instalações militares e pistas de pouso – particularmente nas ilhas Paracel e Spratley. As ilhas Woody também foram militarizadas por meio do envio de caças e de sistemas de radar.

A fim de proteger os seus interesses na região, os Estados Unidos (EUA) têm-se oposto aos pleitos chineses por meio de *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) e de suporte a países do sudeste asiático. Além disso, o Japão vendeu navios e equipamentos militares para Filipinas e Vietnã.

A China defende a solução desses litígios por meio de negociações bilaterais com as partes envolvidas, opondo-se à participação de terceiros países na disputa (como os EUA) ou sua judicialização (como no caso das Filipinas).

Em julho de 2020, o ex-secretário de Estado Mike Pompeo declarou que os EUA rejeitam as reivindicações territoriais de Pequim no mar do sul da China e as classificam como ilegais. Em seguida, intensificaram as operações dos EUA para "defender a liberdade dos mares de acordo com a lei internacional", em especial um "Indo-Pacífico livre e aberto". Como resposta, em agosto de 2020, Pequim mobilizou três de suas cinco regiões militares para exercícios aéreos de longa distância sobre o mar do Sul da China.

A China e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) têm empreendido esforços para a criação de um arranjo para circulação e ações na região. A primeira tentativa data de 2002, com a "Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China", documento que incentiva o respeito a CNUDM e encoraja as partes a solucionarem seus litígios por meios pacíficos. Em 2011, China, Brunei, Filipinas, Malásia, Taiwan e Vietnã chegaram a um acordo sobre diretrizes preliminares para a implementação da declaração de 2002. Em 2018, foi anunciado o começo das negociações do Código de Conduta do Mar do Sul da China (COC, na sigla em inglês), cujo objetivo seria reduzir o risco de conflito. As negociações, contudo, se

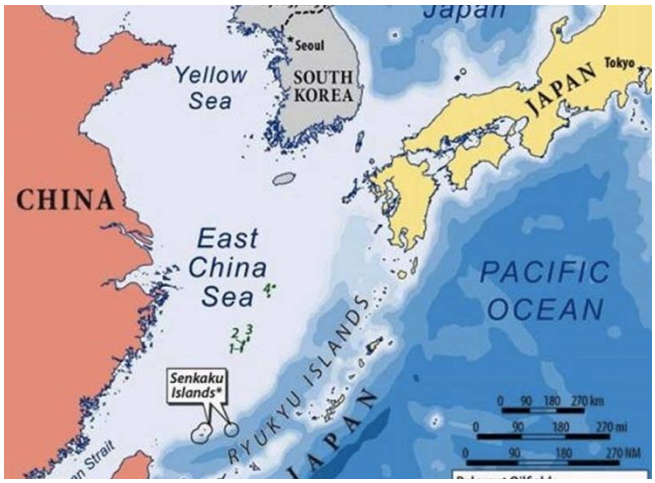
arrastam, porque a China prefere a negociação bilateral e os outros países, a multilateral. Segundo o ministro das Relações Exteriores chinês, Wang Yi, a promoção da consulta sobre o COC atende aos interesses compartilhados da China e dos países da ASEAN e é um passo crucial para garantir que o mar do Sul da China se torne um mar de paz e cooperação. Alguns analistas afirmam, contudo, que os comentários de Wang são apenas uma tentativa de ganhar tempo enquanto a marinha chinesa se fortalece no mar do Sul da China.

b) Mar da China Oriental

O mar da China Oriental, localizado entre a costa norte da China, a Coreia e as ilhas japonesas de Kyushu e Ryukyu, está também entre o mar do Sul da China e o mar Amarelo.

A disputa no mar da China Oriental gira em torno de oito ilhas (Diaoyu e ilhas afiliadas, para a China; Senkaku, para o Japão), que totalizam quase 21 milhões de hectares. A região também é rica em hidrocarbonetos (reserva estimada de 200 milhões de barris de petróleo, além da existência de campos de gás natural). O Japão controla a região desde 1895, com exceção de pequeno intervalo durante o fim da Segunda Guerra Mundial. A China passou a alegar direitos históricos sobre a região na década de 1970.

Em 2008, China e Japão assinaram um acordo de desenvolvimento energético, pelo qual explorariam em conjunto os campos potencialmente ricos em gás de Chunxiao/Shirakaba, no mar Oriental da China. No entanto, no ano seguinte, a China começou a explorar unilateralmente o campo de gás de Tianwaitian/Kashi, e o Japão ameaçou levar a China ao Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) se o país começasse a produzir unilateralmente no campo de Chunxiao/Shirakaba.



Fonte: *Modern Diplomacy*

As tensões se elevaram em 2012, quando o governo japonês comprou três das cinco ilhas de Senkaku/Diaoyu, as quais estavam em mãos privadas (do japonês Kunioki Kurihara), o que gerou uma série de protestos anti-Japão na China. Dias depois, a China reivindicou linhas de base marítimas ao redor das ilhas, aumentando o patrulhamento nas áreas antes dominadas pela guarda costeira japonesa.

No ano seguinte, no início do governo Shinzo Abe, o Japão aumentou o orçamento de defesa. A China, por sua vez, declarou uma zona de identificação de defesa aérea sobre o mar da

China Oriental, exigindo que todas as aeronaves não comerciais apresentassem seus planos de voo antes de entrar na área. Pequim afirmou que poderia adotar medidas militares contra aeronaves que sobrevoassem próximo às ilhas. Os EUA enfatizaram que o Tratado de Defesa Mútua EUA-Japão abarca as ilhas em disputa.

Em 2014, Xi Jinping e Shinzo Abe se encontraram pela primeira vez, pouco depois de terem chegado a um acordo (o chamado "Consenso de Quatro Pontos") para melhorar os laços de diplomacia e de segurança, que também previa mecanismos de gerenciamento de crises para prevenir a escalada do conflito no mar da China Oriental

Em 2018, após anos de negociação, o mecanismo de comunicação marítima e aérea foi lançado para consultas de alto nível a respeito das ilhas, assim como foi estabelecida uma linha direta de comunicação para evitar colisões acidentais. Como parte de sua própria política de "uma só China", Taiwan também reivindica a área. O governo Biden reafirmou recentemente que as ilhas estão cobertas pelo tratado de segurança entre EUA e Japão, e os dois países realizaram conjuntamente exercício militar em abril nas proximidades.

Como reação a essa postura mais proativa chinesa em ambos os mares, consubstanciada na estratégia de um "colar de pérolas" na região (formado por bases militares, embarcações navais, portos, aeroportos, corredores econômicos, projetos de infraestrutura), apontam-se as articulações de Japão, Índia, EUA e Austrália no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) sob a lógica do diamante de segurança democrática de Shinzo Abe.

c) Outras disputas

Há também no mar do Leste da China disputas entre Japão e a China não diretamente relacionadas à soberania sobre aquelas ilhas, mas relativas à aplicação da CNUDM no que diz respeito à ZEE e à plataforma continental. China e Coreia do Sul, por sua vez, têm oposições divergentes sobre o rochedo submerso Socotra, sobre o qual a Coreia construiu uma estação científica, uma vez que ambas reivindicam que o rochedo está em sua própria ZEE.

VII. Política externa

a) Aspectos gerais

A projeção e a inserção internacional da China, inclusive em seu entorno imediato, estão balizadas no projeto de política externa do atual presidente Xi Jinping, resumido no rótulo "sonho chinês", que busca diferenciar as diretrizes de Xi das de líderes precedentes (como o "desenvolvimento pacífico" e a "ascensão pacífica", assumidas como diretriz oficial por Hu Jintao). O sonho chinês, tal qual o sonho norte-americano, resume-se no *ethos* e no conjunto de ideais que conformam o povo chinês. Está associado com o resgate da grandeza e da glória nacionais da China, ao mesmo tempo em que busca "rejuvenescer" a nação e promover seu "renascimento".

Dois outros conceitos centrais utilizados pela política externa de Xi Jinping foram a "diplomacia de grande potência com características chinesas" – a China reconhecer-se-ia como grande potência, que passaria a atuar em linha com valores tradicionais chineses em vez de seguir modelos ou princípios ocidentais – e o "novo modelo de relações de grandes potências" – sua leitura para o relacionamento com os Estados Unidos (EUA), baseado em respeito, igualdade e benefícios mútuos. Trata-se de orientação para gradualmente substituir uma postura de potência reformista (que já era um desdobramento da postura de país satisfeito com o *statu quo* internacional) por uma postura mais assertiva e proativa no sistema internacional, sem que se negue o caráter interdependente e globalizado do mundo, mas mostrando-se como potência responsável e interessada no provimento de bens públicos globais ao mesmo tempo em que busca difundir os seus valores.

No 17º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh), em 2017, foi apresentado o "Pensamento de Xi Jinping sobre o socialismo com características chinesas para uma nova era". Ademais, anunciaram-se as metas de transformação do país "numa sociedade socialista moderna", um país desenvolvido em menos de duas décadas (até 2035) e numa "potência socialista" com projeção mundial – ou uma grande potência e líder global – até 2050. Em termos de questões de política externa, Xi buscou enfatizar a influência de seu país na governança global e em seu entorno regional, inclusive ao considerar que a China pode ser um modelo político para outros países, dentro da defesa do caminho socialista com características chinesas. Afirma como objetivo de política externa chinesa a construção de uma "*community of common destiny for humankind*". Parte do diagnóstico de que o desenvolvimento econômico da China depende de um ambiente externo pacífico e de relações cooperativas com outras potências, adequando-se à ordem internacional vigente no que lhe é conveniente e tentando transformá-la no que não lhe é.

Como estratégias para a inserção internacional chinesa, apontam-se elementos de *soft power* (como os Institutos Confúcios ou a diplomacia dos pandas), de *hard power* e de *sharp power*. Pode-se citar a recente alcunha de *wolf-warrior diplomacy*, cuja alcunha se baseia em uma série de filmes chineses de ação com forte conteúdo patriótico. Essa diplomacia se expressa pelo abandono a discursos verborrágicos em favor de atuação mais incisiva em defesa dos interesses nacionais e das políticas do PCCh, inclusive pelo uso de redes sociais.

b) Tipos de parceria estabelecidas pela China

Tipo de parceria	Descrição	Países
1. Parceria Estratégica de Coordenação (*Strategic Partnership of Coordination*)		
1.1 Parceria Estratégia Abrangente de Coordenação para uma Nova Era	Cooperação em todas as áreas temáticas, incluindo assuntos internacionais, de desenvolvimento militar e de tecnologia.	Rússia
2. Parceria Cooperativa Estratégica (*Strategic Cooperative Partnership*)		
2.1 Parceria Cooperativa Estratégica para todos as Condições	Ampla coordenação e cooperação – tanto política quanto econômica – com países estrategicamente importantes. Paquistão figura no topo da lista, como parceiro para todas as condições ("*all-weather*").	Paquistão
2.2 Parceria Cooperativa Estratégica Abrangente		Onze países, todos do Sudeste Asiático e da África
2.3 Parceria Cooperativa Estratégica		Seis países, a maioria do Sul da Ásia, incluindo Índia
3. Parceria Estratégica (*Strategic Partnership*)		
3.1 Parceria Estratégica Integral	Países estrategicamente importantes por razões políticas, econômicas ou geopolíticas para a China. Há alto nível de engajamento de Pequim, embora as relações não sejam isentas de atritos.	Alemanha
3.2 Parceria Cooperativa Estratégica Permanente		Cazaquistão
3.3 Parceria Estratégica Abrangente		40 países, incluindo oito membros da União Europeia e Reino Unido
3.4 Parceria Estratégica Amigável		Áustria
3.5 Parceria Estratégica		16 países, incluindo Canadá e Tchéquia.
3.6 Parceria Estratégica Inovadora		Suíça
4. Parceria Cooperativa (*Cooperative Partnership*)		
4.1 Parceria Cooperativa Integral	Concentram-se principalmente na cooperação econômica. Mesmo que as relações sejam amigáveis, a cooperação é limitada a áreas temáticas específicas.	Singapura
4.2 Parceria Cooperativa Amigável Abrangente		Romênia e Maldivas
4.3 Parceria Cooperativa Abrangente		Seis países, incluindo Coreia do Sul e Países Baixos
4.4 Parceria Cooperativa Amigável		Japão
4.5 Parceria Cooperativa de Novo Tipo		Finlândia
5. Parceria (*Partnership*)		
5.1 Parceria Inovadora Abrangente	Embora as relações não sejam estreitas, há o desejo de melhorá-las.	Israel

Fonte: *Mercator Institute for China Studies*

c) Rede de acordos comerciais

Atualmente, a rede de acordos comerciais da China é pouco extensa, destacando-se aqueles com Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), Coreia, Singapura, Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Colômbia, Chile, Suíça e Islândia. O principal destaque é a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). A China também pediu adesão, em 2021, ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre ambos, ver as subseções correspondentes no tomo 6. Há esforços negociadores em torno de uma zona de livre comércio na Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou de uma Comunidade Econômica da Ásia do Leste.

d) Relações China-África

Ver seção sobre diplomacia de foros regionais neste tomo e subseção sobre China na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

e) Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

A respeito do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), ver subseção específica no tomo 6.

f) Discurso na AGNU 2022

O ministro das Relações Exterior Wang Yi menciona as crises atuais e as incertezas à segurança global, com efeitos adversos para a recuperação econômica. Apresenta seis pilares da posição chinesa:

1) apoio à paz e oposição a conflitos;
2) busca de desenvolvimento e da eliminação da pobreza;
3) manutenção da abertura mundial e oposição à exclusão;
4) engajamento com a cooperação e oposição à confrontação;
5) fortalecimento da solidariedade e oposição à divisão; e
6) promoção da equidade.

Lembra que a China vem-se mostrando um ator engajado na construção da paz, por meio do desarmamento e da não proliferação e de maiores contribuições em missões de paz – nesse sentido, foi proposta a Iniciativa de Segurança Global (GSI, na sigla em inglês)[547]. Disse que o país também contribui para o desenvolvimento global, com a busca de maior resiliência para as cadeias de produção. Frisa que a China é a maior parceira comercial de mais de 130 países e regiões, e uma forte apoiadora da Agenda 2030, com esforços na redução de pobreza e na promoção de cooperação Sul-Sul. Diz que a China vem-se mostrando uma defensora da ordem internacional, com a proteção dos propósitos e princípios da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), e ressaltando que o país participa dos maiores acordos internacionais, inclusive dos tratados de direitos humanos.

Salienta que a China vem sendo uma provedora de bens públicos globais, o que se observaria no compromisso de difundir vacinas contra a COVID-19 para o mundo; na promoção de cadeias de infraestrutura mais ágeis e eficazes; e na contribuição com um regime internacional em segurança de dados. Afirma que a China apoia a resolução pacífica da crise na Ucrânia, com uma saída pacífica e negociada para a crise; na questão Palestina, defende a solução de dois Estados, com o apoio à causa palestina; na questão da península coreana, apoia uma negociação que leve em consideração as causas profundas do conflito; no Afeganistão, defende um acordo-quadro inclusivo, que retome o crescimento econômico, coopere para o combate ao terrorismo e promova a integração do Afeganistão à sua região.

[547] A GSI foi anunciada pela China no Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês), em abril de 2022 e Consiste em um programa de valores e objetivos mais abstratos para atingir uma segurança internacional compartilhada. Ela se baseia em seis princípios, como o de "segurança indivisível" e o de "respeito à soberania e integridade territorial". O BFA é uma organização sem fins lucrativos que hospeda encontros de alto nível para líderes governamentais, empresariais e da Academia para compartilhar sua visão sobre as questões mais prementes na região e no mundo; o BFA segue o modelo do Fórum Econômico Mundial, realizado anualmente em Davos, na Suíça.

No caso de Taiwan, reafirma que a ilha é parte inalienável do território chinês, pautado pelo princípio de uma China. Nesse sentido, dever-se-ia confrontar a ideia de independência de Taiwan, pois isso desrespeita a Resolução 2758 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, que reconheceu a RPC como legítima representante do povo chinês) e os acordos que deram fim à Segunda Guerra Mundial, que reconheceram Taiwan como parte legítima do território chinês.

g) Discurso na AGNU em 2021

Xi notou que em 2021 se celebram os cem anos do PCCh e os 50 anos da "restauração do assento" da RPC na ONU. Destacou que quatro ações são necessárias. Primeiro, derrotar a COVID-19, priorizando a vida humana, respeitando a ciência, conduzindo o controle epidêmico e promovendo desenvolvimento socioeconômico e a vacinação. Segundo ele, a vacina precisa ser um bem público global acessível aos países em desenvolvimento e distribuída de forma justa e equitativa e, nesse sentido, anunciou que serão doadas dois bilhões de doses de vacinas ao mundo (cem milhões de doses para os países em desenvolvimento) e US$ 100 milhões à iniciativa COVAX Facility.

Segundo, revitalizar a economia e buscar um desenvolvimento global mais sustentável e equilibrado. Para tanto, propôs a Iniciativa para o Desenvolvimento Global. Mencionou a necessidade de aprimorar a governança ambiental global, acelerar a transição para a economia verde de baixo carbono. O pico das emissões chinesas de CO_2 será alcançado antes de 2030 e a neutralidade de carbono antes de 2060. A China apoiará os países em desenvolvimento em projetos de energia verde e de baixo carbono e não construirá mais usinas de carvão no exterior. Prometeram-se US$ 3 bilhões para ajudar os países em desenvolvimento na recuperação socioeconômica pós-COVID-19.

Terceiro, fortalecer a solidariedade, promover o respeito mútuo, o diálogo, a inclusão e a cooperação ganha-ganha, acomodando diversos caminhos ao desenvolvimento e reconhecendo que a democracia é o direito de todos os povos. Criticou as intervenções militares estrangeiras e a "transformação democrática", afirmando que a China nunca invadirá outros países, nem buscará a hegemonia.

Quarto, aprimorar a governança global e o multilateralismo, fortalecendo a ONU.

VIII. Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI)

A Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI) constitui estratégia de inserção internacional da China, fundamentada em um conjunto de investimentos multidimensionais voltados para a reorganização dos fluxos globais de capital sob liderança chinesa. Ela teria sido reação à mudança do eixo da política externa dos Estados Unidos (EUA) para a Ásia (o "pivô para a Ásia" anunciado pelo então presidente Barack Obama). O discurso oficial centraliza a promoção do desenvolvimento e da prosperidade compartilhada entre países como objetivo principal da BRI, que se estrutura em cinco pilares:

1) comunicação política;
2) conectividade de infraestruturas;
3) comércio desimpedido;
4) cooperação financeira; e
5) fortalecimento das relações entre sociedades.

A partir dessas metas, os objetivos específicos da BRI visam a: promover a conectividade entre Estados; estabelecer redes de conectividade em camadas e dimensões múltiplas; e promover o desenvolvimento equilibrado, independente, diversificado e sustentável. Para além da importância infraestrutural, a BRI tende a conferir maior peso relativo à China nas dimensões cambial, financeira, energética e produtiva, na medida em que se consolida a integração verticalizada de cadeias de suprimento estratégicas a diversos setores da economia do país.

A BRI foi lançada durante visitas de Xi Jinping ao Cazaquistão e à Indonésia (2013), nas quais se propõe o termo "Cinturão Econômico da Rota da Seda" como recurso simbólico referente às rotas marítimas e terrestres que conectavam o continente eurasiático até o século XV. Nesse sentido, a BRI decompõe-se em duas frentes estratégicas distintas:

1) o Cinturão Econômico da Rota da Seda; e
2) a Rota da Seda Marítima do Século XXI.

O Cinturão Econômico concentra-se na rearticulação dos fluxos da China (destacando-se a hinterlândia do país) com: Ásia Central, Rússia e Europa; golfo Pérsico e mar Mediterrâneo; e Sudeste Asiático, Ásia Meridional e oceano Índico. A Rota da Seda Marítima, por sua vez, articularia o litoral chinês com a Europa por meio do mar do Sul da China e do oceano Índico, perpassando, também, o oceano Pacífico. Outras "rotas" fazem parte da estratégia chinesa, como a Rota da Seda Digital e a Rota da Seda Polar. Em relação à dimensão da sustentabilidade, o discurso oficial chinês busca adequar as iniciativas da BRI aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio de diretrizes (embora não vinculantes) voltadas para a promoção de padrões ambientais em equilíbrio com progresso social e crescimento econômico. Por fim, a agenda da BRI engloba diversos outros temas, que contam com políticas específicas.

A BRI tem como objetivos, do ponto de vista chinês, ajudar o país a enfrentar alguns de seus desafios econômicos mais urgentes. Incentivar o desenvolvimento regional na China é um deles. Para revigorar as províncias de baixo desempenho do oeste do país, os chineses almejam integrá-las às economias regionais por meio da BRI. Além do desenvolvimento da região ocidental, o que inclui a Região Autônoma Uigur de Xinjiang, espera-se também que a BRI desempenhe um papel importante na revitalização de algumas províncias do Nordeste, bem como de outras regiões pobres do Sudoeste. Pequim também espera que a BRI desempenhe um papel importante na facilitação da exportação de produtos manufaturados chineses de ponta e na aceitação dos padrões tecnológicos chineses. Tal foco deve ser compreendido em termos de uma ambição mais ampla de o país se tornar uma economia baseada em inovação e líder em pesquisa e

desenvolvimento, como o demonstram os planos *Made in China 2025* e *China Standards 2035*[548]. Sob a BRI, os fabricantes de bens industriais de ponta chineses serão encorajados a operar em mercados mais exigentes e ambientes regulatórios mais rigorosos, ao mesmo tempo sobem mais na cadeia de valor. Esses esforços serão apoiados por financiadores chineses, que muitas vezes exortam os beneficiários de empréstimos a aceitar bens chineses como condição para conceder o crédito. Em termos de lidar com o problema do excesso de capacidade, a BRI é menos sobre o aumento das exportações de produtos e mais sobre a transferência da capacidade excedente para fora da China. Pequim quer usar a BRI para migrar instalações de produção inteiras, o que ajudaria a China a reduzir a oferta doméstica, ao mesmo tempo que ajuda países menos desenvolvidos a construírem suas bases industriais. Em essência, o passivo econômico interno torna-se um ativo econômico e diplomático estrangeiro.

A BRI, embora centrada na Eurásia, é aberta a qualquer país, sem quaisquer restrições. Até junho de 2022, 149 países haviam assinado acordos de cooperação intergovernamental envolvendo a BRI – acumularam-se cerca de US$ 932 bilhões em investimentos da BRI nesses países entre 2013 e o primeiro semestre de 2022. Dentre os países da América Latina, estão quase todos os vizinhos sul-americanos – exceto a Colômbia e o Paraguai (que não reconhece a República Popular da China, RPC) – e os países da América Central e Caribe – maior ausência é o México[549]. Na Europa, participam Itália (parte do G7), Portugal e a maioria dos países da Europa Central e Oriental. Os outros países do G7 no continente – Alemanha, Reino Unido e França –, contudo, são ausências, assim como EUA, Canadá e Japão – em grande medida devido à competição do Ocidente com a China. Na Ásia, a ausência mais importante, além da japonesa – apesar de o país não ter memorando de entendimento oficial do governo, ocorre participação de seu setor privado nos projetos da BRI –, é a indiana, país que também é rival chinês, deixando o Corredor China-Myanmar-Bangladesh-Índia basicamente sem efeitos práticos. É notória, nesse contexto, a grande adesão de países africanos – o leste da África, especificamente, desempenha eixo de conexão entre o Índico e o Mediterrâneo, articulando os mercados da Europa Central e África Setentrional.

Além disso, mais de trinta organizações internacionais também firmaram documentos relativos ao projeto. Pequim usa a BRI como uma nova plataforma de cooperação multilateral, ao lado do G20, da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), entre outros, com destaque para a receptividade do projeto no âmbito onusiano. Se a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, via A/RES/71/9, 2016) aprovou resolução de apoio à iniciativa, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, via S/RES/2274, 2016) adotou resolução exortando a comunidade internacional a fortalecer a cooperação regional mediante, *inter alia*, a BRI. Pode-se mencionar, finalmente, a ocorrência do Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional (BRF, na sigla em inglês), em 2017 e em 2019, bem como a participação da sociedade civil, da academia e de ex-líderes políticos por meio do Conselho Consultivo para a BRI, que produz relatórios e recomendações para o governo chinês.

---

[548] Até 2035, a China espera tornar-se a potência com maior importância na definição de padrões regulatórios no mundo com tal estratégia. Para isso, tem-se envolvido proativamente na Organização Internacional para a Padronização (ISO, na sigla em inglês), na União Internacional de Telecomunicações (UIT) e em outros fóruns internacionais.

[549] Em relação ao subcontinente sul-americano, o Brasil destaca-se como principal receptor de investimentos em temas correlatos à BRI. Embora o País não tenha formalmente aderido à iniciativa, na prática, os investimentos chineses não se diferenciam daqueles efetivados em países participantes, com destaque para o setor elétrico e a exploração energética. Até 2020, empresas chinesas realizaram 176 projetos no Brasil, acumulando US$ 66 bilhões em estoque de investimentos.

Os países e organizações que "se juntam" à BRI assinam um acordo de cooperação ou um memorando de entendimento, que, apesar de ainda ser considerado *soft law*, é mais claro quanto às obrigações e objetivos das partes. Cada vez mais países têm assinado esse tipo de instrumento com a China – para apenas sete países listados na mídia oficial chinesa, não foi possível confirmar a assinatura de um memorando de entendimento para a cooperação bilateral no âmbito da BRI.

Fonte: *Green Finance & Development Center*

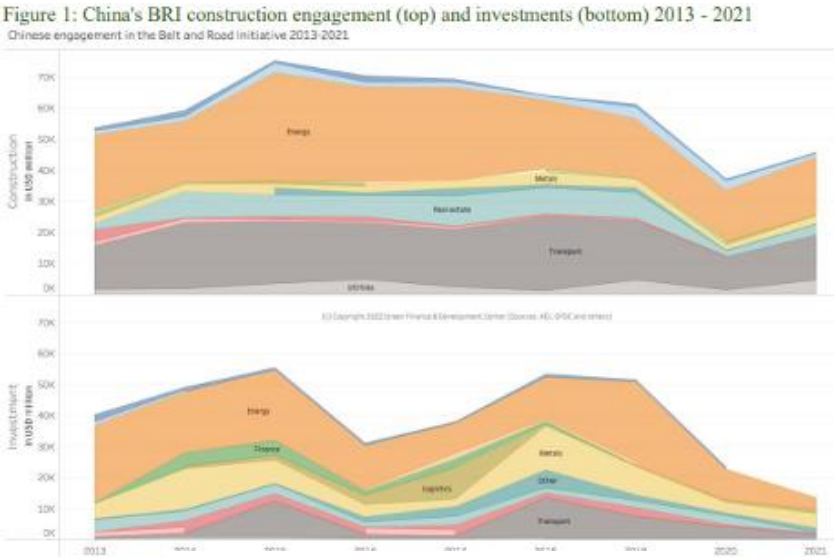
Não há organismo central de implementação da iniciativa, uma vez que se trata, de fato, de um *pool* de distintos projetos, que envolvem múltiplos atores e diferentes formas de financiamento, que provém de variadas fontes. Destaca-se o papel dos bancos de investimento chineses, que intermedeiam os empréstimos bilaterais entre China e países receptores. Na prática, o país financia projetos de empresas estatais *onshore* e obtém pagamentos de governos, em condições de empréstimo semelhantes às praticadas no mercado, embora também conceda empréstimos em condições mais vantajosas em alguns casos. Esse apoio às estatais do país também responde aos objetivos de expandir a interoperabilidade infraestrutural entre os países da BRI sob padrões chineses em setores como o tecnológico, o financeiro, o energético e o de recursos estratégicos. Ainda, projetos são investidos por meio do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e do Fundo da Rota da Seda[550]. O primeiro conta com capital autorizado de US$ 100 bilhões, enquanto o segundo conta com um montante de US$ 40 bilhões. No total, estima-se que sejam necessários cerca de US$ 890 bilhões para a conclusão da iniciativa.

Algumas críticas são feitas à BRI. É alegado que há um baixo padrão ambiental e social para a concessão de empréstimos a projetos. Também se associa a BRI a uma "diplomacia da armadilha da dívida". Empréstimos, nesse sentido, estariam garantidos mediante colaterais como direitos ao uso de portos, minas e território. Não se verifica, no entanto, nexo de causalidade entre a crescente insolubilidade de países envolvidos na BRI e políticas de empréstimo chinesas, que, muitas vezes, renegociam termos contratuais com países em desenvolvimento em termos desvantajosos para a China. Deve-se atentar, ainda assim, para a relativa inexperiência internacional de bancos chineses. Dada a crescente exposição do capital chinês a instabilidades externas, o risco de uma sequência de moratórias por países devedores pode refletir-se no cenário doméstico do país.

[550] O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) do BRICS, embora apresente projetos de investimento em infraestrutura que complementariam a BRI, tende a não ser abertamente associado à estratégia chinesa, visto que a Índia, país-membro do NDB, mantém postura refratária à BRI, muito em função dos expressivos investimentos de Pequim no Corredor Econômico China-Paquistão e à rivalidade regional entre os dois países.

O desenvolvimento de infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações, bem como o estabelecimento de uma rede de portos, controlada por empresas estatais chinesas, estiveram no centro da BRI durante a última década. Além disso, outros setores também têm sido cada vez mais integrados, como tecnologias de informação e comunicação (como 5G), *e-commerce*, finanças, espaço, turismo, jurídico, costumes, polícia, educação, cultura e outros. Os bancos chineses, por sua vez, têm adotado condições de empréstimo cada vez mais "linha-dura", ao mesmo tempo que gradualmente transferem prioridades para pequenas e médias empresas, projetos verdes e investimento privado.

Antes da 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Glasgow em novembro de 2021, Pequim anunciou que não mais financiaria e construiria usinas de carvão no exterior, o que se refletiu na BRI, que não conta com novos projetos desse tipo desde 2021. A inserção do desenvolvimento sustentável como diretriz abrangente ao longo dos projetos da BRI ganha contornos mais concretos com a publicação das "Diretrizes de Desenvolvimento Verde para Investimento e Cooperação no Exterior" e das "Diretrizes para a Proteção Ecológica e Ambiental de Cooperação e Construção de Investimentos Estrangeiros" (2021). Elas prestaram muito mais atenção à gestão de riscos ambientais para todos os projetos da BRI e suas cadeias de suprimentos ao se envolver no exterior. Tanto empresas privadas quanto estatais chinesas precisam promover projetos verdes e de alta qualidade no exterior em quatro grandes áreas: energia, petroquímica, mineração e transporte. Esses quatro setores da BRI representam cerca de 70% do valor global da BRI de investimentos e construção no exterior.



Fonte: *Research Gate*

Nos últimos anos, constata-se queda nos investimentos da BRI, que se encontram no ritmo mais lento desde sua criação em 2013. O volume caiu para US$ 56,5 bilhões (2021), contra US$ 60,5 bilhões (2020) e US$ 109,5 bilhões (2019), queda de cerca de 48%. Na comparação global, as tendências de investimento da BRI tiveram um desempenho inferior às tendências globais do investimento estrangeiro direto (IED) em mercados emergentes, que aumentaram 30% (incluindo o IED na China) no mesmo período.

A crise da COVID-19 remodelou a BRI, com muitos países participantes desviando recursos para necessidades urgentes de saúde pública e bem-estar. Resta também saber se a China

ainda estará disposta a financiar projetos da BRI que a pandemia tornou comercialmente questionáveis ou até mesmo inviáveis. Atrasos e interrupções de projetos devido a restrições de fronteira, turbulência na cadeia de suprimentos e problemas de financiamento sugerem que a BRI pode estar caminhando para uma séria desaceleração de longo prazo. Enquanto o compromisso político expresso da China com a iniciativa permanece forte, seu foco principal será reviver sua própria economia e impedir o avanço doméstico do vírus, especialmente no contexto de descontinuação da "*zero-COVID policy*".

Os países asiáticos continuaram a receber a maior parte dos investimentos chineses da BRI (cerca de 35% em 2021). Os países africanos e do Oriente Médio, entretanto, aumentaram cada vez mais sua participação, subindo de 8% (2020) para cerca de 38% (2021) do engajamento da BRI. O Iraque foi o maior beneficiário da BRI da China (2021), com cerca de US$ 10,5 bilhões em contratos de construção, principalmente na indústria petrolífera. O foco da BRI continuou a ser em infraestrutura, particularmente energia e transportes. A participação desses dois setores, no entanto, diminuiu ligeiramente, de cerca de 67% (2020) para 65% (2021). O setor de saúde, dada a pandemia de COVID-19, experimentou um crescimento significativo de 246%, passando de cerca de US$ 130 milhões (2020) para US$ 450 milhões (2021).

Fonte: *Green Finance & Development Center*

A maior parte do engajamento energético (2021) foi para o petróleo (31%), seguido por solar e eólica (31%), gás (22%) e hidrelétrica (17%). O envolvimento da China em energia solar, eólica e hidrelétrica foi de cerca de US$ 10 bilhões (2021), que se compara aos US$ 12,5 bilhões (2020) e US$ 16,4 bilhões (2019). Se contarmos apenas investimentos em energia solar e eólica, contudo, há um pequeno aumento. Os investimentos relacionados ao petróleo na BRI vêm sendo ampliados, atingindo US$ 6,4 bilhões (2021), ante US$ 1,9 bilhão (2020). Com o forte engajamento no Iraque, o país subiu para o terceiro parceiro mais importante da BRI em energia entre 2013 e 2021 (atrás de Paquistão e Rússia).

Com relação a transporte, sob a BRI, houve projetos em estradas, ferrovias, aviação, e logística em todo o mundo. Quatro projetos de construção relacionados à aviação foram anunciados em 2021 no valor de cerca de US$ 810 milhões. A maioria dos projetos ferroviários pode ser encontrada no leste da Ásia, incluindo a continuação dos projetos ferroviários de alta velocidade que ligam a China através da Tailândia e Malásia a Singapura. Além disso, a China tem-se empenhado na construção de vários projetos ferroviários no continente africano e também no continente europeu, como a ferrovia Budapeste-Belgrado. O envolvimento total em portos no exterior foi de cerca de US$ 3,1 bilhões, com investimentos na Arábia Saudita, Tailândia e

República Democrática do Congo (RDC). Um acordo de US$ 3 bilhões para encomendar o maior porto da Croácia (Porto de Rijeka) a um consórcio de três empreiteiras chinesas foi cancelado no início de 2021.

A BRI tem sido a principal estratégia de *soft power* da China para sua política externa nos últimos dez anos, sendo sistematicamente associada a Xi Jinping. O nome oficial de "*Belt and Road Initiative*", contudo, saiu dos discursos de Xi em 2022, bem como de sua agenda. Enquanto, em 2017 e 2019, Xi usou o BRF para receber líderes de todo o mundo em Pequim, nos últimos anos, a BRI não teve um fórum em nível presidencial. As ideias em torno da BRI, entretanto, não estão desaparecendo, mas estão em mutação em direção a uma nova narrativa: a Iniciativa de Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês). Lançada durante o discurso de Xi na AGNU (setembro de 2021), a GDI é tão vaga quanto a BRI costumava ser. Fala-se em promover o desenvolvimento em paralelo com a Agenda 2030, melhorando a vida das pessoas, ajudando países em desenvolvimento, impulsionando a inovação e sendo um elo entre as pessoas e a natureza. Embora a GDI tenha como objetivo ser uma BRI mais verde, focada e de alta qualidade, na realidade parece ser apenas mais um *slogan* que se encaixa nas necessidades da China, dado que a imagem da BRI foi muito afetada nos últimos cinco anos por acusações de armadilhas de dívidas, colonialismo, questões ecológicas e padrões de governança ruins. A China, contudo, tem enfatizado que não quer substituir a BRI pela GDI – esta terá sinergia com outras iniciativas, incluindo a BRI, a Agenda 2063 da União Africana (UA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês).

A competição da China com Ocidente também se faz sentir com relação à BRI. Os governos do G7 (junho de 2021) concordaram em criar a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), que prevê uma "parceria de infraestrutura orientada por valores, de alto padrão e transparente para reduzir o '*gap*' de infraestrutura de US$ 40 trilhões no mundo em desenvolvimento". Ao mesmo tempo, a União Europeia (UE) reafirmou sua Estratégia Global de Conectividade (2018)[551], reforçando sua participação na iniciativa de parceria B3W. O Japão, em conjunto com a Índia, também concordou em desenvolver o Corredor de Crescimento Ásia-África, um plano para desenvolver e conectar portos de Myanmar à África Oriental. Moscou tinha reticências quanto à BRI, no início, preocupada que os planos de Pequim afetassem sua esfera tradicional de influência na Ásia Central. Na medida em que a relação da Rússia com o Ocidente se deteriorou, no entanto, o presidente Vladimir Putin prometeu vincular sua visão eurasiana com a BRI. A guerra na Ucrânia, na qual Pequim adotou uma neutralidade pró-russa, prejudicou os sonhos ferroviários da China. Quase metade das rotas de trem da Rota da Seda de Ferro – como parte da Nova Ponte Terrestre Eurasiática – passam pela Rússia, mas o transporte de contêineres por via férrea de Duisdorf, na Alemanha, para a China (via Polônia, Rússia, Cazaquistão e Mongólia) foi parcialmente suspenso com o conflito.

O futuro provavelmente significará uma concorrência crescente entre a BRI e as estratégias de conexão ocidentais – embora não exclua a cooperação para projetos específicos e em alguns setores, como projetos de energia verde. Para Pequim, entretanto, a BRI é o instrumento mais importante para mudar as regras da ordem mundial e da futura governança global. Enquanto isso, o Ocidente tem um interesse crítico em definir novos padrões de tecnologia no setor digital e de telecomunicações, como o 5G para redes móveis. Relacionada a isso está a governança futura do campo cibernético, na qual o Ocidente busca garantir os direitos digitais dos indivíduos em regimes

[551] Em 2021, a UE lançou a *Global Gateway*, uma nova estratégia de investimentos globais para impulsionar conexões inteligentes, limpas e seguras nos setores digital, energético e de transportes e para fortalecer os sistemas de saúde, educação e pesquisa em todo o mundo.

democráticos. Em última análise, é provável que o presidente Xi Jinping descubra que os ganhos da BRI ainda superam em muito os custos financeiros incorridos pelas baixas de empréstimos que as nações ou empresas beneficiárias não puderem pagar.

IX. Diplomacia de fóruns regionais

a) Conceito, histórico e funcionamento

A diplomacia de fóruns regionais da China, consolidada sob a liderança de Xi Jinping, consiste no estabelecimento de diversas plataformas de cooperação pela China com países de determinadas regiões de interesse. Essa iniciativa pode ser chamada, alternativamente, de "diplomacia regional integral" ("*whole-of-regional diplomacy*"), já que se volta para países em desenvolvimento (ou relativamente menos desenvolvidos) de uma determinada região – ressalta-se, sob essa perspectiva, o aspecto regional no lugar da cooperação multilateral. A singularidade desse tipo de diplomacia demonstraria sua relação intrínseca com o conceito de uma "diplomacia de grande potência com características chinesas" e manifestar-se-ia na forma particular de cooperação escolhida pela China em relação a grupos em desenvolvimento. Estariam garantidos tanto a eficiência, por meio do diálogo simultâneo com diversos países de menor peso internacional, quanto o maior equilíbrio de poder nas discussões. Embora os fóruns representem oportunidades para que a China molde a agenda de cooperação com base em seus interesses prioritários e em valores como não ingerência em assuntos internos, benefícios mútuos e não condicionalidade, desafios incluem a ausência de uma clara divisão de responsabilidades, as diferentes demandas dos diversos participantes, além da atitude cautelosa de outros atores internacionais perante a postura chinesa.

Quanto ao desenvolvimento da "*whole-of-regional diplomacy*", são distinguidas três fases:

1) 1991-1999: a cooperação esteve associada ao manejo de crises e privilegiou regiões vizinhas – a aproximação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês)[552] ocorre no contexto de sanções ocidentais contra a China e o arranjo *Shanghai Five*[553] é lançado em meio a disputas territoriais subsequentes à dissolução da União Soviética (URSS);
2) 2000-2012[554]: há transição do manejo de crises para o objetivo de aprofundamento da cooperação em bases mutuamente benéficas, e são lançadas iniciativas de maior alcance geográfico com outros grupos de países em desenvolvimento – Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês, 2000) e Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês, 2004); e
3) 2013-presente: sob a liderança de Xi Jinping, a China engaja-se com maior intensidade na definição de agendas e otimiza sua atuação nos fóruns regionais –destaca-se a convergência dessa atuação com os projetos vinculados à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), por exemplo.

Quanto ao funcionamento das iniciativas de cooperação, sobressaem, grosso modo, dois tipos de arranjos: os fóruns regionais propriamente ditos, compostos, de forma geral, por estruturas institucionais análogas, compreendendo reuniões ministeriais, reuniões de coordenadores, sub-fóruns para áreas específicas e comitês de acompanhamento; e os mecanismos de cooperação

[552] Diálogo China-ASEAN em 1991.

[553] Encontro de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão em 1996 (Xangai) resulta no Tratado de Aprofundamento de Confiança Militar nas Regiões de Fronteira; posteriormente, celebração do Acordo de Desarmamento Mútuo em Áreas de Fronteira (Moscou, 1997). Ademais, a iniciativa originaria a Organização para Cooperação de Xangai (OCX).

[554] Alguns autores argumentam que a diplomacia de fóruns regionais da China propriamente dita foi lançada no início do século XXI.

coletiva da China com regiões vizinhas, geralmente organizados por meio de cúpulas anuais, diálogos estratégicos e outros mecanismos de coordenação (para mais detalhes a respeito desse segundo tipo de arranjo, ver seção "Outras iniciativas de cooperação econômica" no tópico 3.10.2).

b) Fórum Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-China (Fórum CELAC-China, FCC)

O Fórum Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-China (FCC) objetiva cooperação abrangente fundamentada na igualdade, no benefício mútuo e no desenvolvimento comum e representa a principal plataforma de cooperação geral entre China e América Latina e Caribe. A criação formal da iniciativa ocorreu em 2014[555]. Os principais mecanismos do fórum são as reuniões ministeriais (de três em três anos), o Diálogo dos Ministros das Relações Exteriores da China e do "Quarteto" da CELAC, as reuniões de coordenadores nacionais (ao menos uma vez ao ano), e os sub-fóruns em áreas específicas[556]. Ao todo, ocorreram três reuniões ministeriais (Pequim, 2015; Santiago, 2018; reunião virtual, 2021).

O III Foro Ministerial CELAC-China ocorreu em 2021, no mesmo ano em que se logrou realizar a Cúpula da CELAC (que não ocorria há quatro anos), sob a presidência *pro tempore* (PPT) do México. O Brasil não participou do encontro, uma vez que suspendeu sua participação no âmbito da CELAC em janeiro de 2020. Foram aprovados a Declaração da III Reunião Ministerial do Fórum CELAC e Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024), que organizou as áreas de cooperação em seis grandes temas[557]. O Plano não só reitera os princípios da flexibilidade e da participação voluntária, mas também ressalta que as iniciativas não devem prejudicar projetos de cooperação bilateral.

O FCC tem importância estratégica para a China, uma vez que oito dos 14 países que ainda reconhecem Taiwan localizam-se na América Latina e Caribe, e a estratégia chinesa de maior atenção à região tem-se traduzido em resultado, com indicam a mudança de orientação de Nicarágua (2021), República Dominicana (2018), El Salvador (2018) e Panamá (2017). Nesse contexto, países que ainda reconhecem Taiwan também participam das reuniões ministeriais do FCC, o que oferece oportunidade adicional de diálogo entre as partes.

i. Quadro esquemático das Reuniões Ministerias do Fórum CELAC-China

Reunião	**Principais Documentos**	
2015: I Foro Ministerial CELAC-China (Pequim)	Declaração de Pequim	Consenso político das partes, princípios* e áreas de cooperação; Fórum como plataforma para cooperação abrangente. *Exemplos: benefício mútuo, não condicionalidade, equidade.
	Plano de Cooperação (2015-19)	Princípios (flexibilidade e participação voluntária) e áreas prioritárias de cooperação no período (treze temas). Observação: Cooperação não deve afetar iniciativas bilaterais. Meta de

[555] Via Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília de Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe.
[556] Setores: agricultura, tecnologia e inovação, empresarial, "*think tanks*", "*young political leaders*", infraestrutura, intercâmbio entre os povos, partidos políticos, legal.
[557] Cooperação em política e segurança; cooperação econômica pragmática; cooperação em infraestrutura em alto nível; cooperação em temas sociais, culturais e em intercâmbio entre povos; desenvolvimento sustentável; cooperação inter-regional, subregional e em questões internacionais.

Reunião	Principais Documentos	
		aumentar o comércio para US$ 500 bilhões e o estoque de investimentos de US$ 250 bilhões em dez anos.
	Disposições institucionais e regras de funcionamento do FCC	Ministeriais, diálogo de ministros das Relações Exteriores China-"Quarteto CELAC", Reuniões de Coordenadores Nacionais, princípios de programas de cooperação e iniciativas multilaterais (exemplos: área de cooperação mutuamente acordada, efeito multiplicador).
2018: II Foro Ministerial CELAC-China (Santiago)	Declaração de Santiago	Importância aprofundamento da cooperação, menção a temas da agenda internacional (exeme plos: respeito ao Direito Internacional, necessidade reforma ONU, compromisso com normas da OMC).
	Plano Conjunto CELAC-China de Cooperação em Áreas Prioritárias (2019-2021)	Expansão temas cooperação (exemplos: inclusão luta contra a corrupção, drogas e crimes cibernéticos).
	Declaração Especial sobre a BRI	BRI é apresentada como nova forma de cooperação mutuamente benéfica e convite aos países da América Latina e Caribe a participarem.
2021: III Foro Ministerial CELAC-China (Reunião Virtual)	Declaração da III Reunião Ministerial do FCC	Reconhecimento de avanços, intenção de consolidar FCC como principal plataforma CELAC-China de cooperação e solidariedade, menção à possibilidade de realização de uma Cúpula do FCC em 2024*, relevância do grupo no enfrentamento de desafios globais e na defesa de valores comuns (exemplo:soberania, não ingerência em assuntos internos, eliminação da pobreza). *Contexto de celebração do décimo aniversário do FCC.
	Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024)	Áreas de cooperação organizadas em seis grandes temas: 1) cooperação em política e segurança; 2) cooperação econômica pragmática; 3) cooperação em infraestrutura em alto nível; 4) cooperação em temas sociais, culturais e em intercâmbio entre povos; 5) desenvolvimento sustentável; 6) cooperação inter-regional, subregional e em questões internacionais.
	Observações: III Foro Ministerial CELAC-China ocorreu em 2021, mesmo ano em que se realizou a Cúpula da CELAC (que não ocorria há quatro anos), sob a PPT do México.	

Fonte: Elaboração dos autores

c) Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (China-CEEC)

O Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (CEEC, na sigla em inglês) foi criado formalmente em 2012, com a realização da I Cúpula China-CEEC (Varsóvia), e promove cooperação abrangente entre China e 16 países da Europa Central e Europa Oriental[558] – arranjo "16+1" –, regida por princípios como igualdade, benefício mútuo e inclusão. Analistas avaliam,

[558] Estônia, Letônia, Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Tchéquia, Hungria, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Albânia, Macedônia do Norte, Grécia, Bulgária, Romênia.

no entanto, que o Fórum China-CEEC, que começou como uma iniciativa promissora, torna-se progressivamente mais débil, como indicam os sucessivos atrasos relativos à ferrovia Belgrado-Budapeste[559], pensada inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região, e a assinatura de memorandos de entendimento com os Estados Unidos (EUA) que atingem o acesso da Huawei às redes de 5G por diversos países do fórum. Ademais, embora os documentos resultantes das cúpulas reiterem o respeito às normativas da União Europeia (UE) e expressem certo paralelismo entre o aprofundamento da cooperação China-CEEC e da cooperação China-UE, há preocupação, do lado da UE, de que o FCC tenda a fragilizar a integração. A saída da Lituânia do fórum, em 2021 (anteriormente "17+1"), insere-se nesse contexto, tendo sido defendida a necessidade de fortalecimento da composição "27+1" no lugar da "16+1".

i. Quadro esquemáticos sobre as Cúpulas do Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (China-CEEC)

<table>
<tr><th>Cúpula</th><th colspan="2">Principais Documentos</th></tr>
<tr><td>Varsóvia, 2012</td><td>Documento "As doze medidas da China para a promoção da cooperação amigável com países da Europa Central e Oriental"</td><td>Doze pontos propostos pela China de aprofundamento da cooperação; compreende o estabelecimento de secretariado (coordenação temas relativos à cooperação, preparação reuniões de líderes e fóruns empresariais, implementação resultados relevantes), o convite às demais partes, com base no voluntarismo, para estabelecerem departamentos homólogos e indicarem coordenador de trabalho no secretariado.
Linha de crédito especial (US$ 10 bilhões) e fundo de investimento para cooperação. Comitê consultivo de especialistas para cooperação em rede de transporte.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Bucareste, 2013</td><td>Diretrizes de Bucareste</td><td>Oito diretrizes, entre elas: previsão realização anual de reuniões chefes de Governo; agenda de cooperação de médio prazo (lançada em 2015); otimizar cooperação em conectividade; e consideração da cooperação em nível subnacional como um dos pilares da cooperação China-CEEC.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Observações: No ano seguinte (2014), realização da: Conferência de Alto Nível de Riga em Transporte, Logística e Rotas de Comércio com tema "Conectando a Ásia e à Europa"; China apresenta conceito de construção do "Cinturão Econômico da Rota da Seda", sendo a conectividade em transporte Ásia-Europa uma área-chave.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Belgrado, 2014</td><td>Diretrizes de Belgrado</td><td>Total de 32 diretrizes. Em cooperação em conectividade, expressa-se satisfação com a assinatura do acordo de cooperação da ferrovia entre Belgrado e Budapeste – China, Hungria e Sérvia.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Observações: Menção à presença de representantes da UE nas Diretrizes resultantes das cúpulas iniciais na reunião de Belgrado; no mesmo ano, Xi Jinping realiza visita inédita às instituições da UE</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Suzhou, 2015</td><td>Diretrizes de Suzhou</td><td>Dez diretrizes.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Observações: Também em 2015, lançamento da Agenda de Cooperação de Médio Prazo, que apresenta as prioridades da cooperação 16+1 para o período 2015-2020 em diferentes áreas de</td></tr>
</table>

[559] Esse projeto, pensado inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região, sofreria sucessivos atrasos, de modo que sua conclusão está prevista, atualmente, para 2025.

Cúpula	Principais Documentos	
	cooperação (exemplo: compromisso com construção do Novo Corredor Econômico da Ponte Terrestre Euroasiática) e determinações sobre funcionamento fórum (exemplo: associações de cooperação setorial reconhecidas como pilar da cooperação setorial 16+1).	
Riga, 2016	Declaração de Riga	Apoio à iniciativa envolvendo portos dos mares Negro, Adriático e Báltico: Cooperação em portos marítimos relativos aos mares Negro, Adriático e Báltico.
	Diretrizes de Riga	Onze diretrizes, compreendendo a necessidade de continuar a implementação da Agenda de Médio Prazo e cooperação em conectividade, comércio e investimento e finanças, industria, energia, ciência, tecnologia, agricultura e setor florestal, "*people to people*", saúde, cooperação local, etc.
Budapeste, 2017	Diretrizes de Budapeste	Afirmação de que cooperação 16+1 continua sendo parte importante da cooperação com a Europa como um todo; Dez diretrizes, compreendendo Plano de Cooperação e Coordenação.
Sófia, 2018	Diretrizes de Sófia	
Dubrovnik, 2019	Diretrizes de Dubrovnik (2019)	Para além das previsões relativas à cooperação, saudou-se entrada da Grécia no Fórum China-CEEC.
Pequim, 2021 (reunião virtual)	Lista de Atividades	Áreas de planejamento e coordenação, comércio e investimento, contenção da pandemia e cooperação em saúde, conectividade, inovação, ciência, tecnologia e energia, proteção ambiental, agricultura, indústria alimentícia e setor florestal, intercâmbio entre povos, além de educação, esportes, juventude e cooperação local.

Fonte: Elaboração dos autores

d) Relações China-Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

Em novembro de 2021, ASEAN e China celebraram os trinta anos de estabelecimento das Relações de Diálogo[560] em evento que não contou com a participação de Myanmar, a despeito de esforços chineses para a sua inclusão. O evento resultou em uma declaração conjunta que, além de elevar a relação entre as partes a nível de parceria estratégica abrangente, tem como destaques: o reconhecimento do papel central da ASEAN na arquitetura regional, bem como do papel da China na região durante a pandemia de COVID-19; o apoio ao Arranjo para uma Recuperação Abrangente da ASEAN, visando o período pós-pandêmico; o atrelamento de iniciativas de cooperação entre ASEAN e China à BRI, além do estímulo ao financiamento de projetos pelo Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)[561]; o apoio aos esforços da ASEAN para

[560] No bojo das Relações de Diálogo ASEAN-China foram firmadas a Declaração Conjunta de 1997, que guia o relacionamento entre as partes, a Parceria Estratégica ASEAN-China (2003) e a Visão de Parceria Estratégica 2030 ASEAN-China (2018). Nesses trinta anos, o comércio entre as partes aumentou cerca de 80 vezes, de US$ 8 bilhões para US$ 680 bilhões – a China é o principal parceiro comercial da ASEAN desde 2009 e a ASEAN se tornou o principal parceiro comercial da China durante a pandemia –, além de se ter incrementado sensivelmente o investimento direto entre as partes e a integração de cadeias de suprimento.

[561] Especifica-se a possibilidade de apoio do BAII na implementação da Declaração Conjunta ASEAN-China para Criar Sinergias no âmbito do Plano Diretor sobre a Conectividade na ASEAN (MPAC, na sigla em inglês) 2025, bem como de sua integração à BRI.

a manutenção do sudeste asiático como um espaço livre de armas nuclear (em possível resposta ao AUKUS)[562]; a reafirmação do compromisso das partes com o Direito Internacional, com destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês) e às negociações sobre o Código de Condutas no Mar do Sul da China, apontando para uma saída multilateralizada das disputas territoriais marítimas[563]; a aclamação de iniciativas econômicas como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). Princípios e a boa relação de vizinhança também são reafirmados na declaração, pontos que foram bastante mencionados no pronunciamento de Xi Jinping, que se referiu ao processo de integração como uma construção de um lar comum por vizinhos socioculturalmente próximos.

A Área de Livre Comércio ASEAN-China (ACFTA, na sigla em inglês), assinada em 2002, é o principal responsável pelo crescimento expressivo de comércio e investimentos entre ASEAN e China. O Fundo de Investimento em Cooperação da ASEAN (AFFC, na sigla em inglês), estabelecido em 2010, financia projetos sobretudo nos âmbitos de infraestrutura, energia e recursos naturais e é mantido mormente por instituições ligadas ao governo chinês. Ambos também foram mencionados na declaração conjunta.

e) Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF)

O Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês) foi estabelecido em 2004, entre a China e a Liga Árabe, é atualmente composto por 22 membros – a Síria está suspensa desde 2011. Em 2014, o fórum lançou o Plano de Desenvolvimento 2014-2024 e começou a debater a BRI, que passou a orientar a cooperação sino-árabe a partir de 2016. Nesse ano, a China anunciou uma linha de crédito especial para os países árabes – outra seria aberta em 2018. O debate político é outro aspecto essencial do CASCF. Em sua nona e última conferência ministerial, por exemplo, ocorrida em 2020, árabes e chineses reafirmaram convergências políticas como o reconhecimento do Estado da Palestina (membro do CASCF) e o apoio mútuo em face do unilateralismo. Nessa conferência, decidiu-se também pela ampliação da cooperação em saúde. Em 2021, durante a 17ª Reunião de Altos Funcionários do CASCF e 6ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários, foram discutidos os preparativos para a primeira Cúpula China-Estados Árabes, que ocorreu em dezembro de 2022[564]. Além disso, as partes saudaram o aprofundamento da cooperação estratégica sino-árabe, o combate à pandemia e a construção conjunta da BRI, e afirmaram o desejo de alçar a parceria estratégica (2010) a um novo patamar.

f) Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF)

O Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF, na sigla em inglês), estabelecido em 2006[565], é composto por China e pelos

[562] Em seu pronunciamento, Xi Jinping declarou que a China está pronta para assinar o Protocolo ao Tratado de Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês).
[563] O presidente filipino Rodrigo Duterte criticou as transgressões marítimas da China durante o evento comemorativo.
[564] Mais detalhes a respeito estarão na próxima edição do REPI.
[565] Em 1989, a China se tornou parceira de diálogo do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês). Em 2000, China e PIF criaram um fundo para a cooperação. Em 2004, a China ingressou na Organização de Turismo do Pacífico Sul (atual Organização de Turismo do Pacífico). O CPICEDF decorre dessas iniciativas.

dez países insulares do pacífico (PICs) com os quais ela mantém relações diplomáticas[566]. O CPICEDF se reuniu três vezes desde sua fundação (2006, 2013 e 2018). Desde o primeiro fórum, a China vem concedendo grandes empréstimos àqueles PICs, diminuindo tarifas comerciais e aprofundando a cooperação entre as partes. No terceiro CPICEDF, a BRI passou a ser considerada na estratégia de cooperação. Desde o estabelecimento do fórum, as relações entre as partes se adensaram: o comércio seguiu crescendo a uma taxa anual média de 13%, que se mantém desde 1992; diversos instrumentos de cooperação foram assinados individualmente entre China e PICs; fóruns sobre a cooperação em áreas específicas, como agricultura (2009) e pesca (2021), foram criadas; o investimento direto chinês e o turismo entre as partes aumentaram consideravelmente. Além disso, as relações entre as partes foram alçadas ao nível de parceria estratégica (2014) e parceria estratégica abrangente (2018) durante as duas visitas de Xi Jinping à região. Outra consequência política do aprofundamento de relações foi o estabelecimento da Reunião de Ministros das Relações Exteriores China-PICs em 2021, tornada mecanismo perene por meio da Declaração Conjunta resultante. O combate às mudanças do clima tem grande destaque na declaração[567], que também reafirma a posição firme das partes contra a nuclearização da região e enfatiza que a cooperação sob os auspícios da BRI será incrementada. Em 2022, foi lançado o Centro de Cooperação sobre Mudanças do Clima China-PICs e ocorreu a segunda rodada da Reunião de ministros das RE, em que foram reafirmados os endossos à BRI e à Iniciativa de Desenvolvimento Global. Os países ocidentais temem a aproximação da China a esses países insulares, sobretudo por conta da aproximação em termos de defesa e segurança e da possível construção de bases militares em PICs.

g) Fórum de Cooperação China-África (FOCAC)

Sobre o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), ver subseção pertinente mais adiante na seção “Potências não tradicionais eurasiáticas na África”.

[566] Estados Federados da Micronésia, Fiji, Ilhas Salomão, Kiribati, Niue, Papua Nova Guiné, Samoa, Timor-Leste, Tonga e Vanuatu. Alguns desses países deixaram de reconhecer Taiwan em período mais recente, como as Ilhas Salomão e o Kiribati.

[567] A Iniciativa de Desenvolvimento Global, lançada por Xi Jinping na 76ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), foi saudada pelos PCIs, que visam a integrá-la a fim de alinhá-la a duas iniciativas do PIF: o Mapa do Pacífico para o Desenvolvimento Sustentável e a Estratégica 2050 para o Continente Pacífico Azul. A declaração também fala em acelerar a implementação da Agenda 2030.

X. Relações China-Rússia

a) Antecedentes

As relações sino-russas são marcadas pela instabilidade, mesmo após a proclamação da República Popular da China (RPC, 1949). No ano seguinte, Mao e Stalin assinaram o Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua. Guiada por economistas soviéticos, a RPC aplicou o modelo de economia planificada (1953), mas, ignorando a orientação dos técnicos soviéticos, Mao lançou o Grande Salto Para a Frente (1958), com resultados desastrosos. As relações sino-soviéticas já se vinham deteriorando após a de-stalinização promovida por Khrushchev (1956). A mudança de orientação ideológica do Partido Comunista da União Soviética (URSS), que passara do confrontacionismo de Stalin com o Ocidente à coexistência pacífica de Khrushchev, causou problemas de credibilidade ideológica e autoridade política sobre Mao, que havia emulado o estilo de liderança de Stalin. Em resposta, o Partido Comunista Chinês (PCCh) denunciou a de-stalinização da URSS como revisionismo, e reafirmou a ideologia stalinista do governo Mao como o caminho correto para alcançar o socialismo. Khrushchev se reuniu com Eisenhower (1959) para diminuir as tensões geopolíticas entre as superpotências, e a URSS, nesse contexto, renegou um acordo de ajuda técnica para desenvolver a bomba atômica chinesa e permaneceu neutra na Guerra Sino-Indiana (1962). Mao esperava que Khrushchev lidasse agressivamente com os Estados Unidos (EUA) após a URSS ter abatido um avião espião U-2 (1960), e rompeu relações com os soviéticos após Khrushchev não haver entrado em guerra com os EUA após a Crise dos Mísseis (1962). No mundo ocidental, a divisão sino-soviética transformou a Guerra Fria bipolar em tripolar, o que permitiria que Henry Kissinger entabulasse uma aproximação dos EUA com a China a fim de usá-la como contrapeso à URSS, no início dos anos 1970.

Embora a URSS tenha concedido todo o território do Estado fantoche japonês de Manchukuo aos comunistas chineses (1945), estes agora exigiam concessões territoriais, afirmando que os tratados do século XIX que transferiram a Manchúria Exterior ao Império Russo eram "Tratados Desiguais". O momento chave na escalada das tensões sino-soviéticas foi a invasão da Tchecoslováquia (1968) e a proclamação da Doutrina Brejnev da "soberania limitada". Mao a entendia como a justificativa ideológica para uma invasão soviética da China para derrubá-lo e lançou uma campanha de propaganda atacando a invasão da Tchecoslováquia, embora tivesse condenado a Primavera de Praga como "revisionismo". Tropas de ambos os lados até se chocaram brevemente no rio Ussuri (1969), que marca a fronteira entre a Sibéria russa e a província de Heilongjiang, no nordeste da China.

A inimizade começou a diminuir após a morte de Mao (1976), mas as relações eram esparsas até pouco antes da dissolução da URSS (1991). O Acordo de Fronteira Sino-Soviética, do mesmo ano, foi um tratado entre a China e a URSS que estabeleceu trabalhos de demarcação para a fronteira entre os dois Estados – os termos do acordo foram retomados pela Rússia. A relação oficial entre a RPC e a Federação Russa foi aperfeiçoada três vezes desde o estabelecimento de relações diplomáticas. Começando como relação "de boa vizinhança e mutuamente benéfica" (1992), evoluiu para uma "parceria construtiva" (1994), e, finalmente, para uma "parceria estratégica de coordenação" (1996). A concertação de posições nos anos 1990 e 2000 intensificou-se, com os países assinando a "Declaração Conjunta sobre um Mundo Multipolar e o Estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional" (1997) e a "Declaração Conjunta sobre a Ordem Internacional no Século XXI" (2005). RPC e Rússia assinaram o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável (2001) – que foi renovado (2021) por mais cinco

anos – e os últimos litígios fronteiriços entre os dois países foram definitivamente resolvidos por tratado (2005).

b) Marcos do relacionamento contemporâneo

China e Rússia são parceiros estratégicos. Como superação do cisma sino-soviético durante a Guerra Fria, a normalização das relações bilaterais ocorre no final dos anos 1980, durante o colapso da URSS, culminando com a assinatura de tratado fronteiriço em 1991, e a aproximação contemporânea começa em meados dos anos 1990 (acordos de parceria em 1994 e 1996), mas se adensará com a presidência de Vladimir Putin na Rússia, que passa a valorizar progressivamente a região da Eurásia. Em 2001, assinaram tratado de boa vizinhança, amizade e cooperação.

O marco para o início de uma aliança informal entre a Rússia e a China, estimulada por seu mal-estar mútuo com a Primavera Árabe e os protestos contra Vladimir Putin na Rússia, é 2012. No mesmo ano, Xi Jinping assumiu dois dos cargos mais importantes do sistema político chinês: secretário-geral do Partido Comunista da China (PCCh) e presidente da Comissão Militar Central. Há hipótese de que a consolidação da aliança sino-russa poderia resultar em uma aliança-pivô e em um rival estratégico para os EUA, uma vez que ambos os países consideram que os EUA sejam a principal ameaça externa à concretização de seus interesses.

As consequências da crise na Crimeia em 2014, com o profundo afastamento entre a Rússia e o Ocidente, marcam também a escalada de maior densificação na relação entre a Rússia e a China, precipitando a assinatura de um novo acordo de parceria estratégica. Embora a Parceria Estratégica (2012), assinada por Hu Jintao e Putin, devesse durar um período de dez anos, foi prematuramente substituída pela Parceria Estratégica Abrangente de Cooperação (2014). No mesmo ano, foram assinados acordos para fornecimento de gás por trinta anos no valor de US$ 400 bilhões; de financiamento chinês para fornecimento de petróleo no valor de até US$ 500 bilhões; bem como um acordo de *swap* cambial entre o Banco Popular da China e o Banco Central da Rússia. A anexação da Crimeia pela Rússia acelerou muito a cooperação entre os dois países, embora Pequim não a tenha reconhecido. Como os EUA e muitos outros países impuseram sanções e evitaram negócios com a Rússia, esta decidiu que precisava aproximar-se da China e recorrer à Ásia. A visita de Xi a Moscou (2015) foi um sinal claro de aprofundamento dos laços, com os líderes assinando mais de vinte de acordos bilaterais, incluindo vendas de armas.

Em 2019, quando da celebração de 70 anos de relações diplomáticas, a parceria foi intensificada. Xi e Putin anunciaram o estabelecimento de uma "Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para uma Nova Era", o maior grau de parceria existente na hierarquia diplomática chinesa. A China define suas relações bilaterais com a Rússia como caracterizada pela "cooperação em todas as questões, incluindo assuntos internacionais, desenvolvimento militar e tecnológico".

Xi realizou uma reunião de três horas com Putin pouco antes do início dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim (fevereiro de 2022). Esta foi a primeira reunião presencial de Xi com um chefe de Estado estrangeiro e apenas a terceira visita bilateral ao exterior de Putin desde o início da pandemia de COVID-19. Após a reunião, os dois lados publicaram uma declaração conjunta sobre as "Relações Internacionais para uma Nova Era e o Desenvolvimento Sustentável Global". Em termos gerais, a primeira parte deste documento trata da democracia e dos direitos humanos; a segunda; do aprimoramento das relações de parceria; a terceira, de "sérios desafios à segurança internacional"; e a última, de Rússia e China "como potências mundiais". A declaração conjunta afirmou que "as novas relações interestatais entre a Rússia e a China são superiores às alianças políticas e militares da era da Guerra Fria".

Segundo a declaração, a democracia é um valor humano universal, que deveria ser protegida como uma responsabilidade comum da comunidade internacional. A democracia deveria permitir a participação dos cidadãos no governo do país, sob um princípio de governo popular. No entanto não existiria um modelo ideal para todos os países, cabendo a cada Estado escolher sua maneira de implementar a democracia, sem que, com isso, sofra ingerências externas. O desenvolvimento e a cooperação estariam na essência do moderno sistema internacional e seriam a força-motriz da prosperidade dos países.

De acordo com o texto, entre os objetivos do relacionamento bilateral estão:

1) associar planos de desenvolvimento no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês);
2) conectar a Ásia-Pacífico e a Eurásia;
3) cooperar em temas como redução da pobreza, mudança do clima, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento verde, industrialização, economia digital e conexão de infraestrutura; e
4) fortalecer a cooperação internacional em segurança da informação e adotar plano futuro para a cooperação bilateral na área

Além disso, a Rússia confirma apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global, inclusive com participação no grupo de amigos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A interação entre Rússia e China foi avaliada positivamente na agenda bilateral e multilateral em relação ao combate à pandemia de COVID-19. Os dois países opõem-se à politização das vacinas e da origem do vírus. China e Rússia assumem o compromisso de implementar o "verdadeiro multilateralismo". Ademais, ambos reafirmaram viver uma nova era na relação, muito superior às alianças políticas e militares da Guerra Fria. A parceria entre eles não tem restrições nem áreas proibidas de cooperação, e a cooperação bilateral estratégica não tem nenhum outro terceiro país como alvo nem é afetada por mudanças circunstanciais em terceiros países ou no ambiente internacional.

Quanto à segurança e à integridade territorial, os dois países se apoiam mutualmente em seus pleitos de soberania estatal e integridade territorial, opondo-se a tentativas de interferência e de desestabilização promovidas por países estrangeiros nas adjacências de seus territórios, condenando as "revoluções coloridas" no espaço pós-soviético. A Rússia manifestou apoio explícito à política de "uma só China" e ao pleito sobre Taiwan como parte inalienável do território chinês. Os países condenam enfaticamente a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste europeu e instam a OTAN a abandonar o que chamam de "abordagem ideologizada da Guerra Fria". Ambos receiam que a AUKUS e outras iniciativas de segurança hostis a seus interesses, como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), trarão insegurança e uma corrida armamentista na Ásia-Pacífico, inclusive em termos de desenvolvimento de armamentos nucleares. Por isso, conclamam o respeito ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – e aos demais regimes de controle de armas de destruição em massa (ADM), notadamente as duas Convenções sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB) e de Armas Químicas (CPAQ) – e condenam a retirada dos EUA do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês), assim como de outros compromissos do regime internacional de controle de armas.

Os dois países defendem o sistema multilateral de comércio e participam ativamente da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC); defendem o G20 como instância apropriada para discussão sobre cooperação econômica internacional e os diversos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Apoiam o aprofundamento da cooperação estratégica

no âmbito dos BRICS e a expansão da cooperação em três áreas principais: política e segurança, economia e finanças, e trocas humanitárias. Consideram o BRICS Plus como mecanismo efetivo de diálogo com organizações regionais de integração, outros países emergentes e organizações para o desenvolvimento. Tanto China quanto Rússia almejam ainda fortalecer a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), desenvolver cooperação no formato RIC – Rússia-Índia-China –, assim como a Cúpula do Leste Asiático e o fórum regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) para Segurança. Por fim, ambos defendem os resultados da Segunda Guerra Mundial e da ordem internacional decorrente e resistem a tentativas de "falsificar, negar ou distorcer a história da Segunda Guerra Mundial".

c) Estado atual do relacionamento

A aproximação China-Rússia parece ser, em verdade, bastante baseada na relação pessoal entre Xi e Putin. Do lado chinês, membros do PCCh consideram que o atual momento é o ápice histórico do relacionamento entre os países. Do lado russo, a relativa preocupação com o maior crescimento chinês e o risco de uma relação assimétrica é relativizado pelos benefícios de cooperação econômica, política e militar.

A Rússia tem uma orientação cada vez maior em direção à Ásia. Com efeito, a ideia de Putin de uma "Grande Europa", nutrida nos seus primeiros quinze anos à frente do país, perdeu espaço para a de uma "Grande Eurásia", após a escalada provocada a partir da crise ucraniana em 2014. Moscou tende agora a destacar sua posição de poder no centro da massa terrestre eurasiática e a nova importância da Ásia para a política externa russa. A China desempenha um papel crucial neste contexto. Não há outro chefe de Estado que Putin tenha encontrado mais vezes do que o presidente Xi Jinping. Os meios de comunicação pró-governo na Rússia retratam a China de uma forma muito positiva, e as percepções públicas sobre o país vizinho também melhoraram.

A flexibilidade é o princípio norteador da relação entre os dois países, em que se busca "formar parcerias, não alianças". É uma relação de "não aliança", "não confrontação" e que não teria outros países como alvo. De fato, de acordo com o *Joint Statement on Developing Comprehensive Partnership and Strategic Interaction Entering a New Era*, adotado em 2019 durante visita de Xi Jinping à Rússia, as principais características do relacionamento bilateral são um alto nível de confiança política mútua, um bem desenvolvido mecanismo de contatos de alto nível e de cooperação em vários campos, uma cooperação rica, estratégica e prática, uma fundação sólida de opinião pública amistosa intergeracional e uma coordenação internacional próxima e efetiva.

Para além da concertação política, as principais áreas de cooperação são defesa e segurança (embora não haja uma aliança militar, destacam-se exercícios conjuntos desde 2005 inclusive no exercício russo Vostok em 2018, simulações de defesa de mísseis, aquisições pela China de sistema de defesa antiaérea S-400 e de caças SU-35, negociação de acordo militar para substituir o de 1993, cooperação transfronteiriça, cooperação em cibersegurança, presença de tecnologia 5G chinesa na Rússia) e energia (em especial a nuclear, com base em acordos assinados em 2018, mas também petróleo e gás, por exemplo via o duto Power of Siberia, que começou a operar no fim de 2019, e em projetos no Ártico), mas se tem verificado maior dinamismo no relacionamento comercial e econômico, em ciência e tecnologia, em relações interpessoais e também na construção de infraestrutura de integração, inclusive por meio de pontes.

A Rússia apoia a BRI (embora a iniciativa tenderá a reduzir a dependência chinesa em termos energéticos da Rússia), e a China apoia o processo de integração na UEE.

Eventuais pontos de tensão no relacionamento bilateral tenderão a intensificar-se, em razão da ascensão chinesa no sistema internacional e do interesse russo em recuperar sua influência e garantir-se como potência em um mundo multipolar. Entre os eventuais focais de tensão, estão questões territoriais na região do rio Ussuri (objeto de tratado de 2003), a disputa por influência na Ásia Central e na Mongólia, o Ártico e a expansão econômica e demográfica chinesa em direção ao extremo leste da Rússia a partir da Manchúria (em razão do vazio demográfico na Sibéria). A China manteve posição dúbia em relação à Crimeia, embora tenha dado apoio à Rússia, em especial por meio do BRICS, diante de sanções internacionais. A Rússia, por sua vez, mantém postura de neutralidade em relação às disputas no mar do Sul da China.

Em março de 2021, em encontro dos chanceleres dos dois países, emitiu-se declaração conjunta sobre *Certain Aspects of Global Governance in Modern Conditions*, em que cobrem temas como direitos humanos, democracia, Direito Internacional e cooperação multilateral. De acordo com analistas, trata-se de posicionamento comum diante de conceitos caros à ordem internacional dita liberal, historicamente liderada pelos EUA.

Rússia e China compartilham diversas posições na esfera multilateral, o que fica evidente em sua atuação concertada no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e em outros foros no que diz respeito a diversas crises regionais, em especial as relacionadas ao Oriente Médio (posições similares em dossiês como Irã, Síria e Israel-Palestina), à Venezuela (apoio a Maduro) e à questão coreana (em 2019, apresentou-se proposta sino-russa de reduzir as sanções contra a Coreia do Norte, desde que o país aceite um plano de desnuclearização).

Ambos defendem um sistema internacional baseado em regras, incluindo princípio como a integridade territorial, a não intervenção e a igualdade soberana, tendo a ONU como seu centro. Também compartilham interesse na reforma das instituições internacionais (atuando em diferentes foros, como o G20), inclusive do CSNU (em bases racionais e necessárias, como afirmam), embora discordem das características dessa reforma, tendo em conta que a Rússia defende abertamente algumas candidaturas para membro permanente, inclusive a brasileira.

Os dois países também apoiam a Agenda 2030, o Acordo de Paris, a prevenção de corrida armamentista no espaço (PAROS, na sigla em inglês), os regimes em torno de armas químicas e biológicas e a cooperação em termos de não proliferação (bilateralmente não falam em desarmamento nuclear).

Em relação aos direitos humanos, defendem tratamento igualitário para todos os direitos humanos e são contrários à politização da agenda de direitos humanos, além de defenderem as normas de Direito Internacional Humanitário (embora ambos não façam parte do tribunal Penal Internacional – TPI).

Em relação ao comércio internacional, defendem a reforma da OMC e um sistema multilateral aberto, transparente, inclusivo e não discriminatório e manifestam oposição à adoção de sanções comerciais unilaterais e outras formas de protecionismo (embora a Rússia, em especial, não raro adote medidas protecionistas). A China faz parte da *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA), arranjo provisório plurilateral para contornar a paralização do Órgão de Apelação (OA), enquanto a Rússia não aderiu ao compromisso.

A cooperação espacial também é relevante. Pela primeira vez, Rússia (Roscosmos) e China instalaram estações de satélites de monitoramento do solo de cada país (2021). Os países têm promovido a integração dos sistemas de satélites (o russo GLONASS e o chinês Beidou, em contraposição ao GPS, dos EUA, e ao Galileo, europeu). Há planos para projetos mais robustos, como uma base lunar e sistema de aviso de antimísseis. Individualmente, ambos têm desenvolvido e testado armamentos contra ataques provenientes do espaço.

Os países mantêm fortes e crescentes relações econômicas e financeiras, as quais, no entanto, são assimétricas. A economia chinesa é consideravelmente maior e dinâmica que a russa. A China é o segundo maior destino de exportação da Rússia, atrás apenas da União Europeia (UE). Já a Rússia representa apenas o nono maior destino de exportações chinesas. As relações econômicas são, contudo, complementares. A China fornece bens industriais e de tecnologia para o mercado russo, enquanto a Rússia fornece principalmente energia – o país tornou-se o maior supridor de petróleo cru da China após a invasão na Ucrânia. As vendas de petróleo cru mais barato da Rússia para a China têm mais que compensado a perda decorrente da diminuição da exportação para o Ocidente. Segundo a Gazprom, a importação de gás russo pela China cresceu 40% nos quatro primeiros meses de 2022 em relação ao mesmo período de 2021. A transição energética chinesa (do carvão para fontes mais limpas) é um fator que tende a aumentar a relevância russa enquanto alternativa energética, bem como a intenção chinesa de diminuir a dependência da rota que passa pelo estreito de Malaca. O recém-concluído gasoduto Poder da Sibéria (2019) atesta esse aspecto do relacionamento. Quando operando com toda sua capacidade, fará da China o maior importador individual de gás natural russo. Também é aventada a construção de um gasoduto Poder da Sibéria II, que poderia redirecionar o gás russo atualmente exportado para a Europa para a China. As exportações agrícolas russas e o turismo também têm ganhado força.

Em sua concertação no aspecto financeiro multilateral, China e Rússia estimulam medidas de "desdolarização" da economia mundial como maneira de diminuir o domínio americano. O reforço à internacionalização do renminbi é exemplo desse objetivo. A Índia, por exemplo, aumentou o uso do renminbi como meio de pagamento pelo carvão russo em razão das dificuldades decorrentes das sanções e exclusão dos russos do sistema de comunicações internacionais interbancárias da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês). Nesse sentido, também se opõem a sanções unilaterais enquanto ferramenta política. China e Rússia cooperam em diversos agrupamentos de que são parte, como ONU, OCX, RIC, BRICS e G20. Há planos de interligação entre a BRI e a UEE. Contudo, a flexibilidade permite que a China não endosse todos os comportamentos russos, evitando restringir seu acesso aos mercados de capitais de EUA e Europa.

A relação é pujante, mas a classificação como uma aliança é frágil. Os países ainda carecem de um pacto de defesa mútua, por exemplo, e seu alinhamento internacional decorre de declarações e compromissos não vinculantes baseados em sua oposição conjunta à "ordem internacional liderada pelos EUA". Ambos os países evitam pactos militares vinculantes entre si para que não sejam tragados para conflitos indesejados – Taiwan e Ucrânia, por exemplo. A cooperação militar, contudo, é um aspecto essencial do relacionamento. Os países firmaram um "Mapa do Caminho para Cooperação Militar entre 2021-2025" (2021). A China é um grande comprador de armamento russo e a crescente conexão entre suas indústrias de defesa, em termos de componentes e sistemas requeridos, também se destaca. As preocupações russas sobre transferência de tecnologia e os receios de apropriação indevida de propriedade intelectual de itens militares de tecnologia sensível têm cedido nos últimos anos. Os países participam de exercícios militares (Vostok/2018, Tsentr/2019, Kavkaz/2020, Zapad/2021 e Vostok/2022) e desenvolvem armamentos conjuntos, fortalecendo a interoperacionalidade de suas forças militares. Em decorrência do conflito da Ucrânia e do aprofundamento da parceria, China e Rússia aproximaram-se em torno da "Iniciativa de Segurança Global", proposta por Xi, e desenvolveram o conceito de "segurança indivisível", que tem sido utilizado pela Rússia em sua negociação com a Ucrânia.

A relação entre China e Rússia pode ser concebida como uma entente condicional. Não importa qual seja a descrição da relação sino-russa, como "parceria de coordenação abrangente

estratégica", como "entente autoritária" ou "eixo de conveniência", não há dúvida que é a mais influente das três relações bilaterais que conformam o triângulo Rússia-China-Índia, com laços pessoais e institucionais mais próximos do que nas relações dos dois países com a Índia.

No caso sino-russo, a China é o maior parceiro comercial da Rússia (desconsiderando-se a UE enquanto bloco), ao passo que a Rússia já é a maior origem das importações de petróleo pela China. A cooperação militar ganha corpo, com a venda de aviões de caça multipropósito e sistemas de mísseis russos para a China, além de vários exercícios militares conjuntos os quais as duas partes não fizeram questão de esconder.

Como ponto comum entre os dois países, está a posição crítica ao unilateralismo dos EUA e ao intervencionismo liberal ocidental; exemplos disso estão na oposição dos países a uma série de políticas guiadas pelo Ocidente, como o Euromaidan na Ucrânia, as tentativas de derrubar o regime de Bashar al-Assad na Síria e a instalação de sistemas de defesa com mísseis no Leste Europeu e no Nordeste Asiático. Há também convergências acerca de temas como controle da *internet* e segurança da informação. Dentro de suas aparências, a relação sino-russa demonstra crescimento como nunca; mesmo que não seja ainda uma aliança, é uma parceria estratégica genuína com grande potencial.

Há, também, divergências que acabam menos destacadas pela aparência de parceria. Um ponto sensível na atual dinâmica sino-russa diz respeito à crescente assimetria entre os países, sobretudo nas áreas econômica e demográfica. A crescente influência chinesa na Ásia Central, por exemplo, se expressa por meio da BRI, que ameaça corroer a primazia estratégica da Rússia, exercida há décadas sobre a região. Há também questões acerca de eventuais superproduções de gás e petróleo, o que dá à China poder para controlar o fluxo com a Rússia, apesar de acordos já firmados. Apesar dessas assimetrias, que ainda não chegaram a proporções críticas, e os dois lados, no momento, identificam interesses comuns em enfatizar congruências estratégicas ao invés de uma rivalidade incipiente. Para a Rússia, os EUA são uma preocupação mais imediata, ao passo que, para a China, o foco está mais na projeção de poder sobre a região da Ásia-Pacífico do que em questionar a influência russa na Eurásia. Ainda assim, essas assimetrias tendem a ganhar corpo à medida que aumenta a distância econômica e tecnológica entre os dois países, e que a política externa chinesa expande seus horizontes geográficos.

Apesar da reaproximação sino-russa, diferenças culturais e desconfianças mútuas persistem. As duas esferas culturais permanecem estranhas uma à outra, e, no extremo oriente russo, que faz fronteira com territórios vizinhos de grande população da China, o desequilíbrio demográfico continua a ser impressionante. A Ásia Central também é uma região de disputa geopolítica. A região é um "quintal" para ambos os países devido à sua importância para a segurança interna e objetivos econômicos, como a BRI. Eles têm interesse em manter a relativa estabilidade da região e mantê-la livre da influência dos EUA. A Rússia há muito tem desempenhado um papel importante no Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão. Seus laços históricos, culturais, linguísticos e militares permanecem fortes, e, no âmbito da política econômica e de segurança, o país exerce seu poder mediante alianças regionais, principalmente a UEE e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). A influência da China, contudo, está crescendo rapidamente, com o país se tornando o parceiro comercial e investidor mais importante da região. Dada a nova realidade, os dois lados chegaram a uma divisão do trabalho: a China está assumindo um papel econômico cada vez mais importante, enquanto a Rússia continua a ser o parceiro preferido no campo da segurança. A Rússia enviou tropas ao Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão e apoia as forças armadas locais com equipamento e treinamento. Em última análise, entretanto, não é sustentável para uma Rússia com menor poder

econômico proteger os investimentos chineses, ou para a China ter de confiar em uma potência estrangeira para tanto. Os países da Ásia Central estão cientes desses potenciais atritos e procuram explorá-los para seus próprios interesses, equilibrando as relações para conter a influência de ambas as potências, enquanto procuram manter boas relações com o Ocidente.

Quanto à perspectiva acerca da natureza e das demandas do sistema internacional, também há diferenças substanciais acerca das políticas externas de China e Rússia. Os dois países concordam, em princípio, na necessidade de uma ordem multipolar, um "sistema policêntrico de relações internacionais". Contudo, as divergências emergem quando se busca o que cada país entende por isso: para Moscou, o mundo é concebido em termos tripolares, moldado pelo equilíbrio de poder entre EUA, Rússia e China; para Pequim, a visão é de uma estrutura que tende à bipolaridade, com uma única relação global, entre China e EUA. Enquanto o Kremlin atua sob a premissa do iminente colapso dessa ordem liberal, a diplomacia chinesa é mais cautelosa tanto nesse diagnóstico quanto na implicação disso para sua política externa. A China não busca suplantar os EUA como líder global, mas sim atuar dentro do arcabouço do atual sistema internacional; há em Pequim o reconhecimento de que o país foi o maior beneficiado pelo processo de globalização engendrado ao longo das últimas três décadas, ao passo que a Rússia se vê como vítima desse mesmo processo.

Quanto à cooperação com os EUA, também há diferenças substanciais nas políticas externas dos dois países. Do lado russo, há pouco interesse nisso, salvo em pontos específicos, como as negociações de paz na Síria e em pontos estratégicos, como desarmamento e não proliferação nuclear; essa postura decorre em parte das modestas relações econômicas entre os países, mesmo antes das sanções impostas pelo Ocidente e, também, da busca russa em reduzir ao mínimo a dependência de um país concebido como inimigo. Do lado chinês, a atitude é oposta: apesar de tensões na região do Pacífico, Pequim segue concebendo como essencial a cooperação com os EUA, tendo em vista a interdependência mútua.

Em suma, Rússia e China buscam agendas individuais que convergem em alguns casos, mas também podem divergir. Ao mesmo tempo em que concordam que há necessidade de mudar o sistema internacional liderado pelo Ocidente, não há consenso sobre qual seria a ordem ideal para substituí-la. Há interesse recíproco em maximizar sua "parceria estratégica", mas diferentes ideias sobre como isso deve acontecer no longo prazo: a Rússia vislumbra uma relação de iguais, enquanto a China identifica uma relação menos estreita na qual a China é claramente o parceiro maior. Não são contrastes relevantes em nível bilateral, mas há implicações sobre a possibilidade de o Fórum RIC – ou o BRICS – ser uma alternativa para governança global.

Em setembro de 2022, Xi Jinping se encontrou com o Presidente Vladmir Putin às margens da OCX. Na ocasião, o presidente chinês destacou a comunicação efetiva e estratégica entre os dois países, com evolução da cooperação bilateral e multilateral para a defesa de normas básicas das relações internacionais, garantindo maior estabilidade em um contexto de mudanças. Há intenção de aumentar a cooperação em comércio, agricultura, conectividade e outras áreas e de fortalecer a OCX e os BRICS. O presidente russo reafirmou seu compromisso com o princípio de "uma só China".

d) O relacionamento diante da questão da Ucrânia

A posição chinesa sobre a guerra na Ucrânia (fevereiro de 2022) é ambivalente. O episódio expôs tanto a resiliência quanto certos limites da relação. Ao passo que ambiciona preservar a "parceria sem limites" com os russos, Xi busca proteger os interesses globais da China, o que

também representa manter uma boa relação com o Ocidente. De início, não houve condenação chinesa à invasão. O país comprometeu-se a promover a restauração da via diplomática e apressou-se em dissociar a questão de Taiwan à da invasão na Ucrânia, atribuindo parte do conflito à demora na implementação dos Acordos de Minsk II. A China absteve-se em proposta de resolução no CSNU que condenava a agressão russa à Ucrânia (como havia feito no caso da Crimeia, em 2014). O país também se absteve na resolução da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), aprovada por 140 votos a favor, cinco contrários e 38 abstenções, que condenou o ataque russo à Ucrânia e demandou a retirada imediata de tropas. Assim também o fez na resolução do Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenou o ataque e estabeleceu uma comissão independente para investigação de alegados crimes de guerra e abusos de direitos humanos (março de 2022). Por outro lado, ainda em março de 2022, o país foi o único que votou a favor de uma resolução proposta pelos russos no CSNU para "ajuda humanitária" na Ucrânia, a qual não mencionava o fim do conflito nem apontava a responsabilidade russa para a crise humanitária em questão.

A China alega manter uma postura objetiva e imparcial, mas intensifica sua cooperação bilateral e secunda a narrativa russa de a causa precípua da guerra ser a expansão indevida da OTAN e seu uso político para desestabilização interna. A China condenou o relatório da OTAN "Conceito Estratégico 2022", o qual acusou o aprofundamento da parceria Rússia-China de ser fator de desestabilização da ordem internacional baseada em regras e contrário aos interesses dos países da OTAN. Para os chineses, a OTAN tem imposto desafios sistêmicos à segurança e à estabilidade globais. Inicialmente, companhias chinesas chegaram a aceder a sanções à Rússia, sobretudo após a exclusão do sistema SWIFT e devido ao receio a eventuais restrições que essas companhias poderiam sofrer no comércio com empresas ocidentais; porém, os chineses manifestaram que não cumpririam sanções unilaterais e negaram-se a adotar diversas sanções, sobretudo em setores estratégicos.

Para mais informações e detalhes sobre a posição da China diante da Guerra na Ucrânia, ver a seção II do tópico 3.6.3.

3.7.2. Relações com o Brasil

Marcos: Estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC) e consequente suspensão de relações diplomáticas com a República da China (ROC, na sigla em inglês)[568] (1974); assinatura do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1982); primeira visita presidencial do Brasil à RPC (1984)[569]; primeira visita presidencial da RPC ao Brasil (1990)[570]; "Parceria Estratégica" – primeira do Brasil e primeira entre países em desenvolvimento (1993); criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN, 2004); estabelecimento do Conselho Empresarial Brasil-China (2004)[571]; 1º Diálogo Estratégico (2007); "Parceria Estratégica Global" (PEG), "Diálogo Estratégico Global" (DEG) e Plano Decenal de Cooperação 2012-2021 (2012); e Plano de Ação Conjunta (2010-2014 e 2015-2021). O Plano Executivo (2022-2026) e o Plano Estratégico Brasil-China (2022-2031), organizados em torno de três eixos – 1) político; 2) economia, investimento, comércio e cooperação; e 3) ciência, tecnologia e inovação – são as bases que orientam as relações bilaterais ao longo da presente década e o marco institucional para que ações específicas sejam acordadas, tais como iniciativas para diversificar e ampliar o comércio bilateral e novos projetos de cooperação entre os dois países.

Embaixada: Abertura recíproca de embaixadas em Brasília e Pequim (1974).

Coordenação Política

Instâncias: COSBAN (2004), a mais alta instância permanente de diálogo e cooperação bilateral, que se reuniu pela última vez em 2022[572]; DEG (2012), mecanismo que acompanha a agenda

[568] Os impérios do Brasil e da China estabeleceram relações diplomáticas em 1881 e, em 1913, o Brasil reconheceu formalmente a ROC.

[569] Além de Figueiredo (1984), visitaram a China: Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995), Lula (2004, 2008 e 2009), Dilma (2011), Temer (2016 e 2017) e Bolsonaro (2019).

[570] Além de Yang Shangkun (1990), visitaram o Brasil: Jiang Zemin (1993 e 2001), Hu Jintao (2004 e 2010) e Xi Jinping (2014 e 2019).

[571] Trata-se de uma instituição bilateral sem fins lucrativos formada por duas seções independentes, uma no Brasil e outra na China, e dedicada à promoção do diálogo entre empresas dos dois países, reconhecida oficialmente como o principal interlocutor dos governos na promoção das relações empresariais entre os dois países.

[572] Sua sexta e mais recente reunião ocorreu em Brasília, em maio de 2022. As demais sessões plenárias ocorreram em Pequim (2006), Brasília (2012), Cantão (2013), Brasília (2015) e Pequim (2019). Está constituída por estrutura com três níveis: 1) Sessão Plenária: copresidida pelos vice-presidentes do Brasil e da China (originalmente era o vice-primeiro-ministro chinês, mas o nível foi elevado a partir de 2018); 2) Secretaria-Executiva: cabe ao secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil e ao vice-ministro de Comércio da China; e 3) Subcomissões: coordenadas pelos ministérios de ambos os países, têm entre seus objetivos promover a implementação dos compromissos firmados pelos países e identificar novos campos e modalidades de cooperação. Os principais resultados da VI Reunião (2022), em meio à comemoração dos dez anos de PEG, foram: 1) anúncio do Plano Executivo 2022-2026 e do Plano Estratégico 2022-2031, que orientarão as relações sino-brasileiras nos próximos anos; 2) aprovação do novo formato da COSBAN, que passa a contar com dez subcomissões temáticas (grifos para novas subcomissões ou temas que foram incluídos em subcomissões existentes): 1) Política; 2) Econômico-Comercial e de Cooperação; 3) Econômico-Financeira; 4) Indústria, Tecnologia da Informação e Comunicação; 5) Agricultura; 6) Temas Sanitários e Fitossanitários; 7) Energia e Mineração; 8) Ciência, Tecnologia e Inovação; 9) Espacial; e 10) Cultura e Turismo. Deixaram de existir as subcomissões de Inspeção e Quarentena e de Saúde (fundidas e renomeadas para Temas Sanitários e Fitossanitários); e Educacional (provavelmente integrada à de Cultura e Turismo).

bilateral e permite o intercâmbio de opiniões sobre temas do contexto internacional, tendo-se reunido pela última vez em 2019[573].

Visitas de Alto Nível: Visita do vice-presidente brasileiro à China, no contexto da V Reunião da COSBAN (2019); visitas de ministros de Estado brasileiros à China (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Minas e Energia; 2019); visita de ministros de Estado chineses ao Brasil (Negócios Estrangeiros; Defesa; 2019), além de visita de membro do Birô Político do Comitê Central do Partido Comunista da China (2019), no contexto de reunião setorial do BRICS; visita de Estado do presidente Jair Bolsonaro a Pequim (2019) no marco dos 45 anos de estabelecimento de relações diplomáticas – os temas centrais debatidos foram comércio e investimento[574]; visita do Presidente Xi Jinping ao Brasil (2019), no contexto da XI Cúpula do BRICS. Em janeiro de 2023, o vice-presidente chinês, Wang Qisha, compareceu à cerimônia de posse do presidente Lula.

Discurso Oficial: As relações bilaterais são caracterizadas por seu notável dinamismo, com uma agenda densa que tem como destaque a cooperação econômico-comercial. Os princípios basilares das relações sino-brasileiras são "soberania, respeito mútuo, cooperação, busca de resultados concretos para o bem-estar de suas populações e não interferência no processo político interno de cada país". Ademais, convergem no apoio ao multilateralismo e, em termos gerais, a processos de reforma da governança global. Quanto às divergências, sempre pontuais, ao longo de 2019, houve ajustes na posição do governo Bolsonaro em relação à China, após demonstrações de aproximação de Bolsonaro com Taiwan durante a campanha presidencial de 2018 e críticas posteriores ao modelo econômico e político chinês. Em 2020, apesar do agradecimento brasileiro pela cooperação chinesa na repatriação de cidadãos que estavam em Wuhan, houve trocas de críticas de representantes do Executivo e do Legislativo brasileiro e o embaixador chinês no Brasil e o cônsul-geral chinês no Rio de Janeiro, particularmente em razão da gestão da pandemia. Em 2021, houve novos episódios de referências negativas à China por altas autoridades brasileiras.

Segurança e Defesa

Instâncias bilaterais: O Comitê Conjunto de Defesa Brasil-China (2010) e o Diálogo em Assuntos Militares e de Defesa (Diálogo Def-Mil) foram estabelecidos no contexto do Plano de Ação Conjunta 2010-2014. Também foram assinados o Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa (2011) e o Protocolo Complementar ao Acordo sobre Defesa (2014). Também em 2014, a empresa chinesa CEIEC venceu a licitação feita pela Força Naval brasileira para a reconstrução da base brasileira na Antártida (Estação Antártica Comandante Ferraz), serviço que foi realizado

[573] Reúne-se em nível de ministros das Relações Exteriores. Na III Reunião do DEG (2019), os ministros debateram maneiras de impulsionar o intercâmbio econômico-comercial, os investimentos, a cooperação em temas como educação, turismo e cultura, além de temas consulares e de cooperação jurídica, e também demonstraram interesse em reconvocar ou criar reuniões específicas de diálogo político sobre temas como Oriente Médio e América Latina.

[574] Foram assinados oito instrumentos bilaterais: 1) Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China; 2) Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada; 3) Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão; 4) Acordo para Reconhecimento Mútuo (ARM) de Operadores Econômicos Autorizados (AEO); 5) Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas; 6) Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética; 7) Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica Xingu Rio Transmissora de Energia S.A.-XRTE; e 8) Memorando de Entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China. Durante evento empresarial com a delegação brasileira também foram assinados documentos adicionais.

sob a supervisão da Marinha do Brasil. Temas de segurança e defesa figuravam no Plano de Ação Conjunta 2015-2021, que priorizava, assim como o protocolo complementar de 2014, os campos de tecnologia da informação, telecomunicações e sensoriamento remoto. Contudo, a cooperação em matéria de segurança e defesa perdeu importância no governo atual, não havendo menções a ela em declarações oficiais ou registros de reuniões das instâncias supracitadas. No âmbito do DEG, há reuniões específicas para debater temas como Oriente Médio e América Latina.

Instâncias plurilaterais: No âmbito do BRICS, pode-se destacar o Grupo de Trabalho de Contraterrorismo do BRICS (7ª Reunião Plenária ocorreu em 2022) e o Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo (2022). No mesmo âmbito, estão programados para serem organizados o Seminário sobre o Fortalecimento da Capacitação Contraterrorismo em Países em Desenvolvimento e o Programa de Treinamento Policial do BRICS.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e China têm participação ativa em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e apoiam uma reforma abrangente dessa organização, incluindo o aumento da representação de países em desenvolvimento em instâncias como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Embora a China apoie "a aspiração do Brasil de desempenhar papel ainda mais proeminente nas Nações Unidas", não apoia a candidatura brasileira a um assento permanente, nem as aspirações do G4. A China apoiou a candidatura brasileira para membro rotativo do CSNU no biênio 2022-2023. Os países também convergem sobre a necessidade de reforma do sistema financeiro internacional, notadamente a reforma das quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD, na sigla em inglês) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), pauta que aglutinou os BRICS em sua origem e sobre a qual trabalham ativamente em iniciativas de cooperação com instituições como o Banco Mundial e o NDB. Quanto à Organização Mundial do Comércio (OMC), Brasil e China apoiam reformas necessárias da organização, a fim de fortalecer o sistema multilateral de comércio baseado em regras; contudo, divergem em questões fulcrais, como o tratamento especial e diferenciado (TED), os subsídios industriais e temas agrícolas, e a caracterização da economia chinesa (Brasil não a reconhece como economia de mercado). O Brasil apoiou a candidatura do ex-vice-ministro chinês Qu Dongyyu para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês). Os países também convergem na pauta ambiental, dando especial importância ao desenvolvimento sustentável em seus três pilares, são signatários do Acordo de Paris e participam da Plataforma para o Biofuturo. Por fim, embora os países expressem "forte compromisso com o desarmamento nuclear", a China não é parte do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) nem do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN). A China não é parte do Tribunal Penal Internacional (TPI), diferentemente do Brasil. Em termos de direitos humanos, a China não é parte de algumas convenções ou protocolos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e seus dois protocolos, e está entre os países em que o direito à liberdade religiosa sofre limitações. A China é parte do Pacto Global de Migrações, ao qual o Brasil havia aderido originalmente, mas do qual se desligou no início do governo Bolsonaro e ao qual recentemente anunciou seu retorno no início do governo Lula.

Convergências Plurilaterais: Brasil e China participam de mecanismos e coalizões como o BRICS, o BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente), o G20 e o G77+China (coalizão de 134 países que visa a promover os interesses econômicos coletivos de países em desenvolvimento). Na OMC, estiveram juntos no lançamento do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e compõem o Grupo de Amigos de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento.

Convergências Regionais e Inter-Regionais: Em 2018, com esforço sobretudo do Uruguai, foi relançado o Diálogo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-China, que debate temas comerciais. Entretanto, o Uruguai busca um tratado de livre comércio com a China e, nos últimos anos, tem defendido a possibilidade de um membro do MERCOSUL negociar individualmente com parceiro externo. Recentemente, o presidente argentino propôs que os Estados Partes do MERCOSUL analisem conjuntamente um tratado de livre comércio com a China. O Brasil se preocupa com o progressivo ganho de espaço econômico-comercial chinês na região, uma vez que os produtos industrializados brasileiros têm sofrido a concorrência de produtos chineses em diversos mercados. Ao suspender sua participação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2020), o Brasil deixou de integrar o Fórum CELAC-China. Ambos os países também divergiram, durante o governo Bolsonaro, quanto à situação da Venezuela: a China ainda é um dos principais apoiadores do regime Maduro. A China também contestou a saída de Evo Morales do poder na Bolívia, diferentemente do Brasil, que condenou a tentativa de fraude eleitoral do então presidente. No que diz respeito à Ásia, o Brasil não participa da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), mas é membro fundador do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e ratificou seu Acordo Constitutivo em 2020. Em relação a ambos os seus subcontinentes, os dois participam do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). O Brasil também participa do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau)[575].

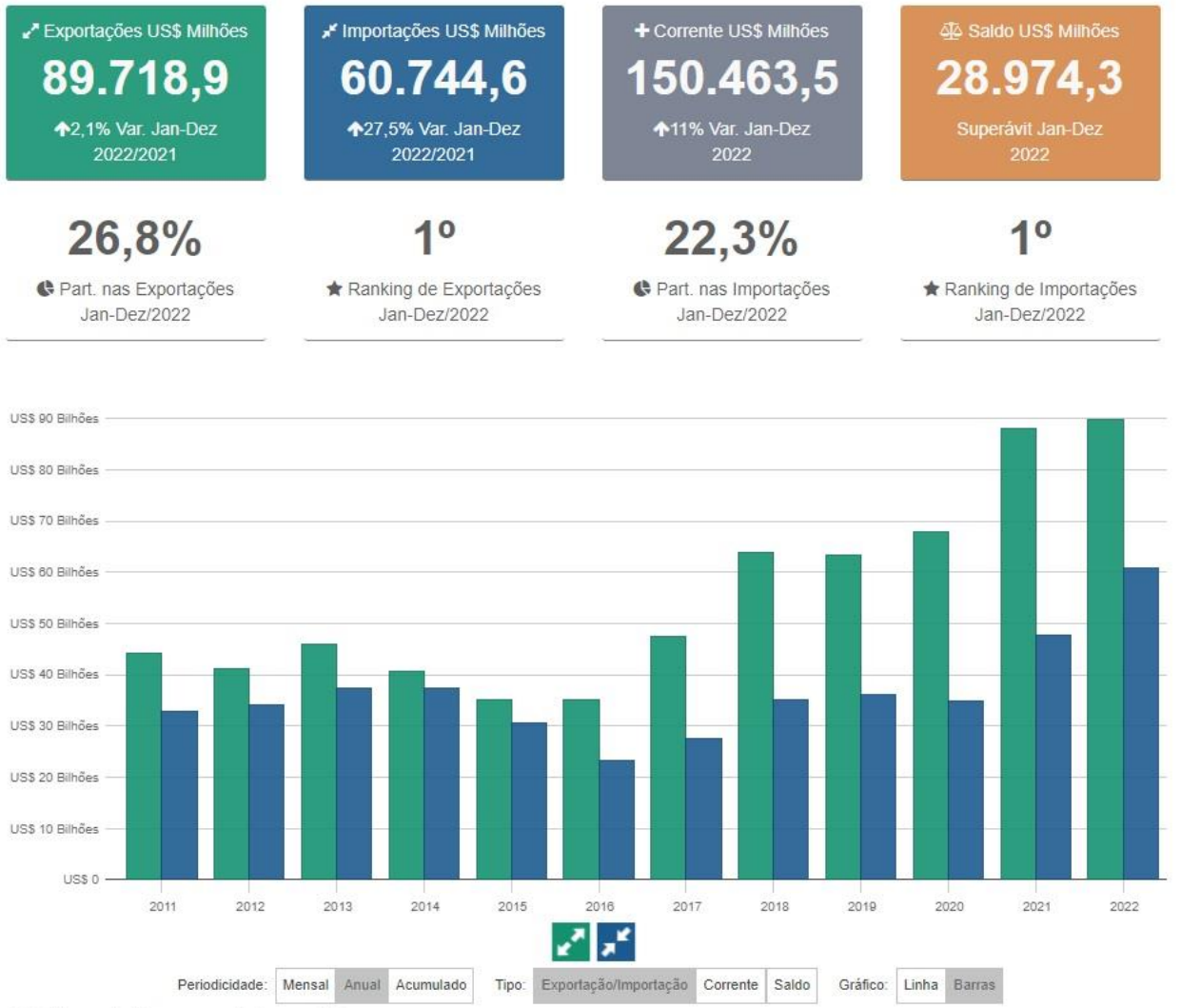
Comércio

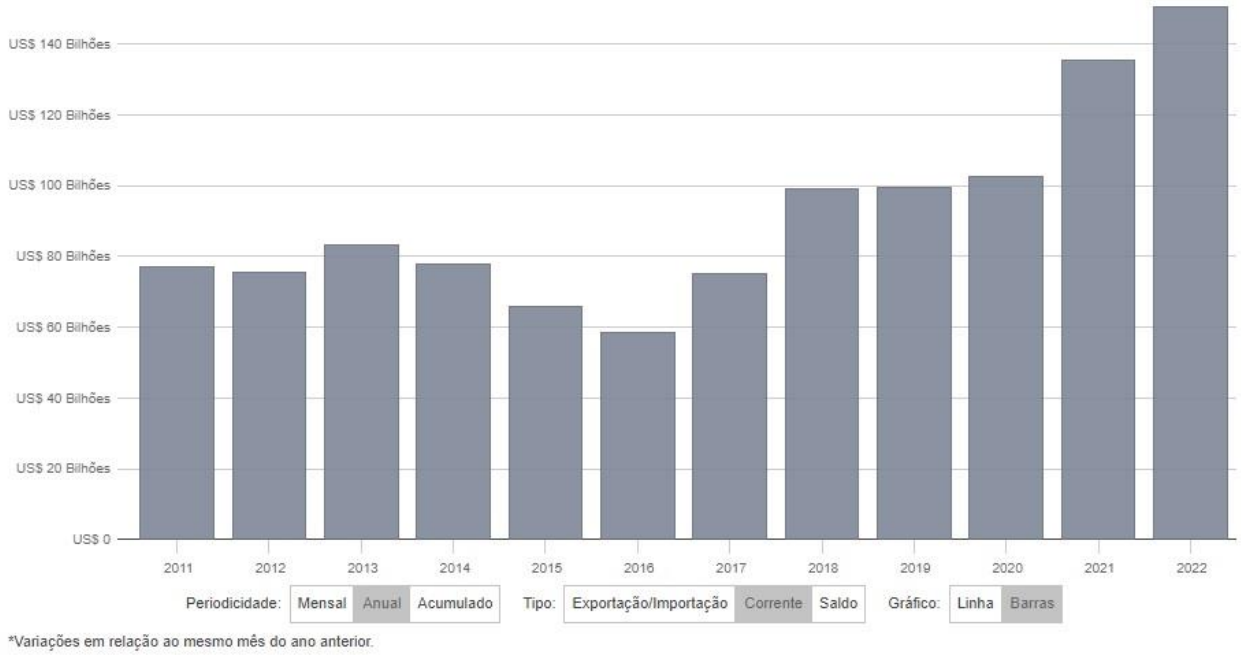
Marcos: Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil. Desde 2019, foram assinados importantes acordos sobre questões sanitárias e fitossanitárias[576], que, consoante ao aumento de sinergias entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Administração Geral de Aduanas da China (GACC, na sigla em inglês), corrobora a ampliação e diversificação do comércio agrícola entre as partes. O Brasil é o principal fornecedor de produtos do agronegócio à China e, em 2020, a partir de ideia da ministra Tereza Cristina, foi criado um departamento estratégico para tratar de China dentro do MAPA. A coordenação entre MAPA e

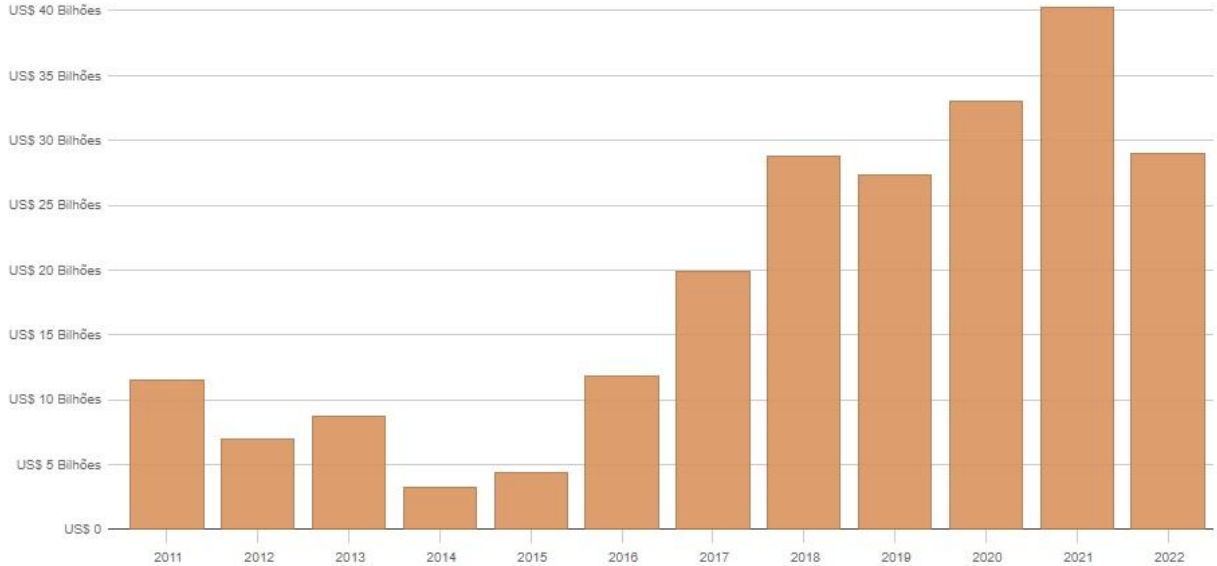
[575] Criado pelo governo chinês em 2003 como um mecanismo multilateral de cooperação intergovernamental, sem caráter político, centrado no desenvolvimento econômico e comercial. Tem como objetivos consolidar o intercâmbio econômico e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, dinamizar o papel de Macau enquanto plataforma de cooperação entre a China e os Países de Língua Portuguesa e fomentar o desenvolvimento mútuo.

[576] Durante a V COSBAN 2019, as partes concordaram em promover atividades de inspeção e quarentena, a fim de conceder acesso a mercados para produtos dos dois países: pera e pescado chineses; melão, produtos lácteos, carne termoprocessada, miúdos suínos, proteína de soja para ração animal, material genético avícola e soro sanguíneo bovino brasileiros. Na visita do presidente Bolsonaro, em 2019, foram assinados Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada e Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão. Durante a VI Reunião da COSBAN, as partes anunciaram a conclusão de negociações para o início de exportações de milho e amendoim brasileiro à China, bem como planos de assinatura de novos protocolos relativos às exportações brasileiras de farelo de soja, proteína concentrada de soja, polpa cítrica e soro fetal bovino.

GACC foi essencial para a célere retomada das exportações brasileiras de carne bovina ao mercado chinês após dois casos atípicos de Encefalopatia Espongiforme Bovina em 2021.



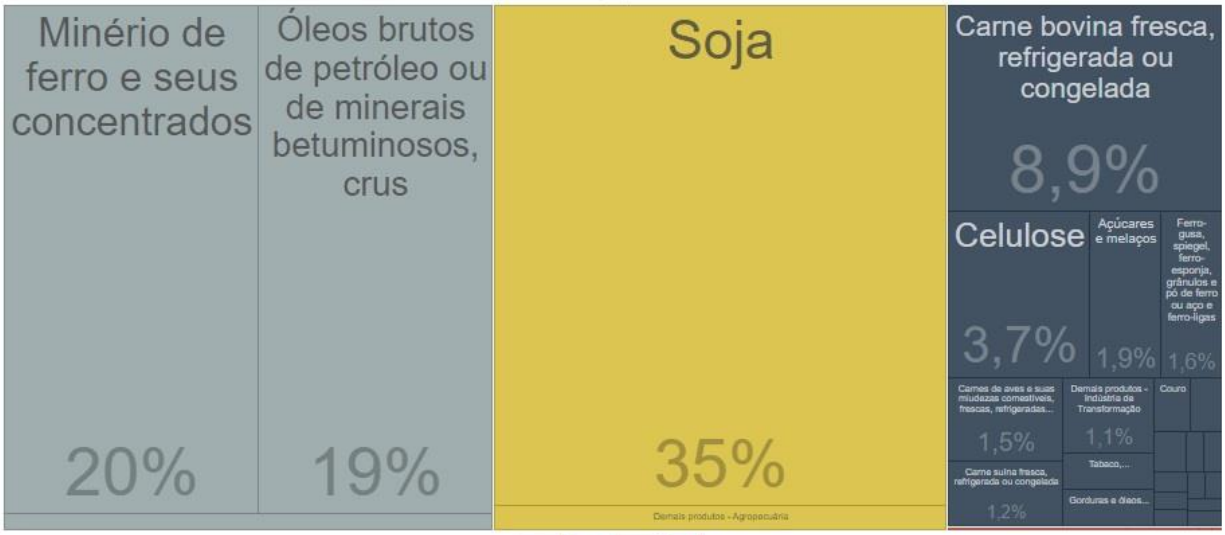




Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 89,7 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 60,7 Bilhões

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Ambos concordam na necessidade de incrementar qualitativa e quantitativamente os fluxos bilaterais de comércio e coincidem na avaliação de que a atual pauta exportadora brasileira se encontra excessivamente concentrada em poucos produtos. Às vésperas da visita do vice-presidente Mourão para a V COSBAN, em 2019, Brasil e China chegaram a um entendimento nas consultas que estavam sendo realizadas no âmbito do contencioso do açúcar iniciado pelo Brasil na OMC. As consultas haviam sido solicitadas pelo Brasil em vista da aplicação, pela China, de salvaguardas na forma de sobretaxas às importações de açúcar. Em 2018 e 2019, a China aplicou tarifas *antidumping* contra o frango brasileiro (resolvido por acordo privado de preços, sem necessidade de recurso ao Sistema de Solução de Controvérsias das OMC). Desde 2020, a China vem suspendendo a importação de frangos brasileiros de alguns frigoríficos, em razão de teste positivo para o coronavírus. Para incrementar o comércio bilateral de produtos agrícolas, o Brasil defende aprovação de mais Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) pela China e o aumento da venda de proteína animal, com a habilitação de mais estabelecimentos.

Investimentos: Em 2019, foi assinado memorando de entendimento sobre o fortalecimento da cooperação em assuntos relacionados a investimentos.

Investimentos do Brasil na China: É menos significativo que o fluxo inverso, mas tem crescido nos últimos anos. Atualmente, o estoque passa dos US$ 350 milhões. Até 2020, a China posicionava-se no quarto lugar no *ranking* de países com investimentos brasileiros anunciados no exterior. Principais setores: energia, mineração e atividades de serviços financeiros, com destaque para as empresas Vale, Petrobrás, Banco do Brasil[577], BRF, Embraer, Itaú, Odebrecht, Queiroz Galvão, Marfrig, WEG, Suzano, Tramontina, JBS, BTG, entre outras.

Investimentos da China no Brasil: Até 2020, o Brasil recebeu 47% dos investimentos chineses na América do Sul e a China foi a principal origem de investimentos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Conforme dados do Ministério da Economia, a China foi o segundo maior investidor no Brasil entre 2003 e 2019, abaixo apenas dos Estados Unidos (EUA). Entre 2007 e 2020, empresas chinesas efetivaram 176 empreendimentos no Brasil, com aportes que somam US$ 66,1 bilhões. Houve ainda 64 projetos não concretizados, com valor estimado em US$ 44,5 bilhões. Entre 2003 e 2018, 89% dos investimentos chineses foram para a aquisição de empresas já existentes (compraram 72 empresas) e 11% para novos projetos. O estado de São Paulo lidera com 31% do número de projetos confirmados no período, seguido por Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Goiás e Pará. Em 2019, o Nordeste atraiu o maior número de projetos pela primeira vez, seguido pelo Sudeste. Principais setores: energia elétrica (48% do valor de estoque); extração de petróleo e gás (28%); extração de minerais metálicos (7%); indústria manufatureira (6%); obras de infraestrutura (5%); agricultura, pecuária e serviços relacionados (3%); e atividades de serviços financeiros (2%). Há grande interesse das empresas chinesas no setor energético brasileiro e os dois países mantêm importante e tradicional cooperação no setor mineral. A cooperação financeira tem-se intensificado ainda nos âmbitos bilateral e multilateral, e diversos bancos chineses atuam no Brasil. O Brasil segue sem aderir à BRI[578].

---

[577] O Banco do Brasil conta com agência em Xangai desde maio de 2014. Trata-se da primeira agência de um banco latino-americano na China.

[578] Na declaração conjunta resultante da visita de Bolsonaro à China em 2019, "as Partes tomaram nota das possíveis sinergias entre as políticas de desenvolvimento e os programas de investimento do Brasil, inclusive o PPI, e as políticas de desenvolvimento e as iniciativas internacionais da China, inclusive a BRI".

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 300 mil chineses e descendentes vivendo no Brasil. Há cerca de 8,5 mil brasileiros vivendo na China ou em Taiwan. Há Consulados-Gerais do Brasil em Xangai, Cantão e Hong Kong, e Consulados-Gerais da China no Rio de Janeiro, São Paulo e Recife. Em 2018, instituiu-se, por meio de Lei Federal, o Dia da Imigração Chinesa no Brasil. Houve cooperação com a China na repatriação de cidadãos brasileiros que moram em Wuhan, em decorrência do surto de coronavírus, em 2020.

Humanitária: Em 2020, houve registro de uma ação coordenada pela Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) de doação de máscaras da China para o Brasil, no contexto da pandemia de COVID-19.

Parlamentar: No Congresso Nacional, há o Grupo Parlamentar Brasil-China na Câmara dos Deputados (1993) e o Grupo Parlamentar Brasil-China no Senado Federal (2004). Em 2006, foi assinado do Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Regular de Intercâmbio entre a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional do Povo. Esse mecanismo foi estabelecido em 2012.

Meio Ambiente: Brasil e China são parte do Acordo de Paris, participam da Plataforma para o Biofuturo (2016) e cooperam no âmbito do BASIC. Além disso, a Universidade de Tsinghua e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) mantêm conjuntamente o Centro China-Brasil de Mudança Climática e Tecnologias Inovadoras para Energia. No auge da crise das queimadas na floresta, com forte pressão sobre o Brasil principalmente dos países europeus, a China deu uma declaração de que a Amazônia é uma questão brasileira, o que rendeu agradecimento de Bolsonaro.

Agricultura: Em 2019, foi adotado Plano de Ação na área da agricultura (2019-2023). Há iniciativas de cooperação agropecuária desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com instituições chinesas, por meio, por exemplo, de laboratórios virtuais. Pretende-se finalizar, até o final de 2022, as negociações relativas às exportações brasileiras de gergelim, sorgo e uvas, além de avançar com as negociações a fim de permitir as exportações brasileiras de farinhas de pescado, aves e suínos, assim como as exportações chinesas de maçãs para o Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Segundo dados do Relatório "Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional" (COBRADI), a China é de longe o principal parceiro do Brasil em ciência e tecnologia, destacando-se o programa Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS, na sigla em inglês). No âmbito da COSBAN, há a Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Inovação. Os países também mantêm acordos de cooperação em ciência e tecnologia (2016), Diálogo de Alto-Nível Brasil-China sobre Ciência, Tecnologia e Inovação (última edição em 2019), bem como o Centro Brasil-China de Pesquisa Inovação em Nanotecnologia (CBCIN), que tem apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em suas ações. Em 2019, Bolsonaro e Xi concordaram em incentivar a mobilidade de cientistas, a realização de pesquisas conjuntas e a colaboração entre parques tecnológicos, incubadoras e empresas de base tecnológica do Brasil e da China. Na visita de Bolsonaro, foi assinado Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas. No mesmo ano, foi estabelecido, dentro do *campus* Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, o Centro Sino-Brasileiro de Inovação em

Iluminação de Estado-Sólido, a fim de apoiar o desenvolvimento e a inovação em áreas como *smart-building*, *smart cities*, agronegócio, comunicações, energia solar fotovoltaica, saúde, entre outras. Há, ainda, no âmbito do BRICS, a *iBRICS Network* (rede de parques tecnológicos do BRICS) e seus programas de incubação cruzada para *startups*. No âmbito do programa *Startout Brasil* – iniciativa conjunta entre Itamaraty, Ministério da Economia, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) –, quinze *startups* brasileiras participaram de programa de internacionalização com destino a Xangai e pós-missão em Hong Kong, em dezembro de 2019. A companhia chinesa Huawei poderá participar como fornecedora de equipamentos para as empresas de telecomunicações vencedoras do leilão de tecnologia 5G no Brasil.

Aeroespacial: O programa CBERS tem destaque na cooperação sino-brasileira (1988). Foi um projeto pioneiro entre países em desenvolvimento no campo da alta tecnologia, tendo por objetivo a construção e lançamento de satélites de sensoriamento remoto de recursos terrestres. Foram lançados, desde então, seis satélites (1999, 2003, 2007, 2013, 2014 e 2019 – CBERS 4-A). Nesse contexto, ressaltam-se a cooperação trilateral *CBERS for Africa* e o Plano Decenal de Cooperação Espacial (2013-2022).

Energia: A CTG Três Gargantas Brasil é atualmente a segunda maior geradora de energia do País de capital privado. Em 2019, também foram assinados Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética e Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica Xingu Rio Transmissora de Energia S.A.-XRTE. Há interesse chinês em Angra 3 e participação chinesa em bloco no Pré-Sal.

Infraestrutura: O Fundo Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva, anunciado em 2015, visa a classificar projetos de investimento considerados como prioridade pelo governo brasileiro em setores de infraestrutura e que possam facilitar a cooperação de capacidade industrial entre Brasil e China. Em 2019, também foi assinado memorando de entendimento de cooperação entre autoridades de transportes. Há interesse chinês em participar do Corredor Bioceânico Viário e de parte da construção da Ferrovia Transoceânica/Transcontinental, além de concessões de portos, aeroportos, outras ferrovias e outras rodovias.

Relações Interpessoais, Educação e Cultura: Os dois países almejam promover o conhecimento e a compreensão mútuos, em particular em temas relacionados ao futebol e coproduções audiovisuais, intensificar a cooperação educacional e incrementar o turismo. No Brasil, há Institutos Confúcio instalados em instituições de ensino superior públicas e privadas nas cinco regiões do país. Há a perspectiva de instalação de um Instituto Guimarães Rosa (IGR) na China. Entre novembro e dezembro de 2022, foi realizada a 14ª Semana Cultural da China e dos Países de Língua Portuguesa, em Macau, em formato híbrido. Durante a visita presidencial à China, em 2019, foram assinados memorando de entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China e memorando de cooperação sobre intercâmbio cultural e audiovisual. Em 2020, teve destaque a cooperação com a China na repatriação de cidadãos brasileiros que moram em Wuhan.

Turismo: O presidente Bolsonaro anunciou, durante sua visita de 2019, a isenção de visto a turistas chineses, mas a medida não foi implementada. Não há uma data definida para a entrada em vigor da medida, e o governo não disse se vai haver reciprocidade do procedimento para os brasileiros que queiram viajar para a China. Antes da pandemia, cerca de 60 mil chineses visitavam o Brasil por ano. O foco da isenção será lazer e negócios. De acordo com a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), a China é o país com maior número de turistas viajando pelo mundo, com cerca de 141 milhões de chineses (em torno de 10% da população chinesa) viajando ao exterior anualmente antes da pandemia. A estimativa é de que, em 2030, sejam mais de 300 milhões de chineses viajando anualmente.

Jurídica: Em 2019, foi assinado acordo sobre transferência de pessoas condenadas.

Saúde: A aproximação bilateral na área de saúde teve início ainda nos anos 1980, tendo-se institucionalizado entre as décadas de 2000 e 2010, cujos marcos são o Plano de Ação Conjunta Brasil-China em Saúde (2011-2021) e o Plano de Ação entre o Brasil e a China no campo da saúde para o período 2018-2020. Em 2015, foi criada a Subcomissão de Saúde da COSBAN, que foi extinta e recriada como Subcomissão de Temas Sanitários e Fitossanitários em 2022. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) tem memorandos de entendimento para cooperação internacional na área de pesquisa e desenvolvimento com algumas instituições chinesas, como o Centro de Controle e Prevenção de Doenças Chinês (CDC, na sigla em inglês). Em 2019, houve assinatura de memorando de entendimento sobre medicina tradicional, complementar e integrada. Durante a pandemia, a cooperação em saúde ganhou novo destaque. Houve doação recíproca de produtos médicos em 2020, mesmo ano em que o Instituto Butantan estabeleceu parceria com a Sinovac. Em fevereiro de 2021, o governo chinês liberou a exportação do primeiro lote de insumos farmacêuticos ativos (IFA) para a produção da AstraZeneca/Oxford no Brasil. Até outubro de 2021, 75% das vacinas oferecidas no âmbito do Programa Nacional de Imunizações haviam sido produzidas com insumos originários da China.

3.8. Índia

3.8.1. Situação nacional e política externa

I. Política Externa

a) Relações com o entorno regional imediato

Dentro de sua política de *Act East* (sucessora da *Look East* dos anos 1990 e 2000) e de *Neighbourhood First*, a Índia de Narendra Modi privilegiou a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês), composta por Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia, em detrimento dos parceiros da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês), formada por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka – isso se deu, principalmente, em razão do atual estado de sua relação com o Paquistão. Exemplos dessa dinâmica mais próxima com a BIMSTEC são o convite para participaram da Cúpula do BRICS em Goa, em 2016, e da posse de Modi para o segundo mandato (em 2014, os convidados haviam sido da SAARC). Em 2021, em sua primeira visita oficial ao exterior desde a eclosão da pandemia de COVID-19, Modi foi a Bangladesh. Para mais detalhes sobre a BIMSTEC e a SAARC, ver subseção posterior a respeito.

Esse adensamento de relações com alguns parceiros regionais não está isento de dificuldades, como a persistência de alguns contenciosos históricos e temores quanto a aparente "subimperialismo" regional indiano. Durante o governo Modi, foi aprovada nova lei de cidadania indiana, que facilita a concessão de cidadania para imigrantes irregulares de países vizinhos, que tenham chegado ao país antes de 2015, desde que não sejam muçulmanos.

O país também valoriza seu relacionamento com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Entre iniciativas específicas com parceiros da ASEAN, estão o acordo com a Indonésia de acesso ao porto de Sabang e a parceria estratégica com o Vietnã. Por outro lado, a Índia se retirou, no fim de 2019, das negociações da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), iniciativa que pretende reunir, em uma grande área de livre comércio China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e a ASEAN, sob temores de surtos de importações (eminentemente chinesas) e seu impacto sobre seu setor produtivo doméstico. Para mais detalhes sobre a RCEP, ver o tomo 6.

Ainda no âmbito regional, também recebem destaque a Cooperação Mekong-Ganga (com Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã) e a Associação da Orla do Oceano Índico. Outra iniciativa específica do governo indiano para o entorno regional é o projeto cultural e econômico intitulado "Mausam", lançada no final do governo Singh, que faz parte da estratégia de aproximação com os países do Índico, inclusive da costa oriental africana, para contrabalançar a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China. Modi deu continuidade à realização de cúpulas Índia-África (para mais detalhes, ver o tópico sobre África neste tomo).

A respeito da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e do Fórum Rússia-Índia-China (RIC), ver seções específicas neste tomo.

b) Relações Índia-Japão

Índia e Japão são parceiros tradicionais, atualmente parceiros estratégicos e globais, inclusive tendo por base laços entre seus povos (por exemplo, o Budismo). Os dois países fazem parte do G4 e do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), mantêm diálogos 2+2 e têm Acordo de Aquisição e Prestação Mútua de Serviços na área de defesa. Para além das preocupações comuns de segurança e defesa, ambos os países desenvolveram uma forte cooperação nuclear, com acordo assinado em visita de Modi a Tóquio, em 2016, e em outras áreas, a exemplo do *Japan-India Coordination Forum for Development of North-Eastern Region*, do *Asia-Africa Growth Corridor*, de cooperação digital, de Acordo de Parceria Econômica, de cooperação ferroviária e de cooperação em saúde.

c) Relações Índia-Rússia

Ver subseção "Relações Rússia-Índia", na seção sobre as relações bilaterais da Rússia anteriormente neste tomo.

d) Relações Índia-Estados Unidos

Índia e Estados Unidos (EUA) são parceiros estratégicos desde 2004, e os EUA também apoiam o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Os dois países desenvolvem cooperação em áreas estratégicas como militar – a Índia foi declarada *major defense partner* dos EUA em 2016 e foi realizada quarta edição do diálogo 2+2 em 2022 – e nuclear – acordo nuclear assinado no governo Bush é a base para apoio à entrada da Índia no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). As principais divergências dão-se bilateralmente devido à aproximação militar indo-russa e na compra de petróleo iraniano (e venezuelano) e multilateralmente na Organização Mundial do Comércio (OMC). Trump visitou a Índia em fevereiro de 2020 para discutir questões de segurança/defesa e comércio, além de energia e saúde. Para a parceria no QUAD, ver o tomo 5.

e) Relações Índia-África

Ver subseção sobre Índia na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

f) Relações Índia-outros parceiros

Com a União Europeia (UE), ambos têm acordo de cooperação desde 1994 e são parceiros estratégicos desde 2004. Em maio de 2020, seria realizada visita de Modi a Portugal para cúpula da UE, mas foi cancelada, em razão da situação da pandemia no país asiático; o evento ocorreu virtualmente e foi marcado pelo relançamento das negociações comerciais entre o país e o bloco. Em 2022, a presidente da Comissão Europeia visitou a Índia para lançar "um novo capítulo nas relações das duas maiores democracias do mundo". Ambos concordaram em fortalecer a cooperação com foco em uma ordem global baseada em regras, no apoio à recuperação econômica, na questão das mudanças climáticas e na transição digital. Ainda, propuseram o estabelecimento

de um Conselho Conjunto de Comércio e Tecnologia. Na sequência, Modi visitou Alemanha[579], Dinamarca[580] e França, para a revigorar os laços bilaterais. No fim de novembro de 2022, começou a terceira rodada de negociações para o acordo de livre comércio entre Índia e UE. A UE é a segunda maior parceira comercial da Índia, depois dos EUA.

Com o Reino Unido, ambos são partes da Commonwealth. O secretário das Relações Exteriores britânico visitou a Índia em dezembro de 2020. Em maio de 2021, os primeiros-ministros dos dois países lançaram virtualmente parceria de comércio ampliado e acordaram *roadmap* até 2030 para elevar as relações ao nível de parceria estratégica abrangente. Em janeiro de 2022, a Índia e o Reino Unido lançaram negociações para um acordo interino em direção a um futuro acordo de livre comércio. Em março de 2022, a secretária das Relações Exteriores do Reino Unido visitou a Índia

Com Israel, em 2017, Modi foi o primeiro primeiro-ministro indiano a visitar o país, estabelecendo parceria estratégica e assinando acordo militar na casa de US$ 2 bilhões, e não visitou a Palestina na ocasião, muito embora a Índia mantenha postura histórica em defesa da causa palestina. A visita foi retribuída por Netanyahu em 2018, na comemoração de 25 anos de relações diplomáticas. Em 2022, o novo primeiro-ministro israelense visitaria a Índia, no marco de trinta anos de relações bilaterais, mas a visita foi cancelada, quando Bennett contraiu COVID-19.

Com o Irã, as relações entre ambos variaram em intensidade desde a Revolução Islâmica. Modi visitou o Irã em 2016, com foco em conectividade bilateral, parceria energética e comércio. Ademais, a Índia é o país com maior número de adeptos do Zoroastrismo em termos absolutos. Mais recentemente, as sanções impostas pelos EUA ao Irã desde 2018 têm impedido a exportação de petróleo para a Índia, que interrompeu as importações em 2019. O aprofundamento de laços depende em grande medida dos resultados das negociações nucleares. Ainda assim, os dois países são membros da OCX e têm interesses convergentes em comércio e conectividade.

Com a Arábia Saudita, Modi visitou o país em 2016. Ambos mantêm forte relacionamento comercial, em especial no setor de petróleo, e cooperação na área de combate ao terrorismo, além de a Índia ser o segundo maior emissor de peregrinos muçulmanos para a Arábia Saudita. O ministro de Relações Exteriores indiano foi à Arábia Saudita em 2022 para o primeiro encontro ministerial do Comitê em Cooperação Política, Securitária, Social e Cultural.

g) Política externa de Modi em temas multilaterais

A política externa de Modi, em seus contornos multilaterais, visa a consolidar o caráter da Índia como uma potência regional, livre de amarras de qualquer natureza, dentro da postura nacionalista que o país tem adotado. Nesse sentido, evidenciou-se, inicialmente, um certo afastamento do país em relação, por exemplo, a foros como o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) ou ao G77(+China), de quem é liderança histórica. A adoção de posturas mais tradicionais foi paulatinamente retomada. Em janeiro de 2023, já no exercício da presidência de turno do G20, a Índia organizou, com a partipação dos parceiros do G77 que não integram o G20,

[579] Na ocasião, Modi participou da 6ª edição das Consultas Intergovernamentais Indo-Germânicas (IGC, na sigla em inglês). A Alemanha prometeu apoiar a transição energética indiana com mais € 10 bilhões.
[580] Foram firmados acordos entre os dois governos, e avançou-se no *Nordic outreach* indiano, com foco na cooperação no Ártico.

Voice of Global South Summit, com o objetivo de colocar-se como a "voz do Sul Global" nas discussões do agrupamento que reúne as vinte principais economias do mundo.

A Índia tem buscado afirmar-se como ator responsável e indispensável para as discussões de cunho geopolítico e geoeconômico, como indica a realização anual, desde 2016, do Diálogo Raisina, em Nova Delhi. O país mantém seu pleito por um assento permanente no CSNU e segue comprometido com os esforços do G4. O país é um dos cinco maiores contribuintes de tropas para operações de paz da ONU. O país segue não sendo signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) ou do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) e é detentor de armamento nuclear, embora defenda o desarmamento nuclear e tenha aderido em 2018 ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês).

Mantém sua defesa de reformas nas instituições financeiras multilaterais, para dar mais peso aos países em desenvolvimento, o que é evidenciado em sua participação no BRICS. Na OMC, mantém postura intransigente em favor de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvido e muito atrelada ao cumprimento da Agenda de Desenvolvimento de Doha, além de ter sido a principal defensora de *waiver* de disciplinas de propriedade intelectual para tratamento da COVID-19 e ser a principal opositora de negociações plurilaterais. O país chegou a indicar candidato para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), mas retirou a candidatura, diante da concorrência chinesa e francesa.

h) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Subrahmanyam Jaishankar iniciou discurso com as "saudações de mais de 1,3 bilhão de indianos, na maior democracia do mundo". Ele recordou que, em 2022, a Índia celebra 75 de independência, em um novo período de inovação de milhões de indianos que rejuvenescem "uma sociedade saqueada por séculos de ataques estrangeiros e colonialismo". Jaishankar anunciou que, sob a liderança de Modi, a "Nova Índia será um país desenvolvido em até 25 anos". Defendeu a reforma do multilateralismo, incluindo do CSNU, e sublinhou que levou vacinas para mais de cem países, incluindo Ásia, África e América Latina. Na área ambiental, salientou a iniciativa da Aliança Solar Internacional (ASI), e, sobre a Ucrânia, afirmou que "toda hora a Índia é questionada sobre que lado está, mas nossa resposta é simples: estamos do lado da paz", acrescentando que, "enquanto o mundo se preocupa com Ucrânia, seu país tem desafios na própria vizinhança", ressaltando cooperação Sul-Sul e assistência humanitária para Afeganistão, Sri Lanka e Myanmar. Lembrou que presidirá o G20 em 2023. Apesar de Jaishankar não citar o Paquistão no discurso, usou seu direito de resposta no dia seguinte após o pronunciamento paquistanês, alegando "falsas acusações" de Islamabad sobre terrorismo e violação de direitos humanos na fronteira indo-paquistanesa.

i) Discurso na AGNU em 2021

Participando presencialmente do encontro, Narendra Modi dividiu seu quarto discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em quatro temas: democracia, desenvolvimento, "*regressive thinking and extremism*", e ordem multilateral. Modi buscou reforçar a herança democrática indiana, fazendo referência à Índia como "*Mother of Democracy*" e exemplo de uma democracia vibrante. Sobre desenvolvimento, Modi reforçou a demografia ("*Today, every sixth person in the world is an Indian*"), para associar o desenvolvimento indiano ao desenvolvimento do mundo. Destacou o papel da Índia como grande produtor de vacinas, anunciou a retomada das

exportações de vacinas contra COVID-19 e convidou o mundo a "*Make Vaccine in India*", apresentando o país como um parceiro democrático e confiável. Sem nomear China e Paquistão, Modi enfatizou a ameaça de "*regressive thinking and extremism*", responsáveis pela ameaça terrorista no Afeganistão e pelas ameaças contra a segurança marítima. Modi destacou a necessidade de reforma das instituições multilaterais, usando os casos da origem da COVID-19 e da descontinuação do "*Ease of Doing Business Ranking*" como exemplos de descrédito de instituições. Ambos se relacionam com a China. Não falou, especificamente, da reforma do CSNU.

II. Relações Índia-Paquistão

a) Contexto

As relações entre Índia e Paquistão são marcadas pela rivalidade desde a criação dos dois Estados (1947), principalmente no estado de Jammu e Caxemira. O Paquistão e a Índia, que possuem armas nucleares, já travaram três guerras após a independência em relação ao Reino Unido. A colonização britânica originou uma subdivisão do subcontinente indiano em um Estado hindu (a Índia) e um de maioria muçulmana (o Paquistão – oriental e ocidental). A divisão provocou tumultos e violência entre comunidades em toda a região e gerou uma das maiores migrações humanas da história. No histórico do conflito bilateral, os principais marcos são: a Primeira Guerra Indo-Paquistanesa (1948); a Segunda Guerra Indo-Paquistanesa (1965); a Terceira Guerra Indo-Paquistanesa (1971); o Acordo de Simla (1972), a qual estabeleceu a linha de cessar-fogo, a chamda "Linha de Controle", na Caxemira; e o Conflito de Kargil (1999).

Com cerca de sete milhões de habitantes, a Caxemira foi dividida entre a Índia e o Paquistão durante a independência dos dois países. Há três décadas, a parte administrada por Nova Delhi vive uma insurgência que já causou dezenas de milhares de mortes, enquanto grupos rebeldes armados lutam pela independência da região ou para que o território seja integrado ao Paquistão. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou várias resoluções para que um plebiscito fosse realizado na região. Destacam-se as Resoluções 47 (1948) e 122, 123 e 126 (as três em 1957). Fundada em 1989, a secular Frente de Libertação da Caxemira Jammu (JKLF, na sigla em inglês) apoiou a criação de uma Caxemira unificada e independente.

Em 1974, a Índia testou com sucesso sua primeira arma nuclear, na "Operação Buda Sorridente". Em 1998, Índia e Paquistão realizaram testes nucleares e, no mesmo mês, a Índia adotou uma política de *No First Use* (NFU), o que significa que o Estado não usaria armas nucleares a menos que fosse atacado com uma arma nuclear primeiro.

Em 2014, o atual primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, chegou ao poder prometendo uma linha dura em relação ao Paquistão, mas também mostrou interesse em realizar negociações de paz. Com o passar do tempo, as tentativas de coexistência foram paulatinamente sendo substituídas por um cenário de retomada de tensões, o que se tem aprofundado no segundo mandato. A partir de 2016, uma série de ataques na região fronteiriça – Pathankot, Uri e Pulwama – provocou a deterioração da relação.

Em fevereiro de 2019, um ataque de um homem-bomba em Pulwama matou dezenas de agentes de segurança indianos. O ataque foi reivindicado pelo grupo separatista Jaish-e-Mohammed, considerado uma organização terrorista pela Índia, pelos EUA, pela Rússia, pela Organização das Nações Unidas (ONU) – está na lista de sanções do CSNU, por ter vínculos com a Al-Qaeda – e pelo próprio Paquistão. Ocorreu durante a campanha de reeleição de Modi, fortaleceu seu partido e desencadeou uma escalada entre os dois países. Em resposta, Nova Delhi ordenou ataques aéreos à cidade de Balakot, no Paquistão, na Linha de Controle, e o Paquistão retaliou um dia depois também com ataques aéreos. Um piloto indiano foi capturado em solo paquistanês, depois que as forças armadas do Paquistão teriam abatido um caça inimigo. O ataque de Pulwama ajudou o Partido Bharatiya Janata (BJP, na sigla em inglês) a vencer em uma vitória esmagadora contra seu rival, o Congresso Nacional Indiano, tornando-se o primeiro partido além do Congresso a conquistar maiorias consecutivas na câmara baixa do parlamento desde a independência em 1947.

A escassez de água na região é um outro ponto de disputa entre os países. O tratado do Indo, assinado em 1960 entre a Índia e o Paquistão, estabelece a repartição das águas da bacia do Indo entre os dois países Ele divide os seis rios que correm sobre o Paquistão e a Índia em dois lados. No entanto, isso não significa que a Índia não possa fazer uso dos paquistaneses ou vice-versa; eles podem usá-los em termos não consuntivos, como irrigação, mas não para armazenamento ou infraestrutura de construção. No entanto, questiona-se se a Índia teria violado esses termos ao construir uma barragem na área do rio Indo paquistanês.

Para mais detalhes sobre a situação atual do Paquistão, ver seção específica posteriormente neste tomo.

b) Lei de Reorganização

Em 5 de agosto de 2019, o governo indiano então impôs um bloqueio de segurança na Caxemira, cortou as telecomunicações na parte administrada pela Índia e enviou milhares de soldados à região, alegando uma ameaça terrorista. No mesmo dia, por meio da Lei de Reorganização de Jammu e Caxemira do Parlamento indiano, o *status* especial concedido pela Constituição da Índia foi retirado junto com sua condição de estado. O estado de Jammu e Caxemira foi convertido em dois Territórios da União: o de Ladakh e o de Jammu e Caxemira. As regiões de Jammu e Caxemira deverão ter um legislativo eleito pelo voto direto, e Ladakh será administrada diretamente pelo governo de Nova Delhi. Dessa forma, o antigo estado de Jammu e Caxemira atualmente compreende três regiões: Jammu, de maioria hindu, Caxemira, de maioria muçulmana, e Ladakh, de maioria budista.

Em virtude da lei, no dia seguinte (6 de agosto de 2019), um decreto indiano tornou sem efeitos os Artigos 370 e 35-A da Constituição, que tratavam da autonomia da região no Himalaia. O Artigo 370 limitava os poderes do governo indiano na região à defesa, política externa e comunicações. Esses artigos (Artigo 370 e Artigo 35A), inseridos na constituição indiana através de uma ordem presidencial de 1954, deram aos residentes permanentes do estado direitos exclusivos de possuir bens imóveis, votar e disputar eleições, procurar emprego na administração local e obter outros benefícios, como assistência médica e educação superior. A emenda constitucional também havia proibido o Parlamento Nacional de alterar as fronteiras do estado sem o consentimento de sua Assembleia Constituinte. Como decorrência do decreto de 6 de agosto de 2022, houve permissão de compra de terras na região por hindus e também o fim da reserva dos empregos governamentais para os residentes. Logo após, o BJP declarou que faria do hindi a língua oficial no novo território da união em vez do urdu, o idioma mais usado pela população muçulmana da Índia.

Os grupos de oposição apontam que o governo indiano tenta mudar a demografia da região com essas medidas. O Paquistão considerou ilegal a decisão do governo indiano, insistindo que a Caxemira é reconhecida internacionalmente como um território disputado. Em 7 de agosto de 2019, o Paquistão suspendeu suas relações diplomáticas com a Índia e o comércio com a Índia. A Índia acusa o Paquistão de tentar infiltrar militantes através da Linha de Controle, e a intensificação dos confrontos ao longo desta fronteira é considerada uma ameaça para a estabilidade regional.

c) Emenda à Lei de Cidadania

Outra mudança legislativa indiana que gerou críticas em relação a possíveis implicações na Caxemira foi a Emenda à Lei de Cidadania (dezembro de 2019). Ela alterou a Lei de Cidadania

de 1955, criando um caminho para a cidadania indiana a minorias religiosas perseguidas do Afeganistão, Bangladesh e Paquistão que sejam hindus, *sikhs*, budistas, *jainistas*, *parsis* ou cristãos, e que tenham chegado à Índia antes do final de dezembro de 2014. Ao excluir abertamente muçulmanos, o ato foi a primeira vez em que a religião foi abertamente usada como critério de cidadania sob a lei indiana, o que atraiu críticas de diversos países.

O governo indiano contra-argumenta que muçulmanos não são minorias perseguidas nesses países. As justificativas declaradas pelo governo para essas medidas vão desde a prevenção do terrorismo e jihadismo e a salvaguarda da unidade da Índia até a promoção do desenvolvimento econômico e a garantia da governança democrática na Caxemira. Essas justificativas, no entanto, encontraram pouco apoio entre os grupos muçulmanos da região.

Dezenas de líderes separatistas da Caxemira já estavam na prisão e vários outros foram presos, inclusive dois ex-ministros-chefes. Detidos sob a Lei de Segurança Pública, além de atores políticos, civis foram presos por expressarem opiniões em plataformas de mídia social.

d) Cessar-fogo na Linha de Controle e embates mais recentes

Após enfrentamentos na região, em 2021, ambos os países concordaram em respeitar o acordo de cessar-fogo de 2003, assinado quatro anos após a Guerra de Kargil (1999). Os dois vizinhos entraram em conflito armado em 1999 após militantes na região da Linha de Controle terem assumido o comando das principais posições estratégicas na Caxemira administrada pela Índia; a Índia expulsou os militantes, mas culpou o Paquistão por apoiar a incursão; dois anos depois, em 2001, ocorre um ataque ao Parlamento indiano; a Índia culpou grupos terroristas baseados no Paquistão pelo ataque e enviou tropas às suas fronteiras com o Paquistão; o impasse terminou após uma mediação internacional; em 2003, os dois lados concordaram com um cessar-fogo ao longo da Linha de Controle, que ainda está em vigor, mas os dois países se acusam mutuamente por ocasionais violações.

A linha de cessar-fogo também compreende a região de Siachen, também disputada pelos dois países. Ambos os países mantêm presença militar permanente na região de Siachen. O Conflito de Siachen, sobre a disputada região do glaciar de Siachen na Caxemira, começou em 1984 com a bem-sucedida Operação Meghdoot da Índia, durante a qual tomou o controle do glaciar do Paquistão e forçou os paquistaneses a se retirar a oeste das montanhas Saltoro. A Índia ganhou mais de três mil quilômetros quadrados de território em consequência de suas operações militares em Siachen.

O ministro da Defesa indiano também deu a entender que a Índia poderia rever sua política de "não primeiro uso" de armas nucleares (1998), deixando assim a porta aberta para o uso de tais armas em caso de agressão paquistanesa percebida. Embora essas declarações pareçam principalmente destinadas a agradar o eleitorado doméstico, elas apontam para uma retórica inflamada, que pode agravar a tensão entre os países.

Entre 2019 e 2020, o número de pessoas recrutadas por grupos militantes aumentou 22% na Caxemira. O governo indiano também teme que o Paquistão use a ascensão do Talibã no Afeganistão como justificativa para a maior presença de jihadistas anti-Índia na Caxemira.

Além da Caxemira, há diferendos territoriais em Sir Creek (delta do Indo) e Junagadh e Manavadar (Gujarat). Sir Creek é um estuário de maré de 96 quilômetros nos pântanos desabitados do delta do rio Indo, na fronteira entre a Índia e o Paquistão. Deságua no mar Arábico e separa o estado de Gujarat na Índia da província de Sindh no Paquistão. A longa disputa de Sir Creek decorre da demarcação "da foz de Sir Creek ao topo de Sir Creek, e do topo de Sir Creek para o

leste até um ponto na linha designada no Western Terminus". Em relação a Junagadh e Manavadar, em um novo mapa político lançado em 2020, o Paquistão reivindica os antigos estados principescos de Junagadh e Manavadar.

e) Caso Jadhav, CIJ, Índia *versus* Paquistão: 2017-2019 e 2021

Em 8 de maio de 2017, a Índia apresentou um pedido de instauração de processo na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Paquistão em relação a supostas violações à Convenção de Viena sobre Relações Consulares (1963), em razão da questão da detenção e julgamento de um cidadão indiano, que havia sido condenado à morte por um tribunal militar no Paquistão (2017). No chamado caso "Jadhav", a Índia alegou que o Paquistão não o informou, sem demora, da prisão e detenção de seu cidadão, contrariando a convenção. A Índia também entrou com pedido de medidas provisórias para garantir a não execução de seu cidadão. Em julho de 2019, a Corte concluiu que a Convenção de Viena era aplicável ao caso. Em novembro de 2021, o Parlamento do Paquistão aprovou projeto de lei que permite a Kulbhushan Jadhav apelar contra sua condenação, o que garantirá a implementação do veredito da CIJ de 2019, favorável à Índia.

f) Relações comerciais entre Índia e Paquistão

Em fevereiro de 2019, após os ataques de Pulwama, a Índia passou a aplicar uma série de medidas comerciais contra o Paquistão, incluindo a revogação do *status* de nação mais favorecida concedido por aquele país, em 1996. Antes de Paquistão e Índia suspenderam relações em agosto de 2019, seu comércio bilateral somava insignificantes US$ 2 bilhões. Algumas estimativas sugerem que o comércio bilateral voltou a aumentar em 2022, mas não chegará ao nível anterior. Discute-se no Paquistão a negociação da retomada de comércio pela fronteira, mas não há consenso político.

No âmbito das relações comerciais entre os países, deve-se destacar que, atualmente, o Paquistão vive uma crise política e econômica asseverada pelas inundações de 2022 (para mais detalhes ver seção sobre o Paquistão no tópico 3.10.3). Ao retomar os laços econômicos com a Índia, o Paquistão poderia beneficiar-se das vacinas produzidas naquele país, visto que são relativamente mais baratas. Segundo especialistas, a abertura do comércio com a Índia em *commodities* específicas, como alguns alimentos e algodão, também poderia ajudar a controlar as pressões inflacionárias no Paquistão. Em abril de 2021, o Paquistão permitiu a importação limitada de açúcar, algodão e trigo da Índia, em um esforço para conter a alta inflação e como um sinal de melhora nas relações diplomáticas entre os dois países. Outro sinal de reaproximação foi a troca de cartas entre os primeiros-ministros Narendra Modi e Imran Khan em março de 2021, e a retomada das negociações sobre o uso dos recursos do rio Indo, que atravessa os dois países.

III. Relações Índia-China

a) Características gerais

Mesmo com o adensamento da relação nos campos político e econômico nos últimos anos, com a existência de inúmeros fóruns de coordenação entre ambos, como as organizações regionais e internacionais de que fazem parte, e com apresença do presidente chinês Xi Jinping na primeira posse de Modi, o relacionamento bilateral foi tenso durante os últimos anos. A relação entre China e Índia tem como característica peculiar a compartimentalização, havendo nela dois tipos distintos de assimetria. A economia chinesa é cinco vezes maior que a indiana, a China é membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e tem fluxo comercial amplamente superavitário em seu favor. Essa assimetria se faz presente na própria percepção mútua: enquanto a China é componente central na diplomacia indiana, a Índia era até recentemente pouco relevante no discurso público chinês. Há outro tipo de assimetria, que é a dicotomia entre os laços comerciais em expansão e uma relação política e securitária cada vez mais problemática. Desde a ascensão ao poder de Narendra Modi e seu Partido do Povo Indiano (BJP, na sigla em inglês), essa disjunção tornou-se mais evidente. A China passou a ser o maior parceiro comercial da Índia, o que traz boas perspectivas; contudo, há o risco de desentendimentos políticos.

A mais sensível dessas divergências diz respeito à Caxemira, por conta do apoio ativo chinês ao Paquistão (para mais detalhes, ver subseção posterior). Esse apoio é parte de uma relação de aliança mais ampla entre Pequim e Islamabad, que inclui iniciativas como o Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC, na sigla em inglês), que liga a China Ocidental ao Oriente Médio e ao Índico. Para Nova Delhi, a China é responsável por agravar uma ameaça existencial contra a Índia – a mais imediata e vital ameaça vivida pelos indianos. Há também o litígio envolvendo a região de Arunachal Pradesh (para mais detalhes, ver subseção posterior), em que a Índia considera que a China evita resolver a questão para manter vantagem sobre a Índia em outros temas.

Outro ponto de tensão diz respeito à crescente presença estratégica da China no Sul da Ásia, a exemplo do "colar de pérolas", uma série de bases navais em Myanmar, Bangladesh, Paquistão e Djibouti, além dos laços cada vez mais estreitos entre as Forças Armadas chinesas e países vizinhos da Índia, como o Nepal. A presença chinesa na região tem como consequência o aumento do temor indiano acerca de intenção de contenção estratégica por parte de Pequim. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

A Índia tem uma série de outras preocupações em relação à China, como a aliança sino-paquistanesa (que vem da década de 1970), as disputas no mar do Sul da China (mesmo sem reivindicação direta, a Índia busca multilateralizar a questão, defende a livre navegação e tem interesse na exploração petrolífera e condena a construção de ilhas artificiais), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês, a Índia recusou-se a integrá-la, o que levou à retirada do grande projeto de corredor entre Bangladesh, China, Índia e Myanmar do portfólio da iniciativa) e a oposição chinesa à candidatura indiana a um assento permanente no CSNU e à sua entrada no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Também são pontos de fricção no relacionamento a presença do Dalai Lama e dos refugiados tibetanos na Índia (que pode insuflar o separatismo) e o controle chinês das águas do Brahmaputra por meio de barragens (que pode causar secas ou inundações na Índia).

Essas tensões, algumas das quais datam de décadas, foram exacerbadas com a ascensão de Modi, que passou a atuar no sentido de reagir a essas situações, procurando contrabalancear de

forma ativa movimentações da China no Sul da Ásia e na região do Indo-Pacífico. Isso explica, por exemplo, a aproximação estratégica com os Estados Unidos (EUA), algo sem precedentes na história indiana, marcada por neutralidade e não alinhamento ao longo de grande parte de sua história. Nesse processo, a Índia deixa uma postura internacional que sempre privilegiou o multilateralismo para adotar uma na qual a geopolítica ganha relevância. Também é possível citar os laços políticos e militares entre Índia e Japão, que têm na China um desafio estratégico comum. A participação indiana em exercícios navais conjuntos com outros países no mar do Sul da China é um dos vértices da ideia de diamante democrático de segurança na Ásia-Pacífico defendida por Shinzo Abe (que hoje está consubstanciada na forma de consultas quadrilaterais Índia-Japão-EUA-Austrália). Em julho de 2020, a Índia realizou exercícios navais bilaterais conjuntos no Índico com o Japão e com os EUA. A Austrália foi aceita pela Índia e pôde participar, em 2020, dos exercícios Malabar com os demais parceiros. A Índia também é uma das integrantes do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD).

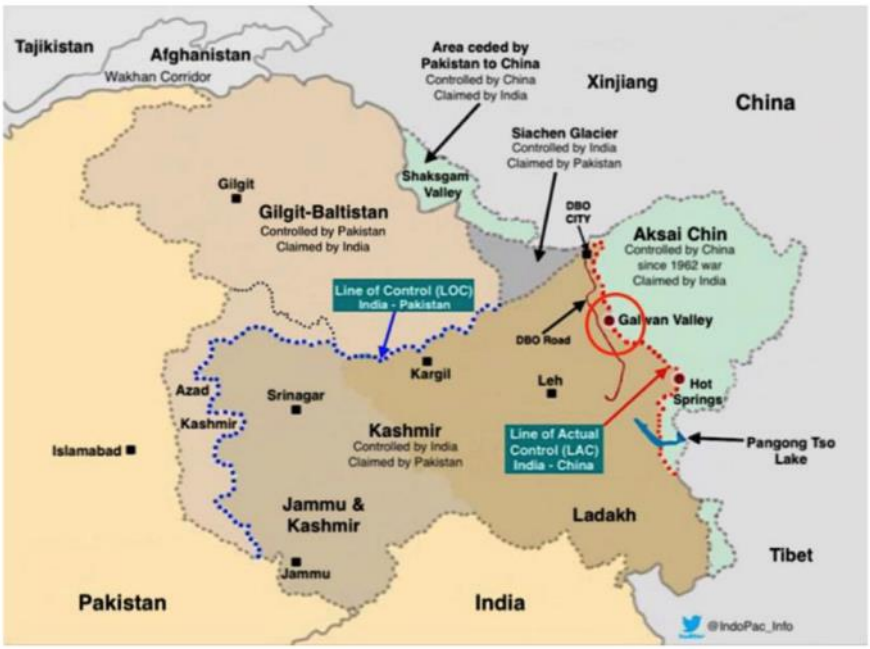
Modi e Xi vinham mantendo cúpulas periódicas até 2020, quando, em razão da pandemia, foi cancelada a organização dos 70 eventos para marcar os 70 anos de relações diplomáticas entre ambos. Desde então, o relacionamento está frio. O primeiro encontro presencial desde a eclosão das tensões bilaterais foi breve, à margem do G20, em 2022.

b) Histórico dos conflitos fronteiriços entre Índia e China

As tensões entre Índia e China advêm principalmente do fato de que ambos compartilham a fronteira não demarcada mais longa do mundo, localizada no estratégico Himalaia – ápice geográfico do planeta, fonte da maioria dos principais rios da região e lugar de confluência cultural. A chamada *Line of Actual Control* (LAC) é a fronteira *de facto* entre os dois países, majoritariamente localizada em regiões de grande altitude e difícil acesso, o que dificulta sua demarcação, pelas condições climáticas e topográficas, contribuindo para incidentes.

A LAC divide os dois países em três setores diferentes:

1) setor ocidental compreende a LAC propriamente dita, dividindo os estados indianos de Uttarakhand e Himachal Pradesh da Região Autônoma do Tibete. Nesse setor, a LAC também divide a Caxemira indiana (no atual território federal de Ladakh) do chamado Aksai Chin, parte da Caxemira sob posse chinesa. A Índia reivindica toda a região da Caxemira, o que incluiria, além da Caxemira paquistanesa (Azad Kashmir, Gilgit-Baltistan e a região de ocupação contestada do Glaciar Siachen), o Vale de Shaksgam (cedido à China pelo Paquistão em 1963) e o Aksai Chin;
2) setor central é o menor em extensão, dividindo o estado indiano de Sikkim (incorporado à Índia em 1975) do Tibete; e
3) setor oriental compreende a fronteira entre Arunachal Pradesh e o Tibete, divididos pela chamada Linha McMahon – acordada entre o então Reino do Tibete e o Raj Britânico (1914), mas não reconhecida pela China. O país reivindica a posse de Arunachal Pradesh, que denomina Tibete do Sul.



Fonte: *UPSC with Nikhil Academy*

Fonte: *The Sentinel*

China e Índia travaram uma guerra na fronteira (1962), uma derrota indiana que culminou na anexação chinesa do Aksai Chin. Um grave confronto fronteiriço levou a uma visita histórica de Rajiv Gandhi a Deng Xiaoping (1988), na qual se obteve entendimento para que ambos se concentrassem no crescimento e na estabilidade domésticos. A Índia aceitou formalmente o conceito de LAC quando da assinatura do Acordo para Manter a Paz e a Tranquilidade na LAC (1993). Nos anos seguintes, foram assinados outros acordos, culminando no Acordo de Cooperação em Defesa da Fronteira (2013).

Na última década, a longa disputa de fronteiras se intensificou, com conflitos em Depsang (2013) e em Chumar (2014) e em Doklam (2017). Em cada caso, a Índia acusou a China de tentar mudar unilateralmente o *statu quo* territorial, avançando as tropas e estabelecendo uma presença permanente em posições que não deveriam ocupar. Mais recentemente, as cúpulas de alto nível entre os principais líderes dos dois países, em Wuhan (2017) e em Mamallapuram (2019), desempenharam um papel importante na gestão da relação global.

c) Disputas recentes em torno da fronteira sino-indiana

Em maio de 2020, entretanto, tropas chinesas avançaram em diversas áreas da LAC (entre elas Pangong, Depsang, Kugrang e Naku La). A escala do avanço foi sem precedentes, tanto em termos numéricos quanto geográficos. Em junho, o conflito no Vale de Galwan marcou as primeiras mortes em combate na fronteira desde 1975. Vinte soldados indianos e pelo menos quatro chineses perderam a vida. As mortes, que foram as primeiras na área disputada entre as duas potências asiáticas nos últimos 45 anos, resultaram do uso de armas brancas e de quedas de grandes altitudes, pois o uso de armas de fogo estava proibido. Enfrentamentos no Himalaia também foram reportados no fim de agosto e no início de setembro. Como observou o ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, o ano de 2020 deixou a relação China-Índia "profundamente perturbada". Em janeiro de 2021, soldado chinês foi preso e depois libertado em Ladakh, houve incidente com feridos em Sikkim (estado indiano na fronteira com o Tibete chinês).

Como retaliação aos choques, a Índia mirou o setor de tecnologia chinês, proibindo a atuação de 59 aplicativos, incluindo o TikTok. Mesmo meses antes dos confrontos, o governo já havia endurecido sua política de investimento estrangeiro com relação à China, e há uma ameaça de desacoplamento econômico, incluindo possível proibição da Huawei como fornecedora da infraestrutura 5G. O comércio é extremamente desigual, com déficit indiano ultrapassando US$ 50 bilhões. Esse é o principal motivo pelo qual a Índia recusou-se a participar da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês, 2019), em meio a busca pela "autonomia estratégica" – nesse sentido, Modi lançou o programa *Self-Reliant India* (2020).

Como uma indicação de como a Índia avalia a futura ameaça representada pela China, seu exército anunciou planos no início de 2021 para reorientar um corpo de ataque voltado para o Paquistão em direção à frente chinesa. Os dois lados concordaram, entretanto, em fevereiro de 2021, com uma retirada militar simultânea de uma parte de sua fronteira disputada na região de Ladakh. Esse acordo reduziu o risco imediato de um confronto armado, mas as tensões continuam altas. Ambos os lados têm acelerado a construção de infraestrutura permanente militar e civil em toda a extensão da LAC.

Em 2022, a relação entre China e Índia está em um estado de limbo: não há avanço nem deterioração, apesar do contato frequente entre as autoridades, do recorde de comércio bilateral e do aumento de investimentos chineses no país. Em dezembro, houve novas escaramuças, as piores desde 2020, mas sem registro de mortos. Após 17 rodadas de conversas entre os comandos militares desde meados de 2020 – a última em dezembro de 2022, dias após as escaramuças –, há poucos sinais de que o impasse terminará; a situação é estável, mas imprevisível. Mais de 60 mil soldados estão em cada lado da LAC, e o incidente em 2020 impulsionou a Índia em direção ao QUAD e ao Ocidente, ainda que, nos foros multilaterais, o engajamento dos dois países se mantenha no mesmo nível anterior.

d) Causas do aumento de tensão e choques no conflito sino-indiano

A pandemia aumentou a assertividade chinesa, no âmbito da "*wolf-warrior diplomacy*" de Xi Jinping, o que também pode explicar sua decisão de mudar a Lei de Segurança Nacional em Hong Kong (2020) e a crescente agressividade em outras disputas territoriais – Taiwan, ilhas

Senkaku, mar do Sul da China. As incursões da China também são uma resposta ao robustecimento da infraestrutura indiana ao longo da LAC, melhorando sua cadeia de suprimentos militar.

A Índia também tem sido um dos principais opositores dos projetos globais da China, especialmente a BRI, não participando de suas cúpulas. Também promoveu o *Asia-Africa Growth Corridor* (2017), um acordo de cooperação econômica entre os governos da Índia, Japão e vários países africanos, competidor da BRI. O governo nacionalista hindu do BJP de Modi tem adotado políticas discriminatórias contra a minoria muçulmana, suprimindo a autonomia da Caxemira – o novo território de Ladakh inclui nominalmente o Aksai Chin, o que alarmou os chineses.

Xi Jinping, de seu lado, busca completar o "sonho chinês", o que exige a retomada de territórios que o país considera serem historicamente seus. A China editou uma nova Lei de Fronteiras (2021), o que torna a disputa mais difícil de resolver – anteriormente descrito como um produto da história, que poderia ensejar negociação, o diferendo territorial agora é enquadrado como questão de soberania, que é sagrada e inviolável.

A Índia acusa a China de emular uma estratégia de guerra irrestrita que redesenhou o mapa geopolítico do mar do Sul da China sem incorrer em custos internacionais – que inclui a estratégia de "fatiamento de salame" (tomar partes pequenas de território de forma gradual), guerra cibernética (afetando o sistema elétrico indiano), armadilha da dívida e desinformação. A Índia acredita que a China busca confrontá-la no cenário internacional, bloqueando sua participação no NSG e no CSNU. A China, por sua vez, teme que uma maior coordenação indiana com os EUA em instituições como a Grupo de Ação Financeira (GAFI), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) ameacem os interesses chineses.

e) *Balancing* realista indiano

As ações de Pequim na fronteira alienaram a Índia, o que tem levado o país a promover um *balancing* realista, buscando o apoio do Ocidente – contrariamente a seu histórico de não alinhamento. O país está estreitando os laços militares e de segurança com Washington, embora seja um aliado histórico da Rússia, seu maior fornecedor de armamentos. Como parte do QUAD, a Índia promove o *Free and Open Indo-Pacific* – foi emblemática a inclusão da Austrália nos Exercícios Navais Malabar (2020). Para a Índia, a formação do AUKUS (2021) também é bem-vinda, vista como forma de contenção chinesa. A Índia teme a consecução do chamado "colar de pérolas", portos com presença chinesa no Índico que compõem a Rota da Seda (parte marítima da BRI), mas que podem ser usados como bases navais. Se Nova Delhi teoricamente se beneficia da proximidade geográfica com os países do Índico, Pequim tem muito mais recursos econômicos e militares – o produto interno bruto (PIB) em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês) da China é mais de 2,5 vezes maior do que o da Índia e os gastos em defesa são mais de três vezes maiores) e explora a tendência natural das pequenas nações de buscar equilibrar um vizinho dominante.

f) Disputa territorial entre China e Índia e Butão

As disputas territoriais entre a China e o Butão ocorrem em três regiões no norte, em uma região na parte oriental, e em três áreas no Butão Ocidental, incluindo o Planalto de Doklam, a qual interessa à Índia. A China tem avançado em todas as áreas e tenta, desde 1984, chegar a um acordo abrangente de fronteiras com o Butão, pelo qual concederia as outras regiões reivindicadas

em troca de Doklam. O planalto é estratégico, pois está localizado ao norte do Corredor Siliguri (também conhecido como "pescoço de galinha") e liga a Índia central com sua região Nordeste.

Fonte: PTI Graphics

Com apenas 25 km de largura (entre os territórios do Nepal e de Bangladesh), o controle chinês do corredor isolaria 45 milhões de indianos. O Butão não tem relações diplomáticas com a China, mas tem uma "relação especial" com a Índia baseada em um Tratado de Amizade de 1949 (revisado em 2007), que lhe dá grande influência sobre a defesa e os negócios estrangeiros do reino.

O impasse de 73 dias em Doklam (2017) foi desencadeado por um bloqueio indiano em território butanês reivindicado pela China para impedir que esta construísse uma estrada até um posto avançado do Exército Real do Butão na cordilheira Zompelri. Esta estrada daria acesso privilegiado à fronteira com Sino-Indiana perto do Corredor Siliguri.

g) Rivalidade no Índico

A Índia teme a consecução do chamado "colar de pérolas", portos com presença chinesa no Índico que compõem a parte marítima da BRI, mas que podem ser usados como bases navais. Entre estes estão: Hambantota, Sri Lanka (arrendado por 99 anos); Gwadar, Paquistão (parte do CPEC); Djibuti (primeira base naval chinesa fora do país); Kyaukpyu, Myanmar (parte do Corredor Econômico China-Myanmar – CMEC, na sigla em inglês); Chittagong, Bangladesh (parte da BRI); e Chabahar, Irã (suspeita-se que seja parte do novo acordo entre China e Irã, de 2021). Comores, Maldivas, Seicheles, Sudão e Tanzânia também receberam investimentos chineses e poderiam fazer parte. Além disso, a aventada construção de um canal na Tailândia, no istmo de Kra, poderia reduzir a dependência chinesa sobre o estreito de Malaca, por onde passa a maior parte de seu comércio marítimo. O estreito poderia ser bloqueado com a ajuda da Índia, por meio das ilhas Andaman e Nicobar, onde aumentou capacidades militares.

Se Nova Delhi teoricamente se beneficia da proximidade geográfica com os países do Índico, Pequim tem muito mais recursos econômicos e militares e explora a tendência natural das

pequenas nações de buscar equilibrar um vizinho dominante. Além disso, a proximidade da Índia vem com seus próprios problemas: vizinhos próximos geralmente têm múltiplas disputas, enquanto o poder distante pode ter uma visão mais estratégica da relação. Embora a importância do Índico para Pequim possa ser menor que a do Pacífico, não há como negar que a China está seguindo uma estratégia de dois oceanos.

Fonte: Testbook

O então ministro das Relações Exteriores chinês Wang Yi fez um périplo por Eritreia, Quênia, Maldivas, Sri Lanka e Comores (janeiro de 2022). A visita começou pela Eritreia, país de litoral estratégico do mar Vermelho e que se juntou recentemente à BRI, seguida do Quênia, a maior economia da África Oriental e um centro histórico de comércio do oceano Índico. A China desenvolveu presença econômica significativa no Quênia, mas Pequim e Nairóbi rejeitam que estejam buscando estabelecer uma base naval chinesa no Quênia – o país é tradicionalmente parte da esfera anglo-americana. Se o foco de Washington e Londres na região tem sido o terrorismo, estão começando a percebê-la como uma parte importante da rivalidade de Pequim no Indo-Pacífico. À medida que a importância econômica da África aumenta, Pequim aproxima-se das ilhas espalhadas pelas rotas marítimas e linhas de comunicação com a África: Seicheles, Comores, Maurício e Madagascar. No canal de Moçambique, passagem estratégica que separa o continente sul-africano de Madagascar, está Comores, com a qual a China busca elevar o nível de engajamento bilateral – a visita de Wang foi a primeira de um ministro das Relações Exteriores chinês.

Wang assinou vários acordos com as Maldivas durante sua visita, incluindo novos acordos de visto, ajuda econômica e de infraestrutura. Esses acordos vieram apesar da chamada política *India First* do presidente Ibrahim Solih (2018) para repriorizar seus laços com Nova Delhi (que provido assistência financeira e de infraestrutura) e limitar sua dependência econômica (incluindo a dívida externa) de Pequim. No mandato do presidente anterior, Abdulla Yameen (2013-2018), Pequim aumentou os fluxos turísticos para as Maldivas, assinou um acordo de livre comércio e lançou grandes projetos de infraestrutura. Agora, alguns dos opositores domésticos de Solih lançaram uma campanha *India Out*, acusando a Índia de enviar militares, buscar uma base naval nas Maldivas, e minar a soberania do país.

Durante o tempo de Wang em Colombo, as autoridades do Sri Lanka aproveitaram a oportunidade para solicitar a reestruturação da dívida e novas concessões comerciais. Depois que Colombo derrotou a insurgência dos Tigres Tâmeis (2009), a China promoveu grandes projetos de infraestrutura no Sri Lanka, incluindo contratos para construir Port City Colombo, o porto de Hambantota e o Aeroporto Internacional Mattala Rajapaksa. Enquanto Nova Delhi continuou a pressionar Colombo a conceder autonomia à minoria *tamil*, Pequim simplesmente proclamou "não intervenção" nos negócios internos do país. As preocupações da maioria cingalesa sobre a soberania, antes destinada à Índia, estão começando a encontrar expressão contra a China, cuja presença no país cresceu rapidamente. Alienado do Ocidente, que exige a responsabilização por crimes durante sua guerra contra os Tigres Tâmeis, e com sua economia em profunda crise, o Sri Lanka recorreu à Índia para assistência econômica. No ano passado, o Sri Lanka proibiu as importações de fertilizantes da China, e a resposta furiosa de Pequim levou Colombo a buscar suprimentos de emergência de Nova Delhi. A Índia está concedendo um pacote de ajuda próprio – incluindo um *swap* cambial e linhas de crédito para importações de alimentos, petróleo e medicamentos – enquanto Colombo começou a dar luz verde a projetos indianos, em portos e instalações petrolíferas. O Sri Lanka também cancelou um contrato concedido à China para desenvolver um projeto de energia em três ilhas nas águas que o separam da Índia. Para mais detalhes sobre a situação atual do Sri Lanka, ver seção específica posteriormente neste tomo.

3.8.2. Relações com o Brasil

Marcos: Brasil reconhece a independência da Índia (1948); primeiras visitas, com a primeira-ministra Indira Gandhi (1968) e o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996); Visita de Lula (2004); Parceria Estratégica (2006); Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2006); Diálogo Estratégico (2007); aprofundamento da parceria estratégica (janeiro de 2020); recorde histórico no comércio (2021).

Embaixada: Anúncio do estabelecimento de legações (abril de 1948); abertura da Missão indiana no Rio de Janeiro (maio de 1948); elevação da missão diplomática brasileira à categoria de embaixada (outubro de 1948); abertura da adidâncias militares no Brasil e na Índia (2009).

Coordenação Política
Instâncias: Parceria Estratégica (2006); Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2006); Diálogo Estratégico (2007); Reunião de Consultas Políticas (2015).

Visitas de Alto Nível: Visita de Modi ao Brasil (2019) na ocasião da XI Cúpula do BRICS; Bolsonaro visitou a Índia (janeiro de 2020[581]), ocasião em que houve aprofundamento da parceria estratégica de 2006, com assinatura de memorandos, acordos e um Plano de Ação para fortalecer a Parceria Estratégica[582]; e visita do chanceler Jaishankar, para a 8ª Reunião da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2022)[583].

---

[581] O presidente Bolsonaro foi o convidado de honra das celebrações do 71º Dia da República da Índia.

[582] Objetivos do Plano de Ação: 1) Fortalecer os mecanismos institucionais estabelecidos e as consultas políticas e promover a coordenação em temas bilaterais, plurilaterais e multilaterais de interesse comum, com base nos princípios da igualdade e confiança mútua; 2) Acompanhar de modo coordenado os resultados e as atividades dos mecanismos institucionais existentes e a implementação das iniciativas de cooperação em todas as áreas do relacionamento bilateral, bem como promover o intercâmbio de experiências nacionais em áreas de interesse mútuo; e 3) Possibilitar o monitoramento do progresso alcançado em todas as áreas de cooperação. Considerado um documento abrangente e inovador, foram previstas ações em todas as esferas de cooperação, inclusive Coordenação Político-Estratégica; Comércio, Investimentos, Agricultura, Aviação Civil e Energia; Ciência, Tecnologia e Inovação, Cooperação Espacial, Técnica e em Meio Ambiente e Saúde; Defesa e Segurança; Cultura e Educação; Temas Consulares, Previdência Social e Cooperação Jurídica. Em relação aos acordos, memorandos e outros instrumentos, foram assinados durante a visita: 1) Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), prioritariamente; 2) Acordo de Previdência Social; 3) Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal; 4) Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Bioenergia; 5) Programa de Intercâmbio Cultural para o período 2020-2024; 6) Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética; 7) Memorando de Entendimento em Cooperação no Campo da Saúde e da Medicina; 8) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo dos Sistemas Tradicionais de Medicina e Homeopatia; 9) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Geologia e Recursos Minerais; 10) Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural; 11) Programa de Cooperação Científica e Tecnológica para implementação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2020-2023); 12) Memorando de Entendimento na Área de Primeira Infância; 13) Declaração Conjunta sobre Colaboração na Área de Pecuária e Produção Leiteira; 14) Memorando de Entendimento sobre Cooperação para Estabelecer Centro de Excelência na Índia para Conduzir Pesquisa em Bioenergia; e 15) Memorando de Entendimento entre Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e Invest India.

[583] A reunião ocorreu no marco do Plano de Ação para Fortalecer a Parceria Estratégica. Foram discutidos temas como comércio, investimentos, cooperação, situação na Ucrânia, segurança alimentar e energética e questões da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), inclusive sua reforma – já que os dois países integram o órgão em 2022. Foram examinados, ainda, temas relativos a BRICS e Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

Discurso Oficial: A Parceria Estratégica Brasil-Índia, estabelecida em 2006, tem-se aprofundado ao longo dos anos para abranger vários setores. Essa parceria é baseada em valores democráticos compartilhados, visão semelhante sobre temas globais e compromisso de fomentar o crescimento econômico com inclusão social e desenvolvimento sustentável para o bem-estar de seus povos. Os dois países também cooperam amplamente em organizações multilaterais, como as Nações Unidas, e fóruns plurilaterais como G20, BRICS, IBAS, BASIC e G4. Os dois países têm aspirações comuns, além de enfrentarem desafios semelhantes. Ambos são modelos para a democracia em suas respectivas regiões. Segundo o embaixador brasileiro em Nova Delhi, André Corrêa do Lago, a relação bilateral se desenvolveu de forma extremamente particular, partindo do âmbito multilateral – haja vista as interações no âmbito de instâncias como, por exemplo, na Organização das Nações Unidas (ONU), no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) – passando ao âmbito plurilateral e, mais recentemente, alcançando aprofundamento das relações bilaterais.

Segurança e Defesa: Em segurança, há Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas (assinado em 2013, ainda não ratificado), Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (2020) e Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética (2020). A cooperação bilateral em defesa é uma das áreas de maior potencial no relacionamento entre Brasil e Índia. Os dois países mantêm adidos de defesa em suas embaixadas desde 2009. O marco para cooperação na área é o Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa (2003), que criou o Comitê Conjunto de Defesa[584]. Sob o Comitê Conjunto, há Comissão Conjunta de Trabalho sobre Cooperação Industrial na Área de Defesa. Os exercícios marítimos IBSAMAR têm contribuído para aumentar a segurança marítima das partes.

Convergências

Convergências Multilaterais: Destaca-se a coincidência pela 4ª vez de Brasil e Índia como membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), onde buscarão trabalhar em conjunto em temas centrais da agenda do Conselho, inclusive com vistas a tornar o órgão mais representativo, transparente e eficiente. Ambos têm contribuição importante nas missões de paz das Nações Unidas. Há divergência importante entre os dois países no que diz respeito à agenda do comércio internacional. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil de Bolsonaro tem adotado um discurso mais próximo da liberalização dos mais diferentes setores e vem assumindo um discurso favorável à reforma da instituição. A Índia segue em posicionamento distinto, atrelado à defesa inflexível do tratamento especial e diferenciado (TED) e do cumprimento do mandato agrícola de Doha. É exemplo desse afastamento o fato de que Brasil e Índia lideravam o G20 agrícola, coalizão que deixou de operar na OMC. Com a chegada ao poder de Jair Bolsonaro, Índia e Brasil passaram a distanciar-se no contexto da

e coordenação em foros internacionais sobre desenvolvimento sustentável. Os ministros congratularam-se pelo 75º Aniversário da Independência da Índia (15 de agosto de 2022) e pelo Bicentenário da Independência do Brasil (7 de setembro de 2022), uma vez que a reunião ocorreu em data próxima a essas efemérides. Na ocasião, um selo comemorativo especial foi lançado pelos Correios para marcar os 75 anos de independência da Índia. Os ministros também manifestaram expectativa de comemorar, em 2023, os 75 anos do estabelecimento de relações diplomáticas. Durante a visita, o chanceler indiano também proferiu palestra para os alunos do Instituto Rio Branco (IRBr).

[584] Prevê colaboração em amplo espectro de atividades militares e cria o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia, que se reúne anualmente e alternadamente no Brasil e na Índia. A mais recente reunião do Comitê Conjunto ocorreu em novembro de 2017, em Nova Delhi.

questão israelo-palestina. A Índia mantém um perfil de defesa internacional da causa palestina, enquanto o Brasil altera sua rota em direção a uma maior aproximação com Israel. A Índia não é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), recusa-se a ingressar no Tribunal Penal Internacional (TPI) e não faz parte de alguns importantes tratados de direitos humanos, como o de combate à tortura e os protocolos adicionais ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Convergências Plurilaterais e Regionais: No âmbito plurilateral, destacam-se G4, G20, G77+China, BRICS, BASIC[585] e Forúm de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS, a reunião ministerial mais recente do IBAS ocorreu em setembro de 2022). Ademais, o presidente Bolsonaro reiterou o apoio brasileiro à candidatura da Índia ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Na última reunião da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural, ambos os ministros destacaram a importância do G20 e concordaram em cooperar estreitamente durante as próximas presidências da Índia (2023) e do Brasil (2024). Como divergência regional importante, não houve, durante o governo Bolsonaro, entendimento comum em relação à questão da legitimidade dos poderes na Venezuela. Nova Delhi reconhece a legitimidade do mandato presidencial de Nicolás Maduro, diferentemente do Brasil, que desconhecia o resultado do último processo eleitoral e entendia como sendo presidente encarregado legítimo da Venezuela Juan Guaidó, deputado outrora eleito presidente da Assembleia Nacional.

Comércio

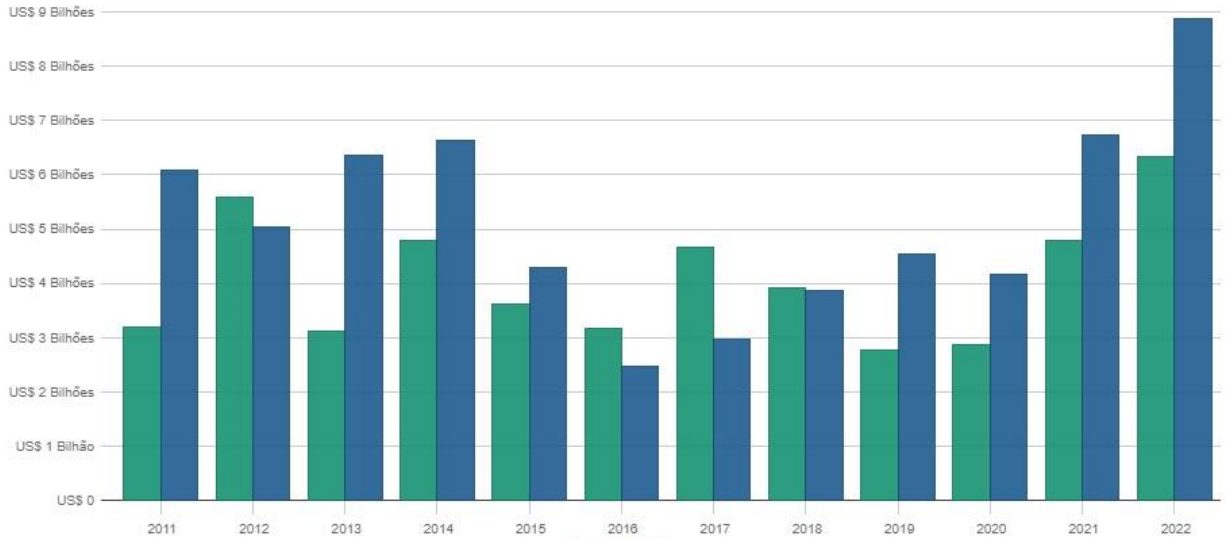
Marcos: Mecanismo de Monitoramento do Comércio (2008) [586]; Acordo de Preferências Comerciais MERCOSUL-Índia (2009); Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2020)[587]; Memorando de Entendimento entre a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e a Invest India (2020); cumpriu-se a meta de alcançar US$ 15 bilhões no comércio bilateral até 2022.

[585] No agrupamento, criado em 2010, ambos defendem o fortalecimento da Aliança Solar Internacional (ASI) e da Plataforma para o Biofuturo. A Índia manifestou desejo de que o Brasil ratifique o Acordo-Quadro de Estabelecimento da Aliança Solar Internacional.

[586] No mais recente encontro da Comista, os dois ministros repassaram ampla gama de assuntos da agenda bilateral. Examinaram relações econômico-comerciais e expressaram satisfação com o aumento constante do comércio bilateral, apesar dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19. O intercâmbio bilateral chegou a US$ 11,53 bilhões em 2021, um aumento de 63,5% em relação ao ano anterior, de modo que a Índia se tornou o quinto maior parceiro comercial do Brasil. Ambos ressaltaram o grande potencial de crescimento e diversificação do comércio bilateral e estimularam o setor privado a explorar oportunidades nos respectivos mercados. Os ministros enfatizaram a importância de se realizar a 6ª Reunião do Mecanismo de Monitoramento do Comércio Índia-Brasil em Brasília, na primeira oportunidade, para discutir questões bilaterais relacionadas ao comércio. Os dois ministros também expressaram seu apoio à pronta expansão do escopo do Acordo de Comércio Preferencial Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Índia. Reconheceram a importância da produção e do comércio agropecuário para o desenvolvimento e a segurança alimentar. Nesse sentido, saudaram a disposição das autoridades competentes de ambos os países de estabelecer comitê técnico sobre comércio agropecuário, com o objetivo de abordar questões específicas de acesso a mercados, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e sistemas regulatórios, bem como trocar informações, conhecimentos e experiências neste campo.

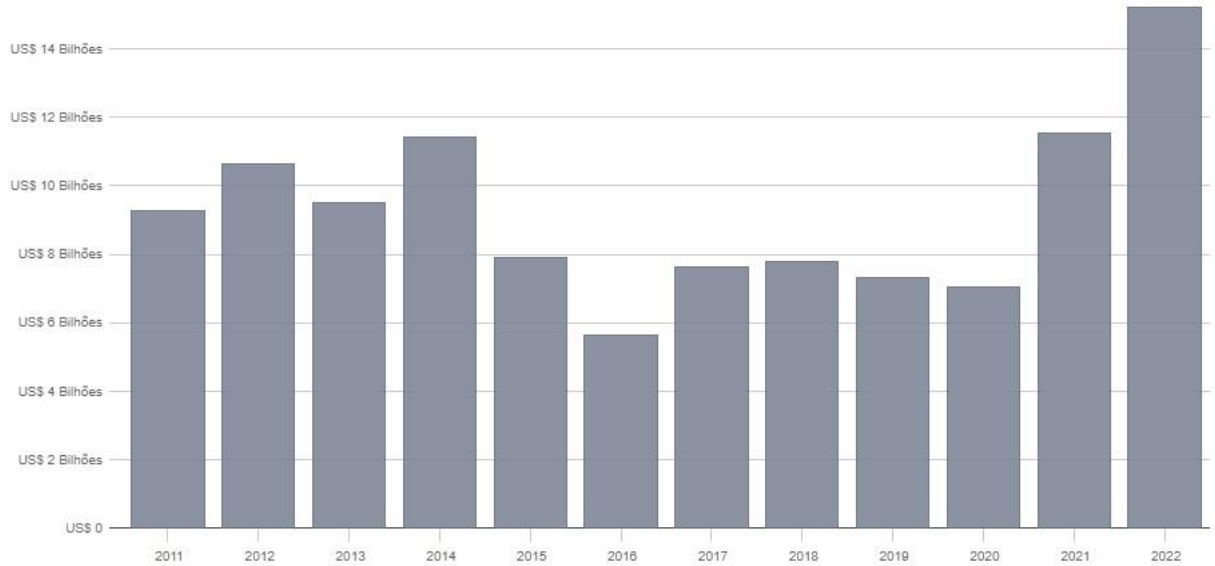
[587] Primeiro instrumento a estabelecer regime de investimentos entre o Brasil e um país asiático.

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
6.340,5	8.864,5	15.205	-2.524
↑32,1% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑31,7% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑31,9% Var. Jan-Dez 2022	Déficit Jan-Dez 2022
1,9%	10º	3,25%	5º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2022	Ranking de Exportações Jan-Dez/2022	Part. nas Importações Jan-Dez/2022	Ranking de Importações Jan-Dez/2022



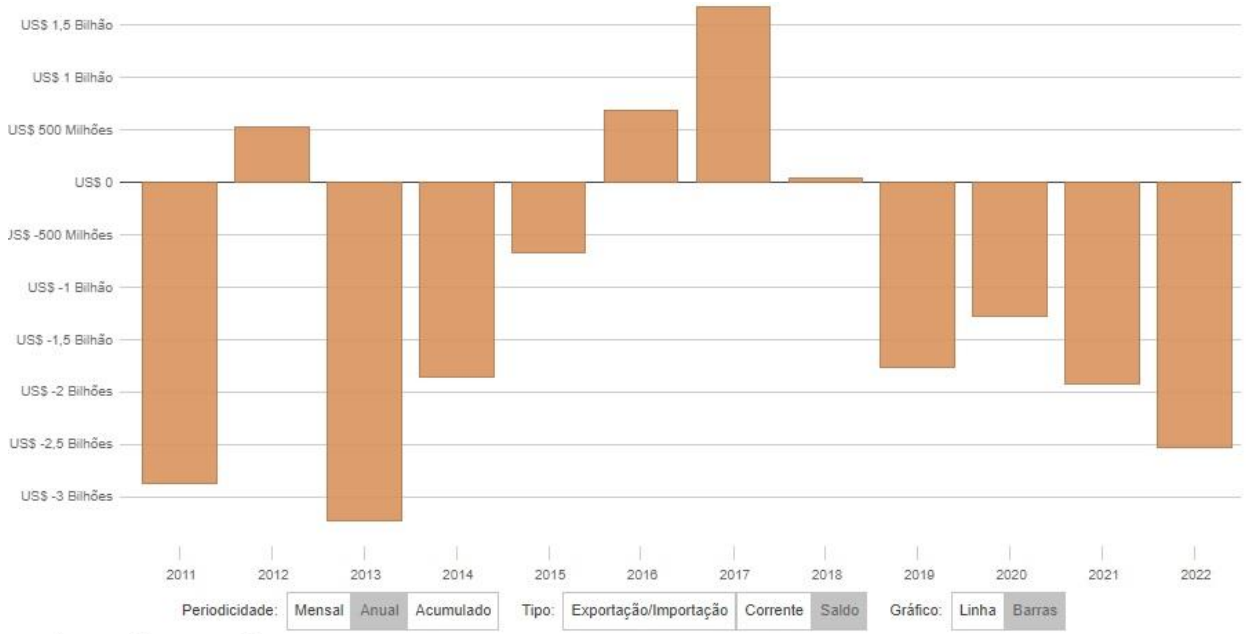
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



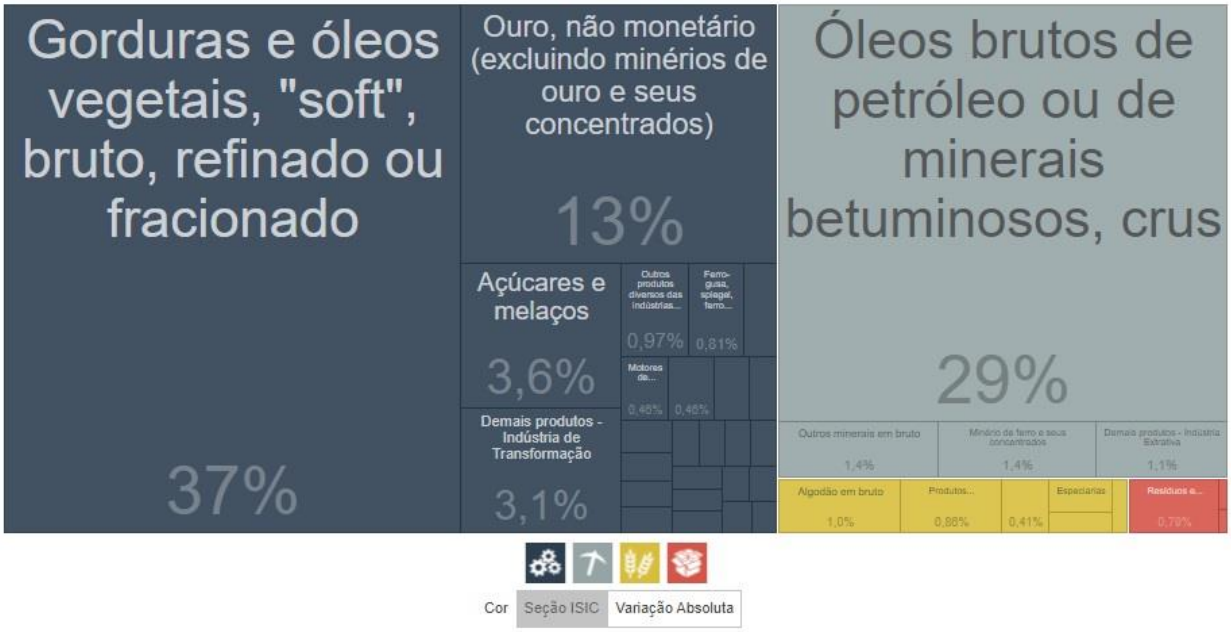
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 6,3 Bilhões



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 8,9 Bilhões

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Em dezembro de 2021, o painel da OMC (DS 579, 580, 581) sobre a política indiana de preços mínimos obrigatórios para a cana-de-açúcar deu vitória ao Brasil[588]. De acordo com o Anexo 2 ao Acordo de Marraquexe (ESC), a Índia tem 60 dias para apresentar apelação, porém a paralisação do Órgão de Apelação (OA) desde dezembro de 2019 poderá impedir a garantia do cumprimento da decisão, visto que a Índia não faz parte do (*Multi-Party Interim Arbitration Arrangement*) MPIA e já "apelou no vazio"[589]. Outross desafios estão na alta tarifa indiana sobre as importações de carne de frango, nas barreiras não tarifárias para abacate, cítricos e madeira de ipê, provenientes do Brasil, e para milheto, sorgo, canola e algodão, da Índia, e no alto volume de subsidiação indiano para açúcar.

Investimentos: Os fluxos estão aquém de seu potencial. O governo Bolsonaro esforçou-se em ampliar esse investimento, como demonstram a organização do Fórum Empresarial Brasil-Índia e assinatura do ACFI Brasil-Índia, ambos em janeiro de 2020. Na última Comista, os dois ministros concordaram quanto ao potencial de ampliação dos setores nos quais as empresas têm investido tanto no Brasil quanto na Índia. Os ministros saudaram a assinatura do Protocolo ao Acordo de Dupla Tributação, para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre a renda, que deverá aumentar a competitividade das empresas e fomentar novos investimentos entre os dois países. Na visita de Bolsonaro em 2020, o primeiro-ministro Modi convidou o empresariado brasileiro a explorar oportunidades de negócios na Índia em infraestrutura, processamento de alimentos, biocombustíveis e outras fontes de energia renovável, bem como nos setores de pecuária e agricultura. O presidente Bolsonaro, por sua vez, convidou empresários indianos a identificar oportunidades de negócios no Brasil nos setores automotivo, de couros, petróleo e gás, inclusive refino, farmacêutico, elétrico e químico.

Investimentos do Brasil na Índia: Investimentos em torno de US$ 1 bilhão, concentram-se nos setores indianos de motores elétricos, siderurgia, automação bancária e comercial e mineração. No último encontro de chanceleres, o ministro das Relações Exteriores da Índia tomou nota dos investimentos brasileiros em áreas como serviços e equipamentos de tecnologia da informação, maquinário, energia, autopeças, produtos de defesa, *fintech* e equipamentos de saúde.

Investimentos da Índia no Brasil: Índia possui fortes investimentos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) brasileiros, notadamente na transmissão de energia elétrica, mas também em indústrias de transformação e extrativas, atividades financeiras, seguros e serviços na ordem de US$ 7 bilhões. Na última Comista, o ministro das Relações Exteriores brasileiro reconheceu que número significativo de empresas indianas tem investido no Brasil em setores como petróleo, mineração, engenharia, fabricação de tratores, tecnologia da informação, produtos farmacêuticos, agroquímicos e transmissão de energia.

---

[588] Entre as temporadas 2014-2015 e 2018-2019, a Índia concedeu subsídios acima de 10% do valor total da produção de cana do país, contrariando as regras da OMC. O painel foi instalado em 2019, após o Brasil ter iniciado consultas sobre o tema em fevereiro/2019. Guatemala e Austrália se juntaram ao Brasil contra a Índia. O país asiático é o segundo maior produtor e segundo maior exportador de cana-de-açúcar do mundo, atrás apenas do Brasil (além de maior produtor, corresponde a cerca de 40% das exportações mundiais do produto).

[589] Segundo o Itamaraty, o Brasil espera que a Índia ajuste sua legislação e práticas às decisões do painel e segue disposto a negociar com aquele país o pronto encerramento do contencioso.

Cooperação

Meio Ambiente: Destacam-se as convergências que culminaram na presença de ambos no BASIC, mecanismo pelo qual Brasil e Índia, juntamente com outros emergentes, atuam em defesa de suas posições e dos princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), do Acordo de Paris e do Protocolo de Quioto.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Destacam-se o Acordo sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia (1985) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2006), que criou a Comissão Mista Brasil-Índia de Ciência, Tecnologia e Inovação, presidida pelos ministros de Ciência e Tecnologia de cada país. Na visita de Bolsonaro à Índia (2020), foi assinado o Programa de Cooperação Científica e Tecnológica para implementação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2020-2023). O potencial mais imediato de cooperação em ciência, tecnologia e inovação com a Índia apresenta-se nas áreas ligadas a biotecnologia[590], em particular ciências biomédicas, e a biocombustíveis, mas também há interesse nas tecnologias de supercomputadores indianos e turbinas brasileiras para a geração de hidroeletricidade. Em 2019, ocorreram encontros entre *startups*, promovidos pelo Itamaraty para diálogo entre *fintechs* e *agritechs* e, em cooperação da ApexBrasil com a India Invest, foi lançado o *India Brasil Start-Up Bridge*.

Aeroespacial: O marco da cooperação é o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior (2004). A Índia destaca-se no desenvolvimento de tecnologias satelitais e sensoriamento remoto. Exemplos de iniciativas de cooperação: recebimento de imagens de sensoriamento remoto de satélites indianos, utilizadas no monitoramento dos biomas brasileiros e do desflorestamento; lançamento do satélite brasileiro Amazônia a partir de um foguete indiano, em instalações na Índia (janeiro de 2021). Há iniciativas para compartilhamento de dados de sensoriamento remoto, inclusive em veículos lançadores e bases de lançamento, nanossatélites e intercâmbio de cientistas, com diálogo entre a Agência Espacial Brasileira (AEB), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a Organização de Pesquisa Espacial Indiana (ISRO, na sigla em inglês).

Energia: Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Bioenergia (2020); Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural (2020). Há grandes possibilidades para ambos os países advindas da cooperação em matéria de energia, dada a relevância que ambos os países têm no mercado externo um do outro. Tais complementaridades ocorrem tanto nos mercados de energia limpa, como no que diz respeito à produção de biocombustíveis, ou em relação à produção ligada ao petróleo. O aprofundamento da cooperação em mineração foi aventado no último encontro bilateral de alto nível. Na última Comista, os ministros observaram com satisfação os progressos feitos na cooperação em bioenergia e biocombustíveis. Eles se referiram à visita do ministro de Minas e Energia brasileiro à Índia em abril de 2022 e reiteraram a decisão tomada naquela ocasião de continuar trabalhando para o estabelecimento de uma Aliança Brasil-Índia em Bioenergia e Biocombustíveis. Eles reconheceram o potencial para maior cooperação nesse setor, bem como seu importante papel na promoção do desenvolvimento sustentável. O Brasil reiterou apoio à candidatura indiana ao NSG, ambos defendem o fortalecimento da Aliança Solar Internacional (ASI) e da Plataforma para o

[590] Existe Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Biotecnologia, de 2012.

Biofuturo e integram o BASIC, e a Índia manifestou desejo de que o Brasil ratifique o Acordo-Quadro de Estabelecimento da ASI.
Agricultura: No último encontro bilateral de alto nível, foi enfatizada a importância do avanço da relação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com o *Council of Agricultural Research*. O setor agrícola brasileiro pode se beneficiar das características indianas, por tratar-se de um país com a segunda população do mundo e que pode realizar suas compras em um mercado agrícola poderoso como o brasileiro. O mercado indiano de tecnologia também pode representar uma boa oportunidade de fornecimento para vários setores no Brasil. Na última Comista, ambos os lados expressaram satisfação com os recentes progressos na cooperação bilateral em pecuária leiteira. Durante a visita de Bolsonaro em janeiro de 2020, foi anunciado que a Índia aceitou abrir seu mercado para a entrada do gergelim do Brasil. De seu lado, o Brasil anunciou que passaria a permitir a entrada de semente de milho indiano.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira na Índia é inferior a 800 pesssoas.

Cultura: Acordo de Cooperação Cultural (1968); Acordo de Coprodução Audiovisual (2007); Programa de Intercâmbio Cultural para o período 2020-2024. Na última Comista, os ministros saudaram a assinatura do Memorando de Entendimento entre a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e a Prasar Bharati, para promover o intercâmbio de conteúdos. Ambos também fizeram referência ao Programa de Intercâmbio Cultural 2020-2023 e destacaram a realização de atividades sob os seus auspícios, com destaque para a exibição "Brasília 60+ e a Construção do Brasil Moderno", em Nova Delhi, entre maio e julho de 2022. Igualmente, saudaram a realização de atividades, pelo governo indiano, das comemorações do 75° Aniversário da Independência, desde março de 2021.

Saúde: Memorando de Entendimento em Cooperação no Campo da Saúde e da Medicina (2020); a Índia conta com importantes laboratórios e destaca-se na produção de medicamentos e vacinas[591], bem como conta com setores especializados em medicina para o tratamento de doenças tropicais comuns no Brasil. Em função da pandemia de COVID-19, o Brasil adquiriu na Índia parte do imunizante AstraZeneca/Oxford consumido pela sua população. Em abril de 2020, a Índia enviou ao Brasil, após pedido do presidente Bolsonaro ao primeiro-ministro Modi, matéria-prima para a produção de hidroxicloroquina. Em janeiro de 2021, chegaram dois milhões de doses da vacina da AstraZeneca/Oxford produzidas no Instituto Serum, na Índia. O Brasil emitiu nota quando do agravamento da situação da COVID-19 na Índia, em que afirmou que o Itamaraty atuou junto ao governo indiano e aos principais produtores, em especial por meio da Embaixada do Brasil em Nova Delhi, para viabilizar o fornecimento de imunizantes e insumos e cumprir os trâmites necessários para aprovação regulatória e importação do imunizante Covaxin.

[591] A Índia é a maior produtora de vacinas do mundo, notadamente pela presença da *Serum Institute of India* (STI) – responsável por 60% das vacinas mundiais antes da pandemia. O STI produziu centenas de milhões de doses da vacina contra COVID-19 da anglo-sueca AstraZeneca/Oxford.

3.9. Japão

3.9.1. Situação nacional e política externa

I. Política Externa

a) Política externa japonesa sob Shinzo Abe (dezembro de 2012 a setembro de 2020)

Shinzo Abe[592], do Partido Liberal Democrata (PLD), serviu como primeiro-ministro do Japão entre 2006-2007 e entre 2012-2020, sendo, pois, o japonês mais longevo no cargo. Abe se detacou por seu engajamento na diplomacia de cúpula e por sua política externa focada no eixo de questões de defesa e segurança e no de economia. Sua vitória encerrou um período turbulento em que os primeiros-ministros se sucediam ao ritmo de até um por ano. Ainda, desde 2011, o país sofria os efeitos do *tsunami* e do desastre nuclear de Fukushima.

Em face de um quadro deflacionário e de declínio e envelhecimento da população, o Japão passou a adotar, a partir da ascensão do primeiro-ministro Shinzo Abe, medidas econômicas de expansão monetária[593], forte impulso fiscal e reforma estrutural[594], que ficaram conhecidas como *Abenomics*. Buscava-se estimular a demanda interna e o produto interno bruto (PIB), além de aumentar a inflação para uma taxa anual de 2%. Os resultados da estratégia de Abe são controversos. Por um lado, o índice Nikkei 225, principal índice da bolsa de Tóquio, passou de 9.446 em novembro de 2012 para 24 mil em janeiro de 2020. O lucro do setor empresarial passou de US$ 356 bilhões para cerca de US$ 750 bilhões. Ainda, as exportações japonesas foram impulsionadas pela desvalorização do iene. Por outro lado, alguns analistas argumentam que, diante do relativo abandono das reformas estruturais outrora prometidas e da relutância das autoridades fiscais em aumentar o endividamento japonês (o maior do mundo: 266,2% do PIB em 2021), a política econômica de Shinzo Abe ficou muito dependente do *quantitative easing*.

Ao longo da gestão Abe, lograram-se alguns avanços no tocante à política comercial. O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), de que o Japão faz parte, entrou em vigor em 2018. No mesmo ano, o Japão e a União Europeia (UE) assinaram um Acordo de Parceria Econômica que levará à eliminação de 99% das tarifas de importação entre os dois mercados. O acordo entrou em vigor em 2019. Em 2019, o Japão e os Estados Unidos (EUA) assinaram um acordo comercial (*US-Japan Trade Agreement*, USJTA) que previu a melhoria no acesso a mercados por meio de redução de tarifas e expansão de quotas em setores correspondentes a cerca de 5% do comércio bilateral. Os dois países também celebraram

---

[592] Abe Shinzo ou Shinzo Abe? Tradicionalmente, os sobrenomes vêm primeiro no Japão, assim como na China e na Coreia: Abe Shinzo A partir do final do século XIX, contudo, os japoneses começaram a adotar o costume ocidental de colocar o nome primeiro e o sobrenome depois, pelo menos ao escrever seus nomes em inglês: Shinzo Abe. Enquanto isso, tanto a China quanto a Coreia do Sul (e também a Coreia do Norte) sempre mantiveram seus nomes no formato tradicional, até mesmo em inglês: Xi Jinping, Moon Jae-in, Kim Jong Un. Após pedido de 2019 do ministro da Educação para que a formatação de nomes em japonês correspondesse sempre à tradição, a mudança foi oficializada pelo Japão em um novo decreto, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2020. Desde então, veículos de comunicação e governos vêm adotando gradativamente a nova formatação em respeito ao pedido e à tradição japonesa, porém a formatação antiga ainda é bastante difundida. Todos os nomes em japonês no REPI estão com a formatação ocidentalizada, que ainda é a forma adotada pelo governo brasileiro.

[593] Englobou medidas como taxas de juros negativas e a compra de títulos em larga escala.

[594] Essa reforma incluía liberalização no mercado de trabalho, corte de impostos, uma maior inclusão da mulher no mercado de trabalho, investimentos em educação infantil e a promoção de um estilo de trabalho mais flexível.

um acordo sobre regras relativas a aspectos digitais do comércio internacional. Os dois acordos entraram em vigor em 2020. O Japão também faz parte da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), que entrou em vigor em janeiro de 2022. Ainda, na área comercial, o Japão defende a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), é parte do grupo de Ottawa e atua conjuntamente com UE e EUA para lidar com a China nesse foro. É integrante do G10 e mantém resistências na área agrícola.

Na área de segurança e defesa internacional, destaca-se o continuado engajamento japonês na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo membro do G4 e frequentemente eleito como membro não permanente do Conselho, onde atua com destaque nas questões envolvendo terrorismo e segurança regional.

Internamente, a política de defesa japonesa na era Abe passa, necessariamente, pelos dispositivos da Constituição de 1947, outorgada após o final da Segunda Guerra Mundial. Segundo o Artigo 9 da Lei Maior japonesa, o país renuncia à guerra como meio de resolver conflitos e ao direito soberano de beligerância: "Artigo 9. Aspirando sinceramente a paz mundial baseada na justiça e ordem, o povo japonês renuncia para sempre o uso da guerra como direito soberano da nação ou a ameaça e uso da força como meio de se resolver disputas internacionais. Com a finalidade de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais será mantida. O direito a beligerância do Estado não será reconhecido." A despeito dessa restrição, o Japão mantém Forças de Autodefesa, que, durante boa parte de sua existência, limitaram suas atividades às fronteiras nacionais.

Em julho de 2014, o primeiro-ministro Shinzo Abe, em vez de usar o Artigo 96 para emendar a Constituição, fez uma reinterpretação do Artigo 9 que resultou em uma ampliação dos poderes das Forças de Autodefesa. Com essa reinterpretação, elas poderiam exercer o direito de legítima defesa coletiva e se engajar em ações militares caso um de seus aliados fossem atacados. Em setembro de 2015, o Parlamento japonês oficializou a reinterpretação ao promulgar uma série de leis que permitem ao Japão fornecer suporte militar a aliados. Uma das primeiras aplicações da legislação foi a autorização do envio da Forças de Autodefesa para assistir Organização das Nações Unidas (ONU) em operações de paz, como, por exemplo, no âmbito da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês).

Shinzo Abe renunciou por motivos de saúde em meados de 2020, sem conseguir revisar o Artigo 9 da Constituição japonesa.

Em resposta à recente projeção política e militar chinesa sobre a região, o governo japonês tem classificado como inaceitáveis tentativas de mudanças unilaterais do *statu quo* no mar do Leste. Em 2016, o Japão anunciou a estratégia do "Indo-Pacífico Livre e Aberto". Ainda, o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), fórum que reúne Austrália, Índia, Japão e EUA, foi reativado em 2017, tendo a sua primeira reunião de cúpula realizada em 2021.

A militarização tem profunda relação com os perigos postos pela Coreia do Norte e pela China e com a fragilidade de depender da proteção norte-americana[595]. A estratégia japonesa baseia-se na ideia de "*forward defense*", que consiste em defender-se de uma agressão o mais rápido possível fora do território japonês. Atualmente, contudo, diz-se que essa abordagem está defasada. A despeito dos recentes incrementos, o orçamento japonês de defesa é menos do que um terço do chinês (US$ 47 bilhões, contra US$ 153 bilhões).

[595] Em 1960, EUA e Japão assinaram o Tratado de Cooperação Mútua e Segurança. Em decorrência desse tratado, acordou-se a presença continuada de bases militares norte-americanas no Japão.

O Japão é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) e defende a desnuclearização, mas recusou-se a assinar o TPAN, afirmando que não reflete a realidade atual. Ainda, com base em sua doutrina de segurança, o Japão apoia a posse norte-americana de armas nucleares e o seu eventual uso para a proteção do país.

Ao longo da gestão Abe, as incursões chinesas nas ilhas Sensaku/Diaoyu foram fontes de atrito entre os dois países. Além disso, a visita do primeiro-ministro ao polêmico Santuário Yasukuni[596], em 2013, representou um obstáculo ao diálogo. Ainda assim, o primeiro encontro entre Abe e Xi Jinping ocorreu aconteceu em novembro de 2014, no âmbito de uma cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) em Pequim. Desde então, houve encontros entre os dois mandatários, sempre sob os auspícios de conferências multilaterais.

No tocante à Rússia, a aproximação inseriu-se em um contexto de tentativa de forjar relações amistosas com outros países do Leste Asiático. Abe foi a Moscou em abril de 2013 com uma grande comitiva. Em fevereiro de 2014, Abe esteve na abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno em Sochi. A questão da Crimeia levou à decisão de expulsar a Rússia do G8 (voltando a a ser denominado de G7) e introduzir sanções econômicas, o que acabou suspendendo as negociações acerca das ilhas Curilas do Sul. Em 2016, Abe e Putin optaram por uma nova abordagem: 1) identificar áreas de cooperação nas ilhas e, somente depois; e 2) resolver a questão referente à soberania.A despeito dos intentos, a questão das ilhas Curilas do Sul e a ausência de um tratado formal de paz desde o final da Segunda Guerra Mundial permanecem como desafios nas relações bilaterais.

Com a Coreia do Sul, dois pontos merecem ser destacados. Primeiro, Japão e Coreia do Sul disputam soberania sobre as ilhas Takeshima/Dokdo (Rochedos de Liancourt), controladas pela Coreia do Sul. Segundo, a questão das mulheres de conforto ainda persiste. Em dezembro de 2015, ambos os países chegaram a um acordo segundo o qual Tóquio apresentava "sinceras desculpas" e indenizava com ¥ 1 bilhão (€ 7,5 milhões) para as poucas mulheres de conforto sul-coreanas ainda vivas. Mais recentemente, no entanto, dirigentes coreanos passaram a questionar o acordo, afirmando que não atendia as necessidades das vítimas. Além disso, depois de uma decisão de 2018 da Suprema Corte da Coreia do Sul sobre trabalho forçado na Segunda Guerra Mundial e da imposição de restrições comerciais por parte do Japão a produtos coreanos, as relações bilaterais deterioraram-se.

Em 2018, o Japão anunciou sua retirada da Comissão Internacional da Baleia (CIB) e a retomada da caça comercial no mar territorial e na zona econômica exclusiva do país em 2019. O governo japonês afirmou que, após sua retirada da CIB, o país atuará como observador da organização e assegurou que continuará comprometido com a gestão dos recursos marinhos de acordo com dados científicos

b) Legado de Shinzo Abe

Em agosto de 2020, Shinzo Abe anunciou sua renúncia como primeiro-ministro do Japão, deixando um legado poderoso. Na política externa, ele ofereceu uma contribuição importante e

[596] Yasukuni foi erguido em 1869 como um memorial aos japoneses mortos em guerras. O chamado Livro das Almas contém uma lista de nomes de mais de 2,4 milhões soldados, japoneses e coloniais, mortos em conflitos bélicos. No livro, cerne da polêmica quanto ao local, estão os nomes de catorze criminosos de guerra da Segunda Guerra Mundial.

duradoura ao lançar as bases para uma abordagem independente, liberal, proativa e coerente da política externa. Antes, a diplomacia japonesa era uma espécie de colcha de retalhos de relações bilaterais, notadamente com EUA, China e Rússia. Ademais, o primeiro-ministro mais longevo do Japão afirmou um papel de liderança para o Japão na defesa da ordem internacional baseada em valores e regras. Nesse diapasão, priorizou a cooperação com países dito democráticos – como EUA, Reino Unido, França, Índia e Austrália – cuja maior expressão é a instalação do QUAD. Outro exemplo foi a sua estratégia do "Indo-Pacífico livre e aberto", apoiada pelos EUA e o estreito entendimento entre Abe e Trump.

Se a relação de Abe com os estadunidenses foi bem-sucedida na manutenção da aliança histórica entre as duas nações como "líderes da ordem liberal mundial", o mesmo não pode ser dito em relação à Rússia e à Coreia do Norte. Outro ponto de preocupação foi a deterioração dos laços com Seul, com desconfianças mútuas, apesar do acerto de contas em algumas pendências, como as mulheres violentadas durante a ocupação japonesa. No tocante à China, apesar de ser o maior parceiro comercial do Japão e o relacionamento bilateral ter se tornado paulatinamente mais estável e previsível com apoio de Tóquio às empresas japonesas que participem de projetos no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), Abe não logrou mediar a crescente tensão entre Washington e Pequim nos últimos anos, tendo papel subsidiário na rivalidade entre ambas as superpotências, das quais, invariavelmente, Tóquio depende.

Responsável por uma diplomacia externa mais personalista, Abe promoveu a cooperação entre os líderes mundiais na esfera global, hospedando e liderando as cúpulas do G7 e G20. Visitou mais de 80 países, incluindo todos os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) logo nos seus primeiros anos na chefia do governo, além de desenvolver conferências de alto nível com nações africanos, elevando o perfil do Japão no cenário internacional como uma nação democrática e em defesa do desenvolvimento. Como resultado, o ativismo na política externa de Abe tornou-o um dos políticos mais reconhecidos e respeitados na arena internacional.

Na defesa, Abe também criou uma verdadeira "grande estratégia nacional" para a segurança japonesa, com uma visão integrada e de longo prazo, institucionalizada mediante a criação do inédito Conselho de Segurança Nacional. Nesse sentido, construiu um legado duradouro na área de segurança nacional, com o seu conceito de "contribuição proativa para a paz", baseado na cooperação internacional. Tratou-se, portanto, de uma ruptura com a política de defesa japonesa do último século, caracterizada pelo unilateralismo nacionalista. Em que pesem as críticas da "remilitarização" japonesa, resta claro que Abe "multilateralizou" a segurança.

Durante a gestão de Abe, houve aumento do orçamento de defesa, além da aquisição de novos tipos de armamentos. Tais reformas promovidas foram essenciais para mitigar as externalidades que a diplomacia japonesa enfrentou nos quase dez anos de seu último mandato, como o programa nuclear norte-coreano, a assertividade chinesa no Indo-Pacífico e a dificuldade de neutralizar uma Rússia de Putin militarmente mais expansiva na Ucrânia. Considerando o deslocamento do eixo dinâmico econômico-comercial, mas também securitário e defensivo para o Indo-Pacífico, o reposicionamento promovido por Abe foi fundamental para perseguir uma política de defesa mais eficaz, com novos investimentos para atualizar os sistemas de defesa aérea e marítima, além dos recursos cibernéticos e espaciais.

O Japão presidiu o G20 em 2019, quando deu especial atenção a temas como desenvolvimento sustentável, inovação, emprego, empoderamento feminino e saúde; e manteve-se como importante credor de organismos financeiros e de promoção do desenvolvimento.

Por fim, além de expandir a diplomacia e a política de segurança, o Japão de Shinzo Abe liderou a renegociação do Acordo de Associação Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) com onze países e sem a participação dos EUA, culminando no CPTPP, e do Acordo de Parceria Econômica com a UE. Na área econômico-comercial, revelou-se um dos líderes mundiais na liberalização do comércio, investimento e outros setores da economia.

c) Política externa japonesa sob Yoshihide Suga (setembro de 2020 a outubro de 2021)

Após a abrupta renúncia de Shinzo Abe por motivos de saúde, Yoshihide Suga foi eleito o novo primeiro-ministro em 16 de setembro de 2020. Chefe de gabinete de longa data de Abe, ele foi uma figura poderosa na formulação e implementação dos projetos do antecessor nos últimos sete anos, inspirando respeito dentro do PLD. Burocrata nato, enfrentou as consequências econômicas, sociais e diplomáticas da pandemia de COVID-19, mantendo um perfil mais concentrado em questões domésticas, sobretudo nas áreas rurais do Japão.

Em seu curto mandato tampão, o primeiro-ministro deixou claro que seu objetivo seria estabilidade, não inovação. No campo comercial, tal conduta permitiu levar adiante projetos da política externa de Abe, como a negociação de um inédito acordo de livre comércio com o Reino Unido após o *Brexit*, bem como as prioridades à Parceria Transpacífico e às negociações comerciais com a UE. No campo da economia, Suga reestruturou o endividado sistema bancário japonês. Apesar de manter diretrizes do *Abenomics*, ele se concentrou nas cooperativas agrícolas do Japão, protagonistas do setor agrícola fortemente subsidiado do país. Em paralelo, criou um ministério da digitalização para atualizar os sistemas de tecnologia da informação (TI) no governo e na economia japonesas.

Na política externa, Suga diferiu da diplomacia presidencial de Abe, seja pela falta de carisma político, seja pela pouca fluência na língua inglesa e por raramente fazer viagens ao exterior. Por não ser conhecido por sua força na política externa e de defesa, confiou muitas de suas decisões ao Conselho de Segurança Nacional. Sobre Pequim, defendeu a política de Abe de não tomar partido, apesar de reconhecer publicamente que o crescimento militar e econômico de Pequim impõe desafios. No tocante à Coreia do Sul, desentendimentos diplomáticos foram a tônica do relacionamento, sendo os Jogos Olímpicos de Tóquio uma oportunidade perdida para a normalização plena com Seul. Já com os EUA, a boa relação com Abe encontrou constância em Suga, comprovando a saúde do eixo Washington-Tóquio: em abril de 2021, ele foi o primeiro líder estrangeiro a visitar o presidente Joe Biden na Casa Branca. Na ocasião, traçaram uma visão ambiciosa para o futuro da aliança, revelando novas iniciativas, *inter alia*, sobre mudanças do clima, investimento tecnológico e saúde pública.

No campo da defesa, Suga priorizou a continuidade, entendendo que uma das prioridades para os sucessores de Abe é a de garantir a segurança do Japão em uma Ásia cada vez mais tensa. Para isso, seguiu com os projetos militares para atualizar as forças armadas japonesas, o que exigiu aumento do orçamento militar em meio à pandemia, considerando não só a assertividade chinesa no mar do sul e do leste da China, mas também a pressão nuclear da Coreia do Norte e as atividades crescentes das forças russas no leste da Ásia. Cumpre ainda ressaltar que Suga, por meio de seu chanceler, promoveu uma turnê regional focada na segurança do Oriente Médio, com visitas a Egito, Palestina, Israel, Jordânia, Turquia, Iraque, Irã e Catar, em uma tentativa de ampliar o envolvimento japonês na geopolítica regional em um "pacifismo proativo" no Oriente Médio. Ademais, Tóquio tem fortalecido sua imagem de *honest broker* na região, de onde provém a sua longa dependência energética.

d) Política externa japonesa sob Fumio Kishida (outubro de 2021 até o presente)

A renúncia de Suga como primeiro-ministro após pouco mais de um ano levou a uma nova rodada eleitoral, com a vitória de Fumio Kishida, em outubro de 2021, garantindo a maioria dos assentos do PLD na Câmara dos Deputados japonesa. Chefe do Conselho de Pesquisa de Políticas da sua legenda, Kishida também foi chanceler de Shinzo Abe por cinco anos, o que eleva o seu perfil internacional em comparação com o seu antecessor.

Na economia, Kishida prometeu uma "nova forma japonesa de capitalismo", com ênfase nas famílias, com elevação de níveis salariais estagnados, e nas pequenas e médias empresas, com incentivos fiscais, após nove anos de *Abenomics* que geraram um aumento de concentração de renda e de desigualdade social. Com foco na redução das disparidades e na redução de pobreza do Japão, o primeiro-ministro defende uma política de crescimento redistributiva, em substituição à abordagem de crescimento liderada pelas corporações de seus antecessores. No comércio regional, um ponto forte para Kishida tem sido sua capacidade de combater a influência chinesa nas nações cada vez mais prósperas do Sudeste Asiático, como Indonésia, Tailândia e Camboja.

De maneira geral, a diplomacia sob Kishida tem mantido continuidade, a exemplo da defesa da visão estratégia do Indo-Pacífico Livre e Aberto e do QUAD. No entanto, a agenda externa está permeada de escolhas difíceis. Em Taiwan, o Japão precisará equalizar a sua aliança com EUA e a simpatia por Taiwan com o seu delicado pragmatismo com os chineses. Para conter Pyongyang, Kishida deve aprofundar a cooperação trilateral com Washington e Seul. Com a Rússia, Kishida é tradicionalmente mais moderado, mas tem sido agressivo ao se juntar a seus aliados nas sanções contra Moscou, uma mudança radical em relação à postura japonesa, intensificada com o conflito na Ucrânia. Em meio às complexidades do ambiente regional, a próxima grande oportunidade de projeção japonesa será a Cúpula do G7 em 2023 em Hiroshima, não por acaso, cidade natal de Kishida.

Sobre a China, Kishida defende uma postura externa mais robusta, tendo como ênfase primordial a segurança do Japão. Desde que assumiu, não hesitou em expor suas preocupações sobre a China e proclamou que, para proteger "valores básicos como liberdade, democracia, Estado de Direito e direitos humanos", trabalhará com "aqueles que compartilham os mesmos valores, como EUA, Europa, Índia e Austrália, para se oporem a sistemas autoritários". Kishida tem sido mais firme na retórica, condenando o autoritarismo do vizinho, com a repressão em Xinjiang e Hong Kong, bem como agressão a Taiwan, apesar disso não se traduzir em ações concretas. O pragmatismo se impõe: o gigante asiático representou 20% das exportações globais do Japão em 2021, com vendas japonesas de produtos de alto valor agregado.

No campo da defesa e da segurança, Kishida prometeu ao elaborar uma nova Estratégia de Segurança Nacional. Efetivamente, em dezembro de 2022, Kishida anunciou a mais ambiciosa revisão estratégica das questões de segurança e defesa do Japão desde a Segunda Guerra Mundial, que tomará forma por meio de Estratégia de Segurança Nacional, de Estratégia de Defesa Nacional e de Plano de Desenvolvimento das Forças de Defesa[597]. Ele também enfatiza a importância não apenas do equipamento militar, mas também de instrumentos econômicos, como sanções e proteções para tecnologias críticas. Para isso, criou o inédito cargo de "Ministro da Segurança Econômica", o que foi apoiado pelos seus parceiros do QUAD, que concordaram em unir esforços para garantir as cadeias de suprimentos de materiais críticos, como semicondutores e assegurar a infraestrutura básica para a segurança regional. Em meio à crescente proliferação regional de mísseis, o gabinete de Kishida se preocupa corrida acelerada nas proximidades do Japão. Nos

[597] Mais detalhes na próxima edição do REPI.

últimos meses, Seul testou o seu primeiro míssil balístico submarino, Pyongyang segue realizando testes de mísseis de curto alcance, e a China realizou recentemente um teste de míssil hipersônico com capacidade nuclear. Nesse cenário, Tóquio deve investir em defesas antimísseis.

Outro tema de atenção que permanece sob Kishida é a eventual alteração da constituição pacifista do Japão, o que exigiria a convocação de um referendo, o que ainda não ocorreu. Em meio ao pano de fundo do expansionismo chinês no Pacífico e, mais recentemente, com a guerra da Rússia na Ucrânia e a visita de Nancy Pelosi ao estreito de Taiwan, a apenas 110 km do Japão, a opinião pública tem mudado para a necessidade de uma postura japonesa mais dura. Em paralelo, Kishida defende o aumento paulatino dos gastos de defesa, embora a nação já tenha o nono maior orçamento militar do mundo.

Desde o brutal assassinato de Shinzo Abe, em julho de 2022, nota-se uma tendência de continuidade dos seus sucessores. Ao contrário de Suga, que manteve um perfil discreto em um "mandato tampão", Kishida apresenta mais carisma na área econômico-comercial e envergadura diplomática para levar adiante os interesses japoneses no plano externo. As suas políticas de segurança e defesa, entretanto, devem oscilar conforme se aceleram as tensões militares e as competições estratégicas no Indo-Pacífico, o que exigirá do novo primeiro-ministro uma nova "grande estratégia" para o Japão.

e) Relações Japão-África

Ver subseção sobre Japão na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

f) Discurso na AGNU em 2022

O novo primeiro-ministro Fumio Kishida abriu seu discurso afirmando que a guerra na Ucrânia frustraria os fundadores das Nações Unidas de 1945. Kishida criticou a agressão russa e defendeu a reforma da ONU para dotar a organização de maior efetividade e legitimidade; mais especificamente sobre o CSNU, destacou que o Japão entrará no Conselho para mandato não permanente e que a reforma do órgão, debatida há mais de trinta anos, precisa ser negociada em forma de texto, argumentando que a "Cúpula do Futuro em 2024" será "uma excelente oportunidade para revisar amplamente a natureza da ONU". O primeiro-ministro ressaltou a importância da desnuclearização, lembrando que o Japão é o único país do mundo que sofreu um ataque a bomba nuclear e defendendo que "Nagasaki deva ser a última cidade do planeta a ter sido alvo de tamanha barbárie". Kishida apoiou o fortalecimento do TNP e anunciou que está disponível para negociar com a Coreia do Norte sem condicionalidades para o desarmamento. Também destacou as contribuições japonesas às operações de manutenção da paz das Nações Unidas desde 1992 e defendeu a cooperação pelo "Indo-Pacífico livre e aberto". Por fim, anunciou investimentos de US$ 30 bilhões na África e de US$ 5 bilhões para o COVAX Facility e destacou a presidência japonesa do G7 em 2023.

g) Discurso na AGNU em 2021

O discurso do então primeiro-ministro Yoshihide Suga iniciou-se com condolências às vítimas da COVID-19 e comentários sobre os impactos positivos das Olimpíadas de Tóquio. Após considerações genéricas sobre a pandemia, delineou quatro pontos-chave para a construção de um

futuro melhor: primeiramente, construir um resiliente sistema global de saúde; criar uma sociedade verde e sustentável; a importância de uma ordem internacional livre baseada no Direito Internacional; e a concretização de uma comunidade internacional pacífica e segura. Mencionou as dificuldades e os avanços nas relações com a Coreia do Norte, assim como da democratização no Myanmar. Terminou exemplificando seu comprometimento com o multilateralismo e com a reconstrução pós-pandemia.

h) Relações Japão-China

O relacionamento com a China é fundamental para questões de soberania, segurança e defesa. Ambos disputam as ilhas Diaoyu/Senkaku e o atol Okinotorishima. O Japão preocupa-se com a presença chinesa no mar do Sul da China e está engajado em exercícios militares e navais com outros parceiros regionais, como Austrália, Índia e EUA (os quais compõem o QUAD), como forma de fazer frente às aspirações chinesas. O Japão também tem o compromisso de eliminar seu arsenal de armas químicas presente na China desde a invasão na década de 1930.

O relacionamento bilateral também é marcado por ressentimentos, os quais são alimentados, por exemplo, por controvérsias relativas a interpretações oficiais da história em livros didáticos e reparações de guerra. Visitas de autoridades japonesas ao Santuário Yasukuni causam protestos na China e em outros vizinhos. O santuário é um símbolo do nacionalismo japonês e abriga o Livro das Almas, em que estão registrados nomes de combatentes mortos em conflitos envolvendo o país, incluindo alguns criminosos de guerra.

Apesar das tensões em questões geopolíticas, a parceria comercial bilateral é bastante importante para o Japão, embora deficitária (cerca de US$ 40 bilhões em 2021). A China é o principal parceiro comercial do Japão, é a principal origem das importações japonesas e o principal destino das exportações japonesas (à frente dos EUA).

Abe e Xi mantiveram encontros frequentes. Em 2018, foram assinados diversos acordos bilaterais. Em 2019, ambos acordaram trabalhar para elevar o nível das relações bilaterais, embora tenham crescido as pressões internas e de outros parceiros para que o Japão adote postura vocálica contra as alegadas violações de direitos humanos em Xinjiang (*uigures*) e em Hong Kong, postura que só seria efetivamente revista no atual governo do primeiro-ministro Fumio Kishida. Em 2020, seria realizada visita de Estado de Xi ao Japão, adiada oficialmente em razão da pandemia. Em novembro de 2022, quando os países realizaram a primeira cúpula em três anos, celebrando 50 anos de normalização das relações diplomáticas, o Japão declarou a intenção de manter uma relação estável e construtiva com a China.

O Japão mostrou reticência inicialmente à BRI, mas anunciou, em 2017, que participaria da iniciativa por meio de iniciativas público-privadas de financiamento de projetos; entretanto, não há até o momento memorando de entendimento assinado entre China e Japão, o que permite dizer que não há envolvimento oficial do governo japonês em iniciativas do projeto. O Japão não é parte do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII).

i) Relações Japão-Coreias

O relacionamento com as ambas as Coreias também é bastante importante para o país em termos de soberania, segurança e defesa.

No que diz respeito à Coreia do Norte, a preocupação com a ameaça nuclear é o principal motivo alegado pelos defensores de uma reforma constitucional no país. O Japão tem interesse em

seguir parte de discussões hexapartites, adota postura cautelosa em relação à aproximação dos EUA e da Coreia do Sul ao regime norte-coreano e mantém reclamações em relação a sequestros de cidadãos japoneses entre 1977 e 1983. Trilateralmente, no início do governo Biden, EUA, Japão e Coreia do Sul reforçaram compromisso de atuação conjunta em favor da desnuclearização norte-coreana. A retomada de testes de mísseis por parte da Coreia do Norte em 2022 é um novo desafio para a relação bilateral. De fato, desde março de 2022 foram mais de 90 mísseis lançados em testes, incluindo mísseis de cruzeiro. A última vez que Pyongyang havia feito testes com mísseis passando acima do território japonês foi em 2017, e a Coreia do Norte mantinha uma moratória unilateral de mísseis balísticos de longo alcance de quase quatro anos[598]. O Japão declarou, em outubro, que o lançamento do míssil mais recente até então era completamente inadmissível e ameaçava a paz e a segurança da região.

No que diz respeito à Coreia do Sul, as relações contemporâneas têm-se deteriorado desde a assunção do presidente Moon Jae-in, em 2017. Entre as questões que provocam afastamento, estão as disputas pelos Rochedos de Liancourt, o dissenso em relação ao nome do mar do Japão/mar do Leste, os ressentimentos coreanos em relação ao passado colonizador japonês e à atuação japonesa na Segunda Guerra Mundial – o que também envolve o Santuário Yasukuni, além das controvérsias dos livros didáticos, as compensações a trabalhadores sul-coreanos que foram obrigados a juntar-se ao esforço de guerra do Japão e as reparações a vítimas de crimes sexuais ("mulheres de conforto"). Sobre essas reparações, a Coreia do Sul rompeu recentemente acordo bilateral. Em janeiro de 2021, a justiça sul-coreana condenou o Japão a pagar reparações. O Japão, que fez pedido oficial de desculpas em 2015 e pagou ¥ 1 bilhão – o que representa menos de US$ 10 milhões – como reparações, rechaçou a nova decisão.

Entre as questões que podem facilitar a aproximação, estão o relacionamento com os EUA, os vínculos comerciais e de investimentos (negociações trilaterais com a China e no âmbito da RCEP) e a preocupação comum em relação à Coreia do Norte A esse respeito, em setembro de 2022, Coreia do Sul e Japão realizaram o primeiro diálogo de alto nível em defesa dos últimos seis anos, que teve foco específico na crescente ameaça norte-coreana.

Apesar dos relevantes fluxos comerciais, Japão e Coreia do Sul ainda não foram capazes de concluir acordo de livre comércio bilateral (ambos se retiraram mutuamente de suas listas de parceiros preferenciais em 2019) e proliferam disputas entre ambos na OMC (três casos da Coreia contra o Japão, o mais recente em 2019).

j) Relações Japão-Rússia

A rivalidade entre ambos pode ser traçada às disputas territoriais no século XIX e à Guerra Russo-Japonesa de 1905. Após a Segunda Guerra Mundial, não houve acordo de paz entre os países, apesar de declaração conjunta para pôr fim às hostilidades em 1956. Permanecem inconclusas as negociações sobre a questão das Curilas, que foram obtidas junto à Rússia em 1905, em troca das Sacalinas. Trata-se de cadeia de ilhas que se estendem do norte do Japão até a península russa de Kamchatka, e que foram anexadas pela União Soviética (URSS) no fim da Segunda Guerra Mundial. O impasse não foi resolvido pelo tratado de paz entre os Aliados e o Japão, de 1951, que, de um lado, cita a renúncia do Japão à soberania sobre as ilhas, mas não reconhece a soberania soviética.

O Japão reivindica atualmente a porção sul das Curilas, incluindo ilhas que não estariam incluídas no Tratado de São Francisco. Abe e Putin buscaram dar direcionamento de alto nível à

[598] O primeiro disparo de mísseis de longo alcance desde a moratória foi em setembro de 2021, em sua costa.

questão, além de buscar entendimentos na área energética, embora o Japão não reconheça a incorporação da Crimeia e tenha imposto sanções contra a Rússia naquele momento.

Com a invasão à Ucrânia em 2022, a resposta japonesa foi mais dura, com a revogação do *status* da Rússia como nação mais favorecida, a suspensão de vistos de alguns indivíduos que têm relação com a Rússia ou com as Repúblicas de Donetsk e de Luhansk e o congelamento de ativos, além de ter oferecido ajuda humanitária à Ucrânia. A resposta japonesa veio na esteira da percepcão de que a ação russa era uma ameaça à ordem internacional baseada em regras e da renovada importância da aliança EUA-Japão.

k) Relações Japão-Índia

Ver seção "Relações Índia-Japão" na seção sobre Índia anteriormente neste tomo.

l) Relações Japão-Estados Unidos

Os EUA são o maior parceiro em termos de defesa do país. Entre março e abril 2021, visitaram o Japão os novos secretários de Estado e de Defesa e o assessor de Segurança Nacional norte-americanos. A principal mensagem foi a de que os EUA e o Japão enfrentariam juntos os desafios trazidos pela China. Os EUA possuem dezenas de instalações militares no Japão, mas demandam que o governo japonês arque com mais custos de sua manutenção. No início do governo Biden, foi acordada prorrogação dos atuais termos da divisão de custos de manutenção por mais um ano, até que se possa chegar a solução definitiva. A ascensão chinesa e a preocupação com a Coreia do Norte levaram ao aprofundamento desse relacionamento em termos de segurança e defesa, mas, em meados de 2020, o Japão cancelou projeto de desenvolvimento conjunto de sistema de defesa antimísseis Aegis Ashore, que teria custo estimado de US$ 4 bilhões. Também houve aprofundamento das relações comerciais, com a assinatura de acordo "abrangente" (dois acordos até o momento, um geral e um em comércio digital, para suceder os compromissos que seriam assumidos de lado a lado no TPP, mas ainda pendente de temas sensíveis, como comércio automotivo), apesar da posição japonesa de ameaçar retaliação contra os EUA em razão das sobretaxas em aço e alumínio.

m) Relações Japão-outros países asiáticos

O Japão também tem relacionamento privilegiado com a ASEAN (Vietnã e Indonésia foram os primeiros destinos internacionais de Suga) e tem demonstrado bastante preocupação com o fluxo de migrantes e de refugiados da região indochinesa. O relacionamento com o Irã foi incrementado durante o governo Abe, inclusive com visita a Teerã. O Japão importa petróleo iraniano e apoiou o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês).

3.9.2. Relações com o Brasil

Marco: Estabelecimento das relações, em 1895, com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação. Rompimento das Relações Diplomáticas em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial, reatadas em 1952. Durante a visita do então primeiro-ministro Shinzo Abe ao Brasil (agosto de 2014), as relações Brasil-Japão foram elevadas ao nível de Parceria Estratégica e Global.

Embaixada: Abertura recíproca de representações diplomáticas em 1897 abriu caminho para o início da imigração japonesa, em 1908, com a chegada do navio Kasato Maru no porto de Santos. Em relação à rede consular, o Brasil tem consulados em Tóquio, Nagóia e Hamamatsu, e o Japão tem em Belém, Manaus, Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, além de escritórios em Recife e Porto Alegre.

Coordenação Política

Instâncias: O Mecanismo de Consultas Políticas (MCP), criado em 1989, constitui o principal foro de coordenação bilateral. A nona e mais recente edição do MCP ocorreu em Tóquio em outubro de 2021. Foi estabelecido, em 2014, o Diálogo de Chanceleres Brasil-Japão, com periodicidade oficialmente anual, conforme inscrito no Comunicado Conjunto da visita do então primeiro-ministro Shinzo Abe, mas que se reuniu apenas duas vezes (a última em 2018). Por sua vez, o Diálogo Trilateral Japão-Estados Unidos (EUA)-Brasil (JUSBE, na sigla em inglês), lançado em 2020, possui três pilares fundamentais: intensificação da coordenação de políticas sobre questões regionais; busca de uma prosperidade econômica compartilhada; e fortalecimento da governança democrática. Entre os demais mecanismos bilaterais, destacam-se (local e data da última reunião indicados em seguida): Comitê Conjunto de Ciência e Tecnologia (Tóquio, 20 de novembro de 2015); Foro Consular Brasil-Japão (Brasília, 7 de março de 2018); Grupo de Notáveis Brasil-Japão (reunião virtual em 16 de setembro de 2021); Grupo de Trabalho para Promoção de Investimentos e Cooperação Econômica no setor de Infraestrutura (Tóquio, 10 de junho de 2019); Diálogo Brasil-Japão sobre Agricultura e Alimentos (São Paulo, 26 de agosto de 2019); Comitê Conjunto de Comércio, Promoção de Investimentos e Cooperação Industrial (São Paulo, 17 de outubro de 2019); Conselho Empresarial Brasil-Japão: Confederação Nacional da Indústria (CNI)-Federação das Organizações Econômicas do Japão (Keidanren) (reunião virtual em 29 de setembro de 2020); e Conselho Brasil-Japão para o Século XXI (2005).

Visitas de Alto Nível: 2019: Encontro entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Shinzo Abe à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (23 de janeiro); Encontro entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Shinzo Abe à margem da Cúpula do G20 (Osaka, 29 de junho); Visita do presidente da República, Jair Bolsonaro, a Tóquio, para a cerimônia de entronização do imperador Naruhito (21 a 23 de outubro). 2021: Visita do ministro dos Negócios Estrangeiros Toshimitsu Motegi ao Brasil (8 de janeiro)[599]. 2023: Visita do ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi ao Brasil (7 a 9 de janeiro), no marco Parceria Estratégica e Global entre os dois países, estabelecida em 2014600.

[599] Tratou-se da primeira visita de um chanceler japonês a Brasília desde 2013.
[600] Mais detalhes estarão na próxima edição do REPI.

Discurso Oficial: Os dois países têm visões e objetivos compartilhados a respeito de temas centrais da agenda internacional, como democracia, direitos humanos, desarmamento, desenvolvimento sustentável, reforma da governança global, defesa do direito de navegação e do livre comércio, compromisso com a paz e a estabilidade, entre outros. Ambos os países ressaltam a importância da segurança cibernética na agenda internacional e a necessidade de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo ambos participantes do G4. Recentemente, Brasil e Japão também estabeleceram cooperação para a organização de megaeventos esportivos, tendo em vista a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro (2016) e de Tóquio (2020, adiados para 2021 devido à pandemia de COVID-19).

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países buscam coordenar posições na Organização Mundial do Comércio (OMC), como na defesa da reforma da organização e do aperfeiçoamento do sistema multilateral de comércio. Ambos têm participação de relevo também na agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável: o Japão sediou conferências das partes que redundaram em importantes documentos, como o Protocolo de Quioto (mudança do clima) e de Nagoia (diversidade biológica); e o Brasil sediou a Rio-92 e a Rio+20. Em desarmamento nuclear, ambos os países se engajam no tema. O japonês Yukiya Amano dirigiu Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) por uma década, entre 2009 e 2019, e Izumi Nakamitsu é alta representante da ONU para desarmamento desde 2017. Contudo o Japão não apoia o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), defendendo uma abordagem progressiva. Outro desencontro entre os países na área multilateral relaciona-se à caça das baleias. Brasil e Japão, no entanto, tiveram posição antagônica na Comissão Internacional da Baleia (CIB): o país sul-americano é um dos grandes defensores do estabelecimento de um santuário de baleias no Atlântico Sul e é contrário à caça do animal, e o país asiático decidiu deixar a CIB e restaurou a caça comercial.

Convergências Plurilaterais: Brasil e o Japão são membros fundadores do G20. O Japão tem dado enfático apoio à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na OMC, ambos fazem parte do Grupo de Ottawa, criado em 2018 para promover a reforma e a modernização da OMC, e integram as *Joint Statement Initiatives* (JSIs), mecanismos de negociação plurilateral sobre temas como comércio eletrônico (coordenada pelo Japão), facilitação de investimentos e regulamentação doméstica de serviços (concluída em 2021). Há desencontro de Brasil e Japão, contudo: o país asiático não integra o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e faz parte do G10, coalizão de países protecionistas em agricultura. Na ONU, Brasil e o Japão integram, ao lado da Alemanha e da Índia, o G4, grupo que defende a reforma do CSNU.

Convergências Regionais: Ambos participam do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), mecanismo informal, criado em 1999, com o objetivo de aumentar as oportunidades de diálogo e de cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste.

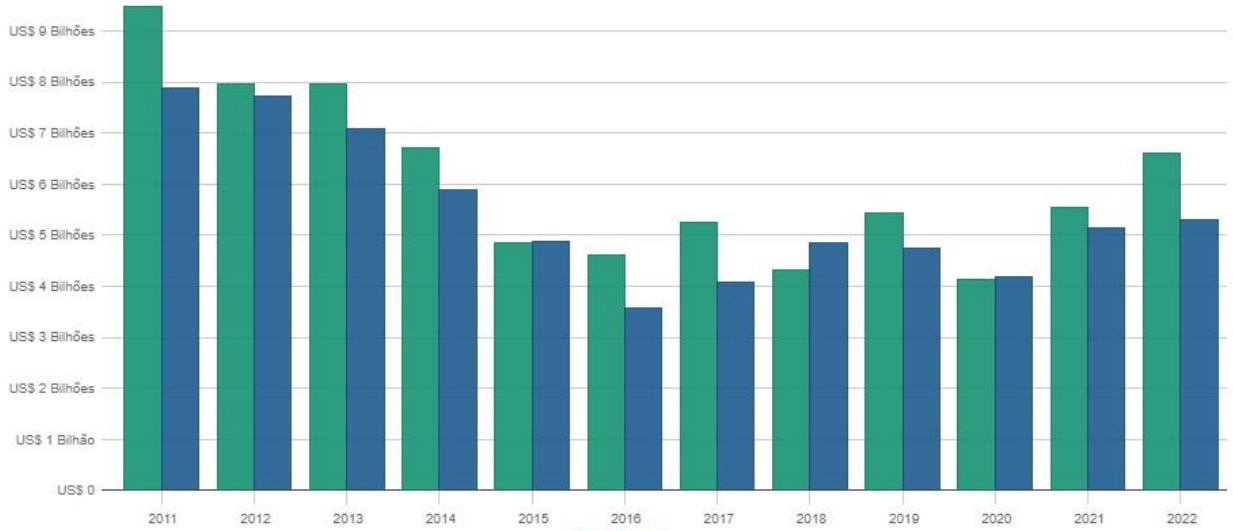
Segurança e Defesa: A cooperação entre Brasil e Japão na área da defesa é positiva, porém ainda limitada. A criação, em 2014, da Adidância de Defesa do Japão em Brasília abriu novas possibilidades de entendimento. Trata-se da primeira adidância militar do Japão na América Latina, o que representou o reconhecimento das credenciais e capacidade de interlocução do Brasil

em diversos temas de defesa que interessam ao Japão, como operações de paz, defesa cibernética e indústria de defesa. Em 15 de dezembro de 2020, durante videoconferência entre o então ministro da Defesa do Brasil, general Fernando Azevedo e Silva, e seu homólogo japonês, Nobuo Kishi, foi assinado Memorando sobre Cooperação e Intercâmbios em Matéria de Defesa entre os ministérios da Defesa dos dois países[601]. O Exército Brasileiro estabeleceu com a Força de Autodefesa Terrestre do Japão mecanismo de diálogo. A primeira Reunião Bilateral (RBI) ocorreu entre 18 e 21 de abril de 2016, em Tóquio. Foram planejados, no encontro, eventos entre as duas Forças até o ano de 2020.

Comércio

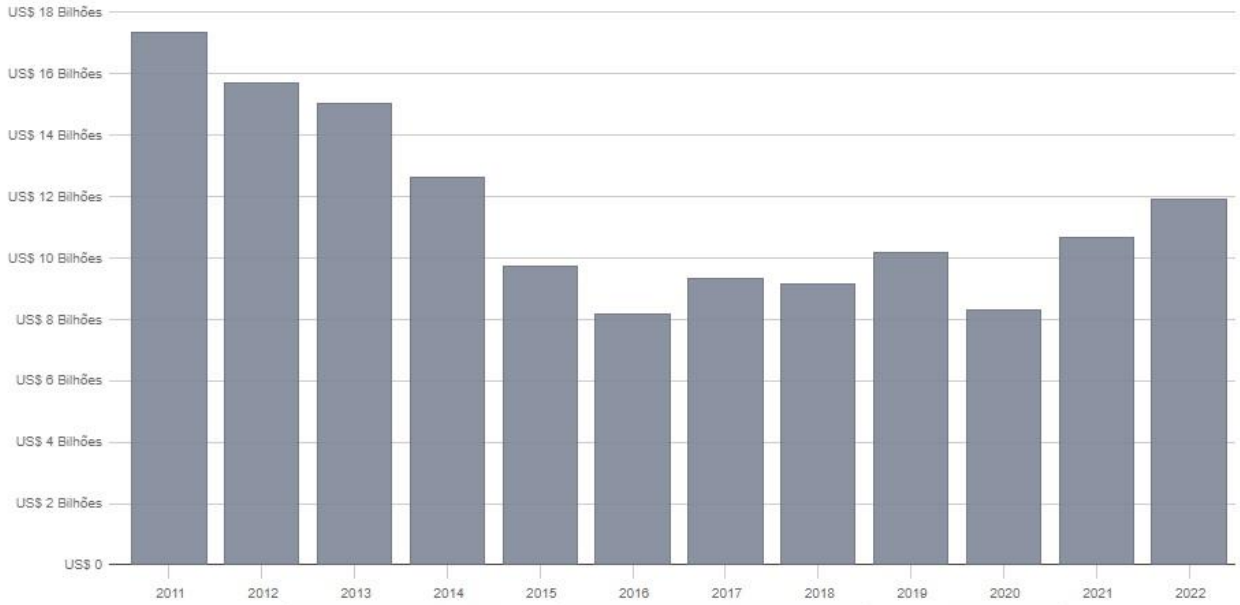
Marcos: Bilateralmente, há diversas instâncias para o diálogo econômico-comercial, como o Conselho Empresarial Brasil-Japão, secretariado pela CNI e pela Keidanren; o Comitê Conjunto de Promoção Comercial e de Investimentos; o Grupo de notáveis, integrado por personalidades e empresários que pensam o futuro da relação, como os CEOs da Toyota e da Vale; e o Grupo de Trabalho para promoção de investimentos no setor de infraestrutura. Em 2017, foi firmado Acordo sobre Assistência Administrativa Mútua e Cooperação em Assuntos Aduaneiros. Com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), existe o Diálogo para o Fortalecimento das Relações Econômicas MERCOSUL-Japão, mecanismo de aproximação econômico-comercial proposto pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Takeaki Matsumoto, em 2011. O diálogo entre MERCOSUL e Japão foi estabelecido com o propósito de estreitar as relações econômicas e conduzi-las a um novo patamar, criando um espaço para a busca de novas possibilidades de relacionamento em vários campos econômicos, entre eles comércio e investimentos. O mecanismo já se reuniu em quatro ocasiões, sendo a mais recente em maio de 2017, na Argentina. Na ocasião, MERCOSUL e Japão salientaram a relevância mútua como fator chave para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos em seus países, além de apresentarem suas visões sobre negociações em diversas áreas, como comércio de bens e serviços, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), barreiras técnicas ao comércio (TBT), mecanismos de defesa comercial e regras de origem, entre outros. Por fim, ressaltaram a importância do encontro e a intenção de continuar o diálogo. Não se consubstanciou ainda, contudo, "diálogo exploratório", fase anterior ao lançamento de negociações comerciais efetivas.

[601] O texto do instrumento trata: 1) de visitas recíprocas de autoridades; 2) do compartilhamento de perspectivas sobre políticas de defesa e segurança, missões de paz e conjuntura internacional; 3) da participação em cursos, seminários e conferências promovidos pelas partes; e 4) da cooperação em outros temas de defesa.



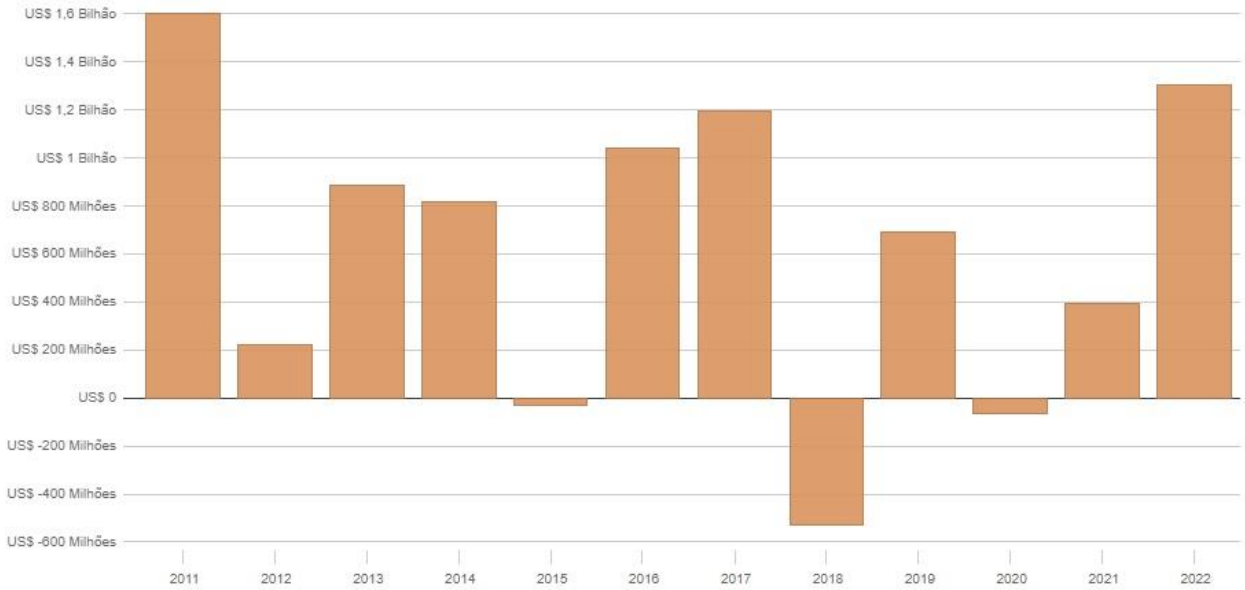
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



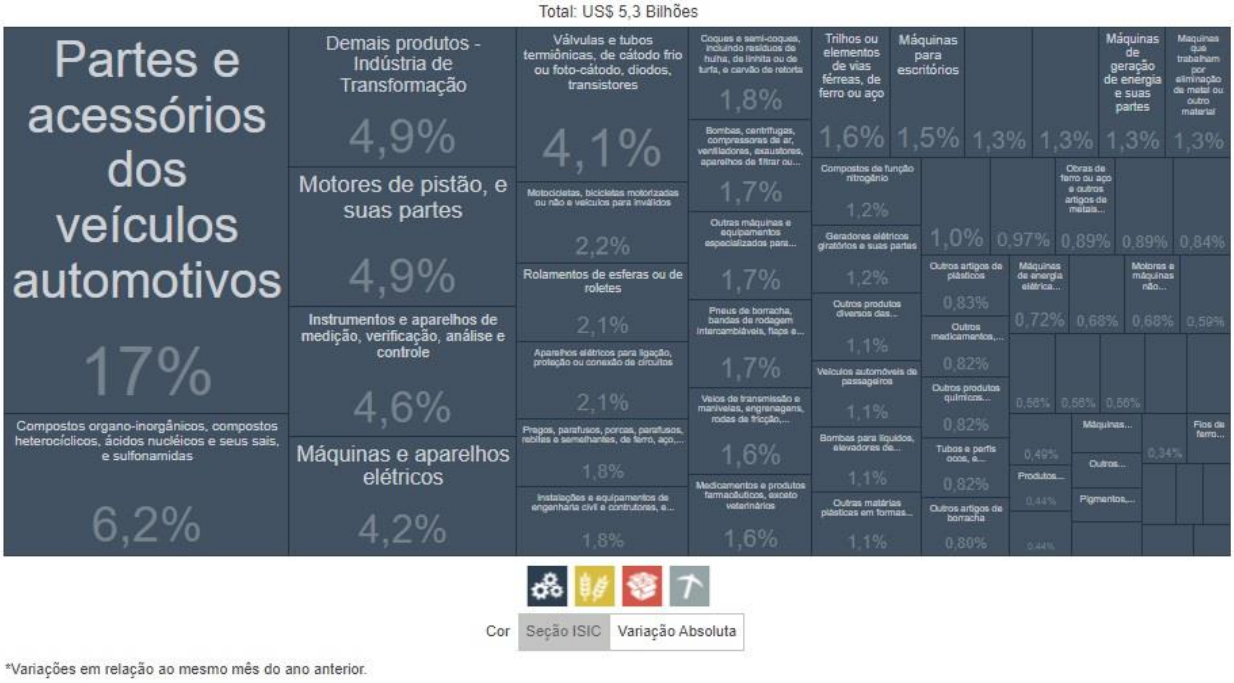
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Desafios: A perda de mercado de produtos brasileiros no Japão a partir do início da década de 2010, sobretudo do agronegócio, tem relação tanto com a diminuição dos preços das *commodities* quanto com o crescente número de acordos de comércio recentemente firmados pelo Japão – como a Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e os acordos com a União Europeia (UE) e os EUA. Esses acordos acarretaram perdas de mercado para produtos brasileiros. Nesse sentido, um acordo comercial entre MERCOSUL e Japão é essencial para a recuperação do comércio e para o aumento dos investimentos bilaterais. Nas palavras do embaixador Eduardo Saboia, há certa resistência no *lobby* ligado ao setor agrícola japonês, cauteloso em relação à vantagem comparativa do bloco nessa área. O Brasil busca mostrar que há complementariedade entre as economias e que pode contribuir para a segurança alimentar japonesa sem prejudicar a economia do país asiático. Há também a necessidade de superar barreiras sanitárias impostas pelo Japão a produtos brasileiros, em especial em relação às carnes suína e bovina.

Investimentos: As empresas japonesas têm sido importantes e históricas investidoras no Brasil[602]. Atualmente, o Japão é o 6º maior investidor estrangeiro no Brasil em estoque, com estoque de US$ 25 bilhões (2019), tendo chegado a alcançar US$ 34 bilhões em 2011. Destacam-se Honda e Toyota na área de automóveis (inclusive a primeira fábrica da Toyota de fora do Japão); Panasonic na área de eletrônicos; Daiso, na área de varejo. Segundo dados divulgados pela *Japan External Trade Organization* (JETRO), o fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) japoneses no Brasil em 2020, a despeito da pandemia, foi de US$ 2,82 bilhões, enquanto o Banco Central do Brasil (BACEN) estima US$ 2 bilhões, o que faria do Japão o quinto maior investidor em fluxo em 2020, isso corresponde a 21,5% superior ao registrado no ano anterior e o maior resultado desde 2014. Trata-se do terceiro ano consecutivo de crescimento dos fluxos de IED do Japão para o Brasil. Em contraste, os investimentos japoneses caíram mais de 30% no resto do mundo no mesmo ano. De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), o Japão é a maior fonte de IED no mundo, com investimentos no exterior de US$ 227 bilhões em 2019. Em 2021, foram anunciados importantes investimentos japoneses no Brasil, com destaque para o setor automotivo. Ademais, outros setores têm atraído interesse do Japão. Nesse sentido, saneamento, hidrelétrica e energia eólica também foram áreas de destaque.

Cooperação

Cooperação Técnica: A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) é o órgão de governo japonês responsável pelo planejamento e pela execução de ações de cooperação técnica. A cooperação técnica entre o Japão e o Brasil desenvolve-se, de modo ininterrupto, desde 1959, e mantém-se como uma das mais significativas parcerias no setor. O Acordo Básico de Cooperação Técnica é de agosto de 1971. Em 1976, dois anos após sua fundação, a JICA iniciou seus trabalhos no Brasil, funcionando inicialmente como um escritório anexo à Embaixada do Japão. Exemplo emblemático dessa cooperação foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), criado em 1979 e que revelou o grande potencial agroexportador desse bioma brasileiro, com a participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O histórico de relacionamento entre os dois países no campo da cooperação técnica representa forte base de confiança mútua. Na modalidade bilateral, destacam-se: cooperação em prevenção de riscos de desastres, com intensa e tradicional troca de experiência e treinamento de profissionais no âmbito do Projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Riscos em Desastres Naturais (Projeto GIDES-JICA) e o projeto de capacitação para detecção, em tempo real, de indicativos de desflorestamento na Amazônia a partir de imagens do satélite japonês ALOS-2, entre outros. Em 2019, a JICA aprovou a realização de cinco novos projetos de cooperação a serem desenvolvidos com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Na modalidade trilateral, desde o ano 2000, existem programas de cooperação técnica trilateral de Brasil e Japão com diversos países da América Latina, África e Ásia. O Japão é o parceiro mais antigo do Brasil em cooperação

[602] Nas décadas de 1960 e 1970, houve crescimento exponencial de investimentos japoneses em áreas como alumínio, celulose e siderurgia. Nos anos 1980 e 1990, o IED procedente do Japão deixou de exibir o mesmo ritmo de crescimento, ainda que se tenha mantido estável em termos absolutos. De 2001 a 2010, os investimentos japoneses no Brasil voltaram a se expandir, somando US$ 13,1 bilhões, numa participação de 4,67% do total de IED recebidos pelo País. Em decorrência da crise econômica brasileira a partir de meados da década 2011-2020, verificou-se queda acentuada da participação japonesa no fluxo de investimentos diretos no Brasil, que chegou a atingir o piso de 0,9% em 2017 (US$ 537 milhões). Nesse período, os investimentos japoneses privilegiaram os setores primário (mineração) e secundário (aço e metais, máquinas e equipamentos e transporte).

técnica trilateral, respaldada no Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP, na sigla em inglês), de março de 2000. Sobressaem, entre os projetos trilaterais realizados em coordenação com o Japão, o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSavana), desenvolvido com apoio da Embrapa e encerrado em 2020; o sistema nipo-brasileiro de TV digital (ISDB-T: padrão originalmente japonês, que recebeu contribuições tecnológicas brasileiras, sobretudo em *software*), adotado na maior parte da América Latina, além de alguns países da África e Ásia; e o projeto KOBAN, desenvolvido na área de policiamento comunitário a partir da experiência japonesa e brasileira. Outros projetos triangulares que poderiam ser mencionados, no âmbito do Programa de Parceria, são aqueles que beneficiam Moçambique (mandioca, saneamento básico, saúde), Angola (sistema de saúde, formação profissional), México (frutas tropicais), Paraguai (fortalecimento da capacidade administrativa de governos locais) e Bolívia (pequenos agricultores).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de dois milhões de nipodescendentes no Brasil e 206 mil brasileiros (*dekasseguis*) no Japão: Brasil abriga o maior contingente de descendentes de japoneses no exterior (maior diáspora japonesa no mundo); o Japão, a quinta maior comunidade brasileira fora do País. A comunidade brasileira é a quinta maior comunidade estrangeira no Japão (depois dos chineses, coreanos, vietnamitas e filipinos). Em 1960, foi firmado Acordo de Migração e Colonização. No ano seguinte, foi firmado Acordo Cultural. Em 1967, foi a vez da Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre Rendimentos. Existem diversos mecanismos e acordos específicos sobre temas consulares, tais quais: o Fórum Consular e o Programa Conjunto sobre a Comunidade Brasileira no Japão; o Acordo de Previdência Social (2010); o Tratado sobre a Transferência de Pessoas Condenadas (2014); memorando sobre a facilitação de emissão de vistos de múltiplas entradas (2016). Ademais, o Japão é beneficiado pelo programa de vistos eletrônicos do Brasil (eVisa, 2018), e, desde 2019, há isenção unilateral de vistos para turistas japoneses ingressarem no território nacional. Na área cultural, destacam-se o Museu Histórico da Imigração Japonesa (Bunkyo), a Japan House e a Associação Brasil-Hibakusha pela Paz (sobreviventes de Hiroshima e Nagasaki), todos em São Paulo.

Energia e Meio Ambiente: Brasil e Japão coorganizam, desde 2002, a Reunião Informal sobre Ações Futuras contra a Mudança do Clima, tradicional evento que congrega, sempre no início de cada ano, negociadores de mais de vinte de países e instituições-chave do regime internacional de mudança do clima, para uma primeira reflexão, fora do ambiente negociador, sobre os principais temas a serem tratados pela Conferência das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris. Há potencial de complementariedade entre Brasil e Japão na área de energia: O Japão é um dos maiores importadores de energia e fornecedores de tecnologia do mundo; o Brasil tem potencial de se tornar um grande exportador de energia limpa, haja vista sua tradição em fontes renováveis (85% da matriz elétrica e 47% da matriz energética do País). Na agenda Brasil-Japão na área de energia, parece haver espaços para o etanol (no setor de navegação; na produção de combustível sustentável para a navegação a partir do etanol brasileiro, com destaque para os planos da Mitsui e da Idemitsu nesse sentido; e mesmo no setor automotivo, como solução pronta e imediata enquanto não avança o processo de eletrificação), a biomassa (conversão de termelétricas a carvão) e o ferro-gusa verde (produzido a partir de florestas plantadas), hidrogênio (produzido com energias renováveis), energia nuclear e gás natural. Outra

possível sinergia nipo-brasileira na área de energias limpas corresponde ao chamado "hidrogênio verde" (produzido via eletrólise alimentada por energias renováveis). Em março de 2020, o Japão doou o equivalente a R$ 3,7 milhões para ajudar a combater incêndios na Amazônia brasileira. Na visita do chanceler Motegi ao Brasil, em janeiro de 2021, foram assinados "Memorando de Cooperação de Tomé-Açu entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão sobre Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia" e "Ajuste Complementar por Troca de Notas para Projeto para o Aperfeiçoamento do Controle de Desmatamento Ilegal por Meio de Tecnologias Avançadas Radar de Abertura Sintética (SAR, na sigla em inglês) e Inteligência Artificial (IA) na Amazônia Brasileira".

Agricultura: Para além da cooperação técnica e de pesquisa em agricultura, os governos do Brasil e do Japão têm debatido a inserção brasileira na estratégia governamental japonesa *Global Food Value Chain Strategy*, criada em 2014 para garantir a segurança alimentar do país. Essas discussões têm sido feitas especialmente por meio do Diálogo Brasil-Japão sobre Agricultura e Alimentos, que envolve os Ministérios da Agricultura dos dois países. Discute-se maior integração das cadeias de valor do Brasil e do Japão no setor de alimentos. Ademais, projeto de cooperação técnica Brasil-Japão em agricultura de precisão e agricultura sustentável, formalizado em janeiro de 2021, insere-se nessa estratégia japonesa[603]. Em novembro de 2020, em Tóquio, ocorreu a primeira reunião do comitê público-privado para a integração das cadeias de valor de alimentos entre o Japão e a América Latina. Nesse evento, a *trading* Toyota Tsusho (braço do grupo Toyota para o agronegócio) sublinhou seu interesse em constituir cadeia estável de suprimento de grãos brasileiros, como soja e milho, ao mercado japonês, de forma a possibilitar a concentração de seus investimentos logísticos em regiões produtoras específicas. A Toyota Tsusho também classificou a região do MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) como "a última fronteira" da produção de grãos no Brasil, com elevado potencial de aumentos da produtividade.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O tema é regido pelo Acordo de Cooperação no Campo da Ciência e da Tecnologia (1984), que estabelece o Comitê Conjunto de Cooperação em Ciência e Tecnologia como mecanismo de monitoramento e implementação do acordo, o qual já se reuniu quatro vezes. Houve participações do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações, Marcos Pontes, nas edições *online* do *Science and Technology in Society Forum*. Esse fórum é realizado em Quioto, em outubro de cada ano, e inclui em sua programação Mesa Redonda de Ministros de Ciência e Tecnologia. O Brasil tem grande interesse no incremento da cooperação com o Japão nos seguintes temas: mitigação de desastres naturais; monitoramento de florestas por satélites; setor aeroespacial; oceanografia e ciências marinhas; ciências médicas e saúde; nanotecnologia; biotecnologia; energia renovável (hidrogênio); materiais avançados; inteligência artificial; robótica; supercomputadores; *startups* e empreendedorismo tecnológico; tecnologias da informação e da comunicação; *internet* 5G e seus desdobramentos tecnológicos, como aplicações de *Internet* das Coisas (IoT, na sigla em inglês), Indústria 4.0, *smart cities* e *smart farms*. Em seguimento à manifestação de interesse em cooperar em mineração e pesquisa aplicada na produção e no uso do nióbio e do grafeno apresentada pelo presidente Jair Bolsonaro ao primeiro-ministro Shinzo Abe, durante o Fórum Econômico de Davos, em janeiro de 2019, buscaram-se estratégias para desenvolver a parceria bilateral no setor. Em janeiro de 2021, foi assinado o

[603] Na visita do chanceler Motegi ao Brasil, em janeiro de 2021, foi assinado Ajuste Complementar por Troca de Notas para Projeto de Desenvolvimento de Sensores e Plataforma de Agricultura de Precisão em Apoio à Agricultura Sustentável Brasileira.

Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Tecnologias Relacionadas com a Produção e Uso de Nióbio e Grafeno, durante visita do chanceler japonês, Toshimitsu Motegi, a Brasília.

Saúde: Deve-se destacar a recente cooperação no contexto da pandemia de COVID-19. Em 2020, o Japão efetuou doações financeiras ao Brasil de ¥ 503 milhões (cerca de US$ 4,8 milhões) para a aquisição de equipamentos (100 termógrafos; dez eletrocardiógrafos; cinco tomógrafos computadorizados; cinco desfibriladores; um aparelho de raios-x móvel; um aparelho de ultrassonografia portátil; e um aparelho de gasometria; entre outros) e insumos médico-hospitalares para hospitais públicos do Sistema Únido de Saúde (SUS). Há também potencial de colaboração na seara da cooperação técnica bilateral. Em março de 2021, foram apresentados à Embaixada do Japão e ao escritório da JICA em Brasília formulários de inscrição no âmbito do *Project for the institutional capacity improvement against COVID-19*, elaborados, de forma complementar e colaborativa, pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pelo Laboratório de Imunopatologia Keizo Asami (LIKA) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Uma vez que a proposta foi aprovada pelo governo japonês em abril de 2021, as instituições proponentes deverão elaborar, sob a supervisão da ABC e da JICA, projeto de cooperação técnica para colaboração institucional na prevenção, diagnóstico, tratamento e produção de insumos relativos à pandemia de COVID-19.

Humanitária: Em 2019, o Japão fez doação para a aquisição de equipamentos assistenciais para ajudar refugiados venezuelanos que estão em Boa Vista, Roraima. A contribuição, feita pelo Programa de Assistência a Projetos Comunitários e de Segurança Humana do governo japonês. Em março de 2019, o embaixador do Japão no Brasil assinou um contrato de doação no valor de US$ 77,4 mil (R$ 297,2 mil) para a prefeitura de Boa vista comprar equipamentos médicos para o Hospital e Maternidade Nossa Senhora de Nazaré.

3.10. Ásia-Pacífico

I. Século asiático

Não se pode determinar ao certo quando o termo "século asiático" foi criado, havendo indicativos de que teria sido em encontro de Deng Xiaoping e Rajiv Gandhi, no fim da década de 1980, mas sua difusão se acentuou após a utilização em relatório do Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA). A afirmação de que se vive atualmente um "século asiático" considera diversos fatores, como o fato de a Ásia-Pacífico ser o eixo dinâmico da economia global contemporânea (em termos de comércio e crescimento econômico, por exemplo), concentrar parcela significativa da população mundial (três em cada cinco pessoas no mundo são asiáticas) e ser rica em recursos energéticos e minerais, por exemplo. A título individual, destacam-se a ascensão da China ao *ranking* de grande potência, o crescimento indiano e a recuperação geopolítica e geoeconômica russa. Ao mesmo tempo, a Ásia, mesmo descontado o Oriente Médio, passa progressivamente a ocupar lugar de *hotspot* da geopolítica e da geoeconomia mundiais, como indicam as disputas territoriais em terra e mar ainda existentes, a Inciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa, a parceria sino-russa, a parceira nipo-indiana, as rivalidades regionais, as iniciativas de contenção da China e a questão nuclear regional, especialmente o dossiê norte-coreano.

A concretização do "século asiático" não está, porém, garantida, pois a continuidade do crescimento sustentável da Ásia não é certo. Seus líderes terão que gerenciar vários riscos e desafios, particularmente: há desigualdade crescente dentro dos países, nos quais a riqueza e as oportunidades estão confinadas aos escalões superiores, o que pode minar a coesão e a estabilidade sociais; muitos países asiáticos não serão capazes de fazer os investimentos necessários em infraestrutura, educação e políticas governamentais que os ajudem a evitar a armadilha da renda média; há cenário de competição intensa por recursos naturais finitos, como terra, água, combustível ou alimentos, já que o crescimento do nível de renda da população provocará espiral ascendente de demanda por padrões de vida mais elevados; o aquecimento global e as mudanças climáticas, que podem ameaçar a produção agrícola, as populações costeiras e várias grandes áreas urbanas; problemas de governabilidade, déficit democrático e corrupção galopante ainda assolam muitos governos asiáticos; o envelhecimento da população pode ter uma influência direta no desenvolvimento econômico contínuo dos países asiáticos em termos de, mas não se limitando a, redução da força de trabalho, mudança nos padrões de consumo, pressão sobre as finanças públicas e outros.

3.10.1. Exercícios de concertação, cooperação e integração regional

Há diversos foros de concertação, cooperação e integração regional na Ásia e na Ásia-Pacífico, como a APEC (para mais detalhes ver a subseção sobre a Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico, no tomo 6), a Cúpula do Leste Asiático (EAS), a Conferência sobre Interação e Medidas de Construção da Confiança na Ásia (CICA) e o Diálogo de Cooperação da Ásia (ACD). A seguir, apresentam-se informações detalhadas sobre alguns outros.

I. Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) é uma organização intergovernamental criada em 8 de agosto de 1967, por meio da Declaração de Bangkok. Os "pais fundadores" da iniciativa foram Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Posteriormente, outros cinco países da região aderiram à declaração – Brunei (1984), Vietnã (1995), Laos (1997), Myanmar (1997) e Camboja (1999) –, congregando, assim, os atuais dez membros dessa união política e econômica, a qual permanece aberta a qualquer país da região que subscrever aos princípios, propósitos e objetivos da ASEAN. A organização promove cooperação intergovernamental e facilita a integração econômica, política, em segurança, militar, educacional e sociocultural entre seus membros e outros países da região da Ásia-Pacífico. Os países da ASEAN reúnem uma população de cerca de 670 milhões de pessoas. O produto interno bruto (PIB) somado dos países da associação ultrapassou US$ 3 trilhões em 2021. Tomada em conjunto, a ASEAN seria a quinta maior economia do mundo e o quarto maior mercado para exportações estadunidenses.

O contexto de sua criação foi o fim do conflito indonésio-malaio[604], em que a Tailândia atuou como mediadora. A restauração da paz foi tomada como uma boa oportunidade para impulsionar a formação de um grupo regional para a cooperação. As negociações transcorreram em clima informal por aproximadamente um ano e originaram a Declaração de Bangkok (ou Declaração da ASEAN) de 1967. Há também uma hipótese segundo a qual a ASEAN foi concebida para conter a expansão comunista na região[605], que abrangia o Vietnã do Norte (1954), a Coreia do Norte (1945), a República Popular da China (RPC, 1949) e alguns levantes na Malásia Britânica e nas Filipinas, mas nenhum documento oficial corrobora essa suposição. A ASEAN tem como

[604] Foi um conflito da Guerra Fria na Ásia (sem declaração de guerra), que ocorreu entre 1963 e 1966 porque a Indonésia não aceitava a formação da Malásia. Envolveu diversos atores: de um lado, a Commonwealth (Reino Unido), Malásia, Singapura, Brunei, Austrália, Nova Zelândia e, de outro, a Indonésia, com apoio de China, Filipinas, União Soviética (URSS) e Vietnã do Norte. Depois da deposição do presidente indonésio Sukarno em 1966, a disputa foi resolvida pacificamente e consolidou-se a criação da nação malaia. A ASEAN já existia há três semanas quando as relações diplomáticas entre Indonésia-Malásia e Indonésia-Singapura foram completamente restabelecidas. Isso não significou, entretanto, o fim das querelas entre os membros (vide, por exemplo, a disputa sobre Sabah, que perdura até hoje). A eleição da Malásia para um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1964 motivou a saída da Indonésia da Organização das Nações Unidas (ONU) entre janeiro de 1965 e setembro de 1966. A Indonésia é, assim, o único país na história a ter se retirado voluntariamente da ONU, suspendendo a sua participação, ainda que apenas temporariamente – não houve denúncia da Carta da ONU, e não há previsão explícita de como um Estado poderia retirar-se da organização.

[605] Já em 1954, foi criada a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE), iniciativa análoga à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas que viria a declinar após o fim da Guerra do Vietnã (1955-1975), sendo extinta no final de junho de 1977.

antecedente, a Associação da Ásia do Sudeste (ASA, na sigla em inglês), formada de Tailândia, Filipinas e Malásia em 1961.

Com apenas cinco artigos, a sintética declaração indica "objetivos e propósitos" da Associação, os quais dizem respeito à:

1) aceleração do crescimento econômico, do progresso social e do desenvolvimento cultural na região;
2) promoção da paz e da estabilidade regionais;
3) colaboração ativa e assistência mútua em assuntos de interesse comum nos campos econômico, social, cultural, técnico, científico e administrativo;
4) assistência na forma de treinamentos e infraestruturas (*facilities*) nas esferas educacional, profissional, técnica e administrativa;
5) colaboração mais efetiva para melhor aproveitamento da agricultura e da indústria, expansão do comércio (inclusive com estudo sobre os problemas do comércio internacional de *commodities*), melhora nos transportes e na comunicação e aumento do padrão de vida das suas populações;
6) promoção de estudos do Sudeste Asiático; e
7) manutenção e aprofundamento da cooperação entre si e com outras organizações internacionais e regionais de propósito semelhante.

Conforme o discurso oficial da organização, a simplicidade da Declaração de Bangkok não é fortuita. Ela reflete, na verdade, o *modus operandi* da ASEAN, qual seja: evoluir em pequenos passos, passando lentamente de arranjos informais a compromissos vinculantes. Para tanto, recorre-se a um processo de trabalho informal e pessoal, em que prevalece uma abordagem consensual e não conflitiva de resolução de problemas, frequentemente chamada de "*the ASEAN way*". Em consonância com esse estilo de trabalho, a Carta da ASEAN entrou em vigor mais de 40 anos depois da fundação da organização, em 15 de dezembro de 2008.

A Carta da ASEAN (2008) renovou os compromissos políticos entre os membros e remodelou o arcabouço jurídico da organização, conferindo-lhe personalidade jurídica e estabelecendo novos órgãos. Com a Carta, a estrutura organizacional da ASEAN passou a ser composta por um Secretariado-Geral[606], sediado em Jacarta, que coordena três Comunidades, divididas nos seguintes pilares: 1) Segurança Política (APSC, na sigla em inglês); 2) Economia (AEC, na sigla em inglês); e 3) Sociedade e Cultura (ASCC, na sigla em inglês)[607]. Além do Secretariado-Geral e dos Conselhos de Comunidade, a Carta criou outros sete órgãos[608].

A Cúpula da ASEAN reúne chefes de Estado e de Governo, normalmente duas vezes por ano, e é o mais alto órgão de decisão política da ASEAN. Ela vem sendo realizada desde 1976 e alcançou a 41ª edições em 2022. O documento básico da cúpula é a Declaração do Presidente (*Chairman's Statement*), que faz um balanço das realizações da ASEAN e dos resultados esperados da presidência anual (*chairmanship*). Em 2022, a presidência foi ocupada pelo Camboja.

---

[606] Desde janeiro de 2023, o secretário-geral da ASEAN é Kao Kim Hourn, do Camboja. Seu mandato não renovável de cinco anos encerrar-se no final de 2027. O Secretário é escolhido entre nacionais dos países da ASEAN por ordem alfabética e conta com o auxílio de quatro Secretários-Gerais adjuntos de diferentes nacionalidades, dois dos quais são escolhidos também por ordem alfabética (mandato de três anos não renovável), enquanto os outros dois são escolhidos por mérito (mandato de três anos renovável). A última categoria foi criada pela Carta da ASEAN (2008).

[607] Conforme acordado pelos líderes em 2003.

[608] O Artigo 3º da Declaração de Bangkok estabelecia uma estrutura organizacional mais simples e menos detalhada, prevendo somente 1) um Encontro Anual de Ministros das Relações Exteriores; 2) um *standing committee* com Embaixadores; 3) comitês permanentes ou *ad hocs* "de autoridades e especialistas para matérias específicas"; e 4) um Secretariado Nacional em cada país membro.

A Indonésia está exercendo a presidência em 2023. A ASEAN também realiza cúpulas especiais com parceiros de fora do grupo.

Além de ser o responsável por preparar a Cúpula da ASEAN, o Conselho de Coordenação (ACC, na sigla em inglês) é o órgão que supervisiona o desenvolvimento e a implementação de documentos (como o relatório anual do secretário-geral e relatórios para a cúpula) e discute temas prioritários, especialmente quando eles abarcam transversalmente os três pilares da Comunidade ASEAN. O órgão foi o responsável, por exemplo, pela formulação de respostas coletivas à pandemia de COVID-19. O ACC é composto pelos Ministros das Relações Exteriores dos países membros.

A Carta previu, ainda, a criação de Órgãos Ministeriais Setoriais, de um Comitê de Representantes Permanentes em Jacarta, de uma Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN (AICHR, na sigla em inglês)[609], inaugurada em 2009, de uma Fundação da ASEAN e de Secretariados Nacionais.

Além da Declaração (1967) e da Carta (2008), outros documentos relevantes da organização são o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC, 1976, ou Bali Concord I) e o Tratado sobre a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês, 1995). O TAC delineou seis princípios fundamentais da ASEAN:

1) respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional de todas as nações;
2) o direito de todo Estado de conduzir sua existência nacional livre de interferência, subversão ou coerção externas;
3) não interferência nos assuntos internos de cada país;
4) solução de diferenças ou controvérsias por meios pacíficos;
5) renúncia à ameaça ou ao uso da força;
6) cooperação efetiva entre si.

O acordo foi emendado em 1987, 1998 e 2010 para permitir e regular adesões de países ou organizações não ASEAN. Algumas das 49 “altas partes contratantes” atuais são: China, Estados Unidos (EUA), Rússia, União Europeia (UE), Brasil, Argentina, Chile, Peru etc.

O SEANWFZ (ou Tratado de Bangkok de 1995) estabeleceu o compromisso de manter o Sudeste Asiático como uma área livre de armas nucleares e de outras armas de destruição em massa. Em vigor desde 1997, ele reafirma a importância do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) para a paz e segurança internacionais e estabelece formalmente uma Zona Livre de Armas Nucleares (ZLAN) no Sudeste Asiático. O SEANWFZ tem um protocolo aberto à ratificação dos cinco Estados nuclearmente armados reconhecidos pelo TNP, pelo qual estes se comprometeriam a não contribuir com nenhuma violação do SEANWFZ e a não usar ou ameaçar usar armas nucleares na área – nenhum dos cinco países assinaram o protocolo.

A AEC, adotada em 2007, visa à transformação da atual área de livre comércio (1992) em um mercado e uma base de produção comuns no futuro, com livre circulação de bens, serviços e investimentos, alta competitividade, desenvolvimento econômico equitativo e completa integração à economia global. Suas áreas de cooperação incluem pontos como desenvolvimento de recursos humanos, aperfeiçoamento da conectividade de infraestrutura e comunicações, fortalecimento do setor privado, entre outros. Em 2018, oito dos dez membros da ASEAN integravam a lista global de *outperforming economies*.

---

[609] A proposta de órgão de direitos humanos foi controversa, pois um tal órgão não teria o poder de impor sanções ou punir violadores, o que limitaria a sua efetividade. Contudo, a AICHR foi criada em 2009. Em 2012, adotou-se a Declaração de Direitos Humanos da ASEAN. Em seu formato atual, a AICHR não recebe casos individuais.

A APSC foi adotada em 2008 e busca criar um ambiente político e de segurança robusto dentro da ASEAN. Dentro da APSC, foi proposta uma iniciativa de colaboração entre indústrias de defesa (ADIC, na sigla em inglês), em 2010, que foi adotada formalmente no ano seguinte, junto de uma iniciativa de cooperação entre forças policiais dos Estados-Membros, a ASEANAPOL. Há, ainda, a Convenção da ASEAN sobre Contraterrorismo (ACCT, na sigla em inglês), assinada em 2007 e em vigor desde 2011.

A ASCC foi adotada na mesma cúpula da APSC e busca ser uma comunidade focada nas pessoas e socialmente responsável, conformar uma identidade comum e construir uma sociedade inclusiva e harmoniosa, com foco em áreas como desenvolvimento humano, bem-estar social e proteção, justiça social e direitos, sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades.

O apreço da ASEAN pelo consenso e pela não intervenção foram postos à prova no contexto do golpe militar de 2021 em Myanmar. Inicialmente, a ASEAN procurou manter-se afastada da controvérsia, mas a crescente pressão internacional levou ao engajamento do grupo em negociações. Em abril de 2021, convocou-se a primeira cúpula da história da ASEAN cujo objetivo primário foi discutir uma crise interna em um país membro. Líderes da ASEAN reuniram-se com o general sênior Min Aung Hlaing (liderança do golpe) e estabeleceram o "Consenso de Cinco Pontos", saudado pelo Brasil e incorporado à Resolução da Asembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o tema, mas posteriormente ignorado pelo general birmanês. A ASEAN não convidou Hlaing para a cúpula de outubro de 2021 – mais uma medida inédita na história da associação, além de um revés para o objetivo dos militares de terem seu governo reconhecido como legítimo globalmente. Alguns analistas interpretam as respostas da ASEAN à crise de Myanmar como indicadores de uma mudança mais profunda dos princípios e da atuação do grupo.

Em suas interações com o restante do mundo, a ASEAN vale-se de múltiplas estratégias. Em primeiro lugar, engaja-se junto a entidades que apoiam a Carta, as quais são divididas em cinco categorias: Parlamentares e Judiciário; organizações empresariais; *think tanks* e instituições acadêmicas; organizações da sociedade civil; e outros *stakeholders* na ASEAN. Hoje, há 77 entidades associadas à ASEAN[610]. Nem todos os membros da ASEAN participam de todas as entidades e algumas incluem países terceiros. Em segundo lugar, a ASEAN define outros países como parceiros externos, enquadrando-os em três categorias formalizadas: Parceiros de Diálogo, Parceiros de Diálogo Setorial e Parceiros de Desenvolvimento[611]. Ao cabo, organizações internacionais e regionais também podem ser parceiras da ASEAN, como ocorre com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Aliança do Pacífico (AP), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e outras. Em 2006, a ASEAN tornou-se observadora na AGNU. Há também reuniões com a Europa, por meio da Reunião Ásia-Europa (ASEM, na sigla em inglês), um processo informal de diálogo iniciado em 1996, além de reuniões bilaterais anuais com Índia, Rússia e EUA.

Além disso, a ASEAN articula mecanismos de concertação e cooperação regional. O ASEAN+3 – com China, Japão e Coreia – foi iniciado em 1997 e é hoje um dos instrumentos mais

---

[610] A título exemplificativo, listam-se aqui algumas das entidades associadas: Associações da ASEAN de Parlamentares; Banqueiros; Cosméticos; Xadrez; Ferro e Aço; Direitos Humanos; Portos; Turismo; Autismo; Mulheres; Professores; Contadores; Neurocirurgia; Institutos de Ciência Alimentar; Engenharia; etc.

[611] Atualmente, a ASEAN tem onze Parcerias de Diálogo (Austrália, Canadá, China, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia, Rússia, Reino Unido e UE), seis Parcerias de Diálogo Setorial (Brasil, Noruega, Paquistão, Suíça, Turquia e EAU) e quatro Parcerias de Desenvolvimento (Chile, França, Alemanha e Itália). A ASEAN também estabeleceu os mecanismos de cooperação regional ASEAN+3 (China, Japão e Coreia) e Cúpula do Leste Asiático (Austrália, China, Coreia, Índia, Japão, Nova Zelândia, Rússia e EUA).

abrangentes de cooperação no Leste Asiático. O grupo se reúne em níveis ministerial e de Cúpula e avança iniciativas em segurança política, investimentos e finanças, agricultura, energia, turismo, saúde, cultura e artes etc. Em 2019, o comércio com esses três países correspondeu a quase um terço do comércio total praticado pela ASEAN. Com atualmente 18 membros, a Cúpula do Leste Asiático é realizada anualmente com todos os membros do ASEAN+6 (China, Japão, Coreia, Índia, Austrália e Nova Zelândia) desde 2005. Rússia e EUA aderiram em 2011. A ASEAN ocupa um papel central na condução da cúpula, considerada um importante fórum de líderes para o diálogo e a cooperação em questões estratégicas, políticas e econômicas do Leste Asiático. O Fórum Regional da ASEAN[612] (FRA), em atividade desde 1994, tem por objetivos promover diálogo e consultas sobre questões políticas e securitárias de interesse comum e contribuir para o fortalecimento da confiança e da diplomacia preventiva na região da Ásia-Pacífico. Apesar da grande diversidade de seus integrantes, o FRA avalia já ter produzido número recorde de realizações que auxiliam na manutenção da paz e da segurança na região (troca de informações, *networking* entre agentes de segurança nacionais, publicação de livros brancos de defesa que ampliam a transparência etc.). Existe ainda o formato de encontro com Austrália e Nova Zelândia (ASEAN-CER, na sigla em inglês).

O alcance dessa rede global de alianças e parcerias faz com que muitos considerem a ASEAN uma potência global (*a global powerhouse*), um eixo congregador da cooperação na Ásia-Pacífico e uma partícipe importante na formulação de grandes arranjos econômicos, como o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês)[613]. Além dos dez membros da ASEAN, a RCEP – em vigor desde janeiro de 2022 para quem a ratificou – inclui Austrália, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia e China, tornando-se assim o maior acordo de livre comércio já celebrado. A ASEAN também tem acordos de livre comércio com Hong Kong (em vigor desde 2019, assim como um acordo sobre investimentos) e com a Índia (em vigor desde 2010).

Hoje, dois países buscam aceder à ASEAN: Timor-Leste e Papua Nova Guiné. Além da localização no Sudeste Asiático, da presença de Embaixadas em todos os demais membros e do respeito a princípios usuais que norteiam as relações entre Estados, não há pré-requisitos específicos de participação (como seguir alguma orientação ideológica ou ter um regime de governo de tipo determinado). Papua Nova Guiné é o mais antigo país não ASEAN a ser observador do grupo (1976) e demonstra interesse na membresia completa desde, pelo menos, os anos 1980. No entanto, a maior proximidade da Papua Nova Guiné com as ilhas do Pacífico assim como circunstâncias domésticas (criminalidade, instabilidade política, deficiências de infraestrutura, leis discriminatórias e mão de obra não qualificada) são vistas como obstáculos à acessão.

O ingresso de Timor-Leste, por sua vez, parece mais próximo de se concretizar. Logo depois de sua independência da Indonésia em 2002, o país já manifestou interesse em integrar a ASEAN. Apesar de alguma resistência liderada por Singapura, fundamentada sobretudo em preocupações de cunho econômico, hoje todos os países da ASEAN já expressaram apoio à acessão timorense, inclusive a Indonésia, a despeito dos diferendos territoriais entre os dois

[612] Os participantes do FRA são: os dez países da ASEAN, os outros oito países da Cúpula do Leste Asiático (Austrália, China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia e Rússia) e, ainda, Bangladesh, Canadá, Coreia do Norte, UE, Mongólia, Paquistão, Papua Nova Guiné, Sri Lanka e Timor-Leste.

[613] A ASEAN+6 é considerada um passo no caminho da conformação de uma Comunidade do Leste Asiático e guarda relação com o processo de negociação e implementação da RCEP.

países[614]. Em julho de 2022, a AEC conduziu uma missão de averiguação de fatos que reconheceu os esforços de Timor-Leste na realização de reformas econômicas em setores relevantes. Nas 40ª e 41ª cúpulas da ASEAN, em 2022, seus membros concordaram em admitir, em princípio, o Timor-Leste como o 11º membro. Além disso, concederam o estatuto de observador ao país e permitiram a sua participação em todas as reuniões da ASEAN, incluindo as cúpulas; formalizaram um roteiro objetivo baseado em critérios para a plena adesão de Timor-Leste; e concordaram que os membros e os parceiros externos devem apoiar plenamente Timor-Leste, por meio da prestação de capacitação e qualquer outro tipo de assistência necessário à sua plena acessão à ASEAN. A presidência indonésia da ASEAN em 2023 deverá dar novo fôlego à conclusão do processo de acessão, ainda que subsistam, como desafios, a proximidade de Díli a Pequim, um PIB 15% menor do que o do Laos (menor PIB da ASEAN) e reticências em condenar a ditadura militar em Myanmar, especialmente devido à abstenção do Timor-Leste na resolução da AGNU que condenou o golpe de 2021.

[614] Timor-Leste e Indonésia dividem a ilha de Timor. Conforme o governo timorense, um acordo sobre limites terrestres deverá ser finalizado em breve, pois 98% da fronteira terrestre já foi acordada. Um dos pontos sensíveis pendentes de resolução é a delimitação exata do enclave timorense de Oe-Cusse Ambeno. Em 2015, foram iniciadas negociações para a delimitação das fronteiras marítimas conforme os preceitos da CNUDM.

II. Organização para Cooperação de Xangai (OCX)

a) Histórico

Criada em 2001, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX ou SCO, na sigla em inglês) é entidade intergovernamental permanente, que constitui o principal foro de desenvolvimento e segurança para a Ásia continental. Sua formação remete aos *Shanghai Five*, resultante da assinatura, em 1996, de tratado de aprofundamento da confiança militar nas regiões de fronteira e, em 1997, de tratado de redução de forças militares nas regiões de fronteira, entre Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. A OCX baseia-se em princípios, como confiança, igualdade e busca de desenvolvimento comum, e promove a cooperação nos campos político, econômico, securitário e interpessoal.

No caso da OCX, o eixo sino-russo foi a base estruturante para o surgimento da organização, um mês antes da assinatura de acordo bilateral de amizade, e para a definição de suas prioridades em termos de segurança: terrorismo, extremismo e separatismo (os chamados "três males"), conforme a Convenção de Xangai de 2001. No seio da OCX, ambos participam de exercícios plurilaterais antiterrorismo, por exemplo.

b) Membros e estrutura geral da OCX

A estrutura da OCX é constituída por dois órgãos permanentes – Secretariado, em Pequim; e Estrutura Regional Antiterrorista, em Tashkent –, além de mecanismos que se reúnem uma vez por ano para discutir a estratégia da cooperação multilateral e prioridades: Conselho de Chefes de Estado, órgão decisório supremo, que toma decisões gerais; e Conselho de Chefes de Governo, que toma decisões específicas, sobretudo na área econômica. A tomada de decisão é feita por consenso.

Atualmente, a OCX é composta por oito membros plenos: os "Cinco de Xangai" – Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão –, Uzbequistão, desde 2001, e Índia e Paquistão desde 2017. Na cúpula de 2022, o Irã foi aceito como novo membro permanente da OCX e assinou um memorando de obrigações para ingressar na organização. A adesão plena deve ocorrer a partir de abril de 2023. Os membros correspondem por mais de 70% do território eurasiático, quase a metade da população mundial e mais de 30% do produto interno bruto (PIB) global, considerando o ingresso do Irã. A OCX conta com três observadores (Afeganistão, Belarus e Mongólia) e nove parceiros de diálogo (Azerbaijão, Armênia, Camboja, Nepal, Turquia, Sri Lanka e, desde 2022, Arábia Saudita, Egito e Catar). Também na cúpula de 2022, a Turquia, parceiro de diálogo, demonstrou interesse em integrar a OCX como membro pleno[615]. Outra decisão tomada foi de iniciar o processo de incluir Bahrein, Maldivas, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait e Myanmar como novos parceiros de diálogo.

c) Objetivos da OCX

Embora sua motivação inicial esteja basicamente relacionada a questões securitárias, a OCX não pode ser considerada uma aliança militar. Os países membros priorizam o combate de problemas comuns de segurança, sobretudo dos chamados "três males" – separatismo, terrorismo

[615] Erdogan teve participação ativa ao longo da Cúpula, tanto em reuniões bilaterais quanto em reuniões de formato estendido entre os Estados-Membros e os parceiros de diálogo.

e fundamentalismo –, visto por eles como os principais motivos de instabilidade à segurança regional, dados a existência de diferentes movimentos separatistas nos países, uma série de atentos terroristas ocorridos na região e o fato de a Ásia Central ser um centro de recrutamento de grupos fundamentalistas. Na "Convenção de Xangai sobre o Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo" (2001), os membros reconhecem que "o terrorismo, o separatismo e o extremismo constituem uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, à promoção de relações amigáveis entre os Estados, bem como o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (...) esses fenômenos constituem uma séria ameaça à integridade territorial e à segurança das Partes [Estados-Membros], bem como à sua estabilidade política, econômica e social". A cooperação para combatê-los ocorre, por exemplo, da realização de exercícios conjuntos de antiterrorismo, como o *Peace Mission*, que reuniu um total de sete mil militares em 2014, e da prioridade conferida à implementação do *Programme of Cooperation of the SCO Member States in Countering Terrorism, Separatism and Extremism for 2022-2024*.

Ainda que o trato dessas questões seja prioritário, observa-se o esforço de ampliar o escopo de atuação da OCX, incluindo a cooperação em diferentes temas, como agricultura (*SCO Cooperation Programme on Food Security*), meio ambiente (*Programme for Developing Environmental Wellbeing of SCO Cities*) e cultura (*2021 – SCO Year of Culture*). Planos de ação foram aprovados nos últimos anos para a implementação da Estratégia de Desenvolvimento da OCX em 2021-2025 e do Programa de Comércio Multilateral e Cooperação Econômica até 2035.

A OCX está baseada em princípios como a confiança mútua, o benefício mútuo, a igualdade e a busca de desenvolvimento comum e promove cooperação nos campos político, econômico, de segurança e interpessoais ("*humanistic exchanges*"). A OCX estabeleceu relações com outras organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), onde é observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a União Europeia (UE), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI). O conceito da Grande Eurásia foi apoiado nos documentos finais das reuniões de chefes de estado e de governo da OCX.

d) Divergências entre as potências do OCX

A existência de divergências entre as potências da OCX inibiu o alcance de maiores ganhos concretos. Enquanto a China foi contrária à proposta russa, de 2009, para criação de um grupo de exportadores de recursos energéticos da OCX, a Rússia se demonstrou resistente aos esforços chineses para o estabelecimento do Banco e do Fundo de Desenvolvimento da OCX, temendo a dominância financeira dos chineses. Ainda que os países da Ásia Central sejam grandes entusiastas, pois são receptores de inúmeros projetos de infraestrutura, a Índia, em menor grau a Rússia, veta qualquer tentativa da China de instrumentalização da OCX para a projeção da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

e) Irã: risco de tensões com o mundo ocidental

As tensões entre alguns membros da OCX com o Ocidente e o cenário de instabilidade no Afeganistão, entretanto, podem alterar os rumos da organização. A aceitação da candidatura do Irã como membro pleno pode ser percebida como um desdobramento da aproximação do país persa com China e Rússia. Diante dos crescentes atritos com os EUA e as potências europeias, as três nações têm se aproximado cada vez mais, salientando-se, por exemplo, a assinatura recente de

amplos acordos bilaterais de cooperação política e econômica entre elas e os esforços atuais de chineses e russos para compatibilizar a BRI com a União Econômica Eurasiática (UEE). Ressalta-se que, conquanto os iranianos considerem a elevação de seu *status* na instituição uma grande oportunidade econômica e política para contornar as sanções ocidentais, os demais membros da OCX ainda são reticentes em abraçar as divergências políticas iranianas e indispor-se economicamente com os EUA. Apesar desses desafios, a participação do Irã, um importante *player* regional, como membro efetivo poderá fortalecer a posição da OCX na questão afegã.

f) Afeganistão: tema central para a OCX na atualidade

A retirada precipitada das tropas dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do Afeganistão, com seus respectivos desdobramentos securitários para a região, foi a questão central da penúltima cúpula da OCX. Na ocasião, os países manifestaram-se no sentido de buscar a construção de consensos e reunir esforços para empurrar a situação afegã em direção à estabilização do cenário regional. Alguns membros, em especial a China, que teme um efeito *spillover* negativo na região autônoma de Xinjiang, comprometeram-se a ampliar investimentos para estabilizar o país, buscando, em contrapartida, o comprometimento do Talibã de não abrigar grupos terroristas. O papel da OCX no Afeganistão, todavia, ainda é incerto, haja vista a preferência de alguns membros em tratar questões securitárias de modo bilateral e as desconfianças e as fricções existentes entre alguns membros, o que inibe a formação de uma posição comum. A OCX preferiu não ocupar, até o momento, o espaço deixado pelos EUA e pela OTAN. A despeito de ser uma questão securitária de interesse regional, além de o combate ao terrorismo ser um objetivo da OCX, a organização ficou inerte. Analistas apontam que proteger a estabilidade do Afeganistão é um dos principais testes da relevância para a OCX, uma vez que busca construir e manter a paz e a estabilidade continental, fundamentais para a inserção da organização e para o desenvolvimento de projetos de conectividade relevantes. O Grupo de Contato OCX-Afeganistão[616] teve seu último encontro em julho de 2021, não sendo mais acionado após a tomada de poder pelo Talibã, o qual, não é reconhecido pela organização.

g) Cúpula de Samarkanda, 2022

A 22ª Cúpula da OCX ocorreu entre 15 e 16 setembro de 2022 em Samarkanda, Uzbequistão. Foi considerada a cúpula mais relevante até o momento, dado o contexto geopolítico recente. Diversos interesses e objetivos distintos marcaram a presença dos líderes durante o evento.

Por parte da China, foi a primeira viagem de Xi Jinping para fora da China desde o início da pandemia. Interessante ressaltar que antes de ir ao Uzbequistão, o líder chinês passou pelo Cazaquistão, onde declarou defesa da soberania e proteção da integridade territorial do país pela China – foi no Cazaquistão que a BRI foi lançada[617]. Os principais objetivos de Xi na cúpula foram demonstrar sua força e liderança antes do Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh), que o confirmou como líder da China por mais cinco anos. Em segundo lugar, Xi usou sua participação para pedir maior solidariedade à OCX em face da crescente incerteza global, levantando o espectro

[616] O Grupo de Contato é um mecanismo consultivo para desenvolver propostas e recomendações para apoiar os esforços do governo e do povo do Afeganistão para estabelecer um estado pacífico, estável e economicamente próspero, livre de terrorismo e extremismo.

[617] Foi interpretado como uma demarcação de poder de Xi como liderança regional, além de se mostrar um parceiro de defesa, o que se contrapõe à Rússia. Essa passagem pelo Cazaquistão fortaleceu as pretensões de Xi na cúpula.

de ameaças à soberania nacional dos membros por interferência externa em crítica ao ocidente. Em terceiro lugar, Xi usou a plataforma OCX para promover várias de suas últimas iniciativas globais, como a Iniciativa de Segurança Global e a Iniciativa de Desenvolvimento Global[618]. Obteve relativo sucesso nos objetivos, sobretudo no primeiro, ao mostrar-se como o grande líder regional, espaço que era dividido, em certo sentido, com a Rússia no âmbito da OCX.

Por parte da Rússia, Putin buscou mostrar que não estava isolado e enfatizar a contínua influência internacional da Rússia. Não obteve o sucesso esperado. O presidente da Turquia Recep Tayyip Erdogna e o presidente do Quirguistão Sadyr Japarov mantiveram-no esperando em duas ocasiões separadas. Ademais, nem a China nem a Índia deram grande apoio à Rússia sobre a Ucrânia[619]. O primeiro-ministro indiano Narendra Modi comentou especificamente a Putin que "a era de hoje não é uma era de guerra"; no entanto, houve reunião bilateral entre Putin e Modi para ampliar laços – sobretudo econômicos –, na qual a Índia comprometeu-se a ampliar importação de petróleo e gás, além de fertilizantes e produtos agrícolas. O presidente chinês Xi Jinping não foi tão direto e crítico, mas Putin foi forçado a reconhecer as "perguntas e preocupações" da China sobre a Ucrânia em reunião bilateral. Há uma visão comum crítica dos dois países sobre o sistema internacional, ainda que haja divergência de métodos. Putin condenou visitas de autoridades do EUA a Taiwan e reafirmou concordar com a política de "uma só China". Xi diz "que devem evitar o estímulo de potências externas às revoluções coloridas".

Para a Índia, a situação dentro da Ásia reflete a visão da Índia sobre a situação do mundo e é uma boa razão para o engajamento indiano: a multipolaridade. A Ásia lidera o crescimento econômico global, mas também é uma das regiões mais fragmentadas do mundo. Como uma potência em ascensão, a Índia vê oportunidades para liderar essa ordem multipolar emergente em sua região imediata e globalmente. A missão de Modi em Samarakanda foi apresentar a Índia como a líder de uma forma construtiva de cooperação regional[620]. A declaração contra a Rússia foi interpretada como uma afirmação de Nova Delhi como portadora de padrões para um *modus vivendi* em uma era de multipolaridade. Dentro de uma ordem multipolar, a Índia defende e pratica um multilateralismo novo e flexível para complementar estruturas permanentes – como a ONU, a ASEAN e a OCX – com acordos de cooperação *ad hoc* – o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o I2U2[621] são os exemplos mais proeminentes de tais mecanismos. Um segundo objetivo foi definir uma agenda regional sobre questões que importam para a Índia – como segurança alimentar, conectividade e inovação – à medida que busca retomar seu lugar como a economia que mais cresce no mundo. Modi propôs, por exemplo, que a Índia pudesse ajudar os membros da OCX com um grupo de trabalho sobre *startups* e inovação. Por outro lado, não houve

[618] Como parte do Iniciativa de Desenvolvimento Global, Xi indicou que a China estava preparada para oferecer grãos e outras tipos de assistência humanitária aos países em desenvolvimento. Propostas concretas associadas à Iniciativa de Segurança Global sugerem que ele servirá para canalizar a assistência chinesa para fortalecer as capacidades de segurança doméstica dos estados. Xi ofereceu apoio lançou uma base China-OCX para treinar pessoal antiterrorismo dos Estados-Membros.

[619] Até agora, não há indicadores de que a China tenha fornecido à Rússia equipamentos militares, mostrando os limites da parceria supostamente "ilimitada".

[620] Com alguma sutileza, a Índia está dizendo aos parceiros da Ásia Central e ao mundo que Nova Delhi é o poder que realmente vive os valores de soberania, integridade territorial, não interferência e resolução pacífica de disputas (em contraste com a Rússia e a China).

[621] O I2U2 é um agrupamento entre Índia, Israel, Emirados Árabes Unidos (EAU) e EUA. A primeira declaração conjunta do grupo, divulgada em 14 de julho de 2022, afirma que os países pretendem cooperar em "investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço, saúde e segurança alimentar". Os Acordos de Abraão tiveram um papel importante ao permitir a aproximação entre Israel e EAU.

encontro entre Xi e Modi apesar de recentes disputas de soldados indianos e chineses ao longo da disputada fronteira dos dois países.

Isso mostra que ainda há três grandes problemas estruturais na OCX: relações China-Índia, Índia-Paquistão e Tadjiquistão-Quirguistão. Inclusive, a cúpula ocorreu no meio de escaramuças na fronteira entre o Tadjiquistão-Quirguistão, e isso não foi mencionado em momento algum da cúpula.

Alguns acordos também foram assinados durante a cúpula: China, Quirguistão e Uzbequistão concordaram em construir uma ferrovia para desviar das sanções à Rússia, que custará cerca de US$ 4,1 bilhões, divididos de forma igualitária. China, Rússia e Mongólia concordaram em construir um novo gasoduto.

III. Fórum RIC

a) Contexto histórico e conceitual do triângulo Rússia-Índia-China

A ideia de um triângulo entre Rússia, Índia e China é algo recente. A despeito de nenhum dos três países terem pertencido ao que se poderia chamar, de forma livre, do "campo ocidental", também não ofereceram uma alternativa consensual ao Ocidente.

No passado, é possível indicar que China e Índia estiveram na Conferência de Bandung (1955), que levaria à formação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA, 1961), mas sua relação acabou sendo abalada após invasão chinesa de partes do norte indiano em um conflito de fronteira em 1962. Quanto à relação entre China e União Soviética (URSS), ao longo da década de 1950 era chamada de "amizade inquebrável", o que viria a provar-se equivocado em 1960, com o início de três décadas de confrontação estratégica e, ocasionalmente, hostilidade armada. Finalmente, a relação entre URSS e Índia, embora revestida de caráter positivo, nunca foi uma aliança à altura da relevância dos países, e perdeu importância rapidamente com o colapso soviético.

Apesar de o cenário não parecer promissor, a ideia de um eixo entre China, Índia e Rússia foi aventada pelo então primeiro-ministro russo em 1998, durante visita à Índia. A intenção da iniciativa era constituir novo consenso para contrabalançar o poder hegemônico e as aspirações unilateralistas dos Estados Unidos (EUA). Já havia, na "parceria estratégica" sino-russa elementos que a moviam para essa direção, mas a Rússia percebeu como importante a inclusão da Índia, por conta de seu peso estratégico, mas sobretudo porque isso tornaria mais abrangente o apelo normativo e político da multipolaridade, conferindo a ela maior legitimidade. A reação indiana, contudo, foi negativa de início, por conta de tensões contínuas com a China por conta de questões de fronteira e pelo apoio de Pequim ao Paquistão na região da Caxemira. Outro fator relevante foi a aversão indiana a envolver-se no tabuleiro geopolítico: Nova Delhi temia que pudesse ficar refém de uma agenda abertamente antiamericana e acabar deslocada de sua trajetória tradicionalmente não alinhada. A ideia ficaria em suspenso, com a Rússia buscando estreitar seus laços bilaterais com a China, ao passo que, no início do governo Putin, houve tendência da busca de redução de tensões com o Ocidente. A Índia não tinha papel protagonista no pensamento estratégico russo, apesar da existência do Fórum RIC desde o início da década de 2000.

Considerando a ordem pós-2001 e, sobretudo, o período pós-crise financeira de 2008, vários fatores foram conjugados para reavivar noções de triangularismo e trilateralismo. No caso da crise de 2008, evidenciou-se a fragilidade de muitas economias ocidentais, em sequência de fatos que levaria ao questionamento da ordem encabeçada pelos EUA, abrindo espaço para a possibilidade de mecanismos alternativos de governança global. Tornava-se plausível e necessária a ideia de cooperação entre Rússia, China e Índia em temas internacionais de grande porte; exemplo disso foi o ganho de força institucional do BRICS à época. Ao longo dos últimos anos, o mundo tem visto uma proliferação de organizações internacionais, regionais e sub-regionais, a exemplo daquelas já existentes, como o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), a Cúpula do Leste Asiático (EAS, na sigla em inglês), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), o BRICS e o arcabouço dentro do Fórum RIC, e das iniciativas que emergiram mais recentemente, como o G20, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), a União Econômica Eurasiática (UEE), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), entre outros. Essa proliferação questiona de forma implícita a viabilidade da ordem internacional

encabeçada pelos EUA. Independentemente de sua efetividade, essas estruturas são respostas a uma demanda real por novas formas de engajamento. Ao mesmo tempo, dentro dessas novas iniciativas, as atitudes de China, Índia e Rússia para isso serão reflexo de suas prioridades individuais. Enquanto para a Rússia, que busca reduzir a liderança global dos EUA, isso significa dar menor ênfase a instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para a China isso significa a reforma desses mesmos órgãos, para que eles reflitam com mais fidelidade a influência e o poder crescentes de Pequim. Dentro desse objetivo, a China tem atuado no desenvolvimento de novas estruturas regionais, como o BAII, as concebendo mais como suplementares do que substitutas da atual ordem. No caso da Índia, a ênfase é distinta, com foco especial na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com o objetivo específico de obter a condição de membro permanente com poder de veto, por meio da expansão do P5. A Índia participa de outros mecanismos, a exemplo do BRICS, mas não os concebe como base para uma ordem não ocidental viável. Para Nova Delhi, a atuação nesses mecanismos tem como propósito auferir visibilidade e reafirmar a identidade independentista e não alinhada de sua política externa.

Outro desenvolvimento central foi o conjunto de protestos contra Putin entre 2011 e 2012, que fizeram com que a Rússia se voltasse a uma direção antiocidental de forma mais assertiva. Para o Kremlin, os EUA estariam tentando forçar uma mudança de regime no país, o que levou Putin a dar ênfase renovada às relações russas com a Ásia. Em um artigo de 2012, Putin destacou o papel global de China e Índia e a importância da região da Ásia-Pacífico no geral. Ainda que a mudança fosse mais retórica no início, a cooperação estratégica entre China, Índia e Rússia estava de volta à agenda russa. Esse movimento seria catalisado pela anexação russa da Crimeia, pela intervenção militar no Donbass e pela imposição de sanções ocidentais à Rússia; ao contrário de ocasiões anteriores, a Europa foi enquadrada junto dos EUA como parte de um Ocidente maior e mais hostil. O Oriente, sobretudo China e Índia, tornou-se alternativa de contrabalanço ao Ocidente em todas as suas dimensões (política, econômica, estratégica e normativa).

Hoje, ainda há óbices, como a falta de entusiasmo indiana e a cautela estratégica chinesa; a Rússia, nesse cenário, busca equilibrar as dimensões de atuação. Caso haja ênfase excessiva na alteração geopolítica contra os interesses dos EUA, a cooperação triangular torna-se menos atrativa à Índia, além de gerar preocupações na China. Mas se não houver nenhuma preocupação geopolítica, o trilateralismo perde seu sentido para Moscou. Nesse cenário, o Fórum RIC é uma tentativa de equilibrar essas considerações, com os três lados conduzindo os temas como lhes convêm. Dentro da relação trilateral entre China, Índia e Rússia, cumpre lembrar, por fim, que há como característica notável a assimetria entre os vértices. Há grande influência dessa assimetria sobre as várias interações entre os três países e sobre suas percepções estratégicas.

b) Fórum RIC

O principal foro que integra os três países é o Fórum RIC, que organiza reuniões anuais entre seus ministros das relações exteriores desde 2001, com poucos anos sem o encontro. A regularidade dessas reuniões tem sido, até o momento, reflexo do desejo de China, Índia e Rússia em concentrar-se em áreas de convergência, mantendo um nível de engajamento funcional.

Porém, essa continuidade institucional não significa que haja avanços substanciais na cooperação, e isso está refletido nos comunicados conjuntos, que são marcados por declarações neutras como “compromisso com as Nações Unidas” ou “importância de estabelecer uma ordem internacional justa e equitativa com base no Direito Internacional”, além de condenações a atos

terroristas e tráfico internacional de drogas e preocupações com situações de conflito no mundo, a exemplo de Ucrânia, Oriente Médio e Afeganistão. Essa situação faz com que a Rússia, em especial, já tenha questionado o real valor do Fórum RIC, considerando em alguns momentos a iniciativa como fundação para o BRICS.

O funcionamento formal do Fórum RIC destaca o progresso insuficiente na cooperação trilateral. A entender dos comunicados conjuntos, o processo se concentra nos temas em que já há consenso, com as questões com divergência sendo colocadas em segundo plano. Pelas posições de cada país, há a impressão de que China e Rússia são mais próximos entre si do que com a Índia, que muitas vezes acaba marginalizada.

A 18ª e mais recente edição, organizada em formato virtual em novembro de 2021 sob a coordenação da Índia, teve como temas o impacto da pandemia de COVID-19, a recuperação econômica mundial e ameaças como terrorismo, tráfico de drogas, extremismo, crime organizado transnacional, meio ambiente, segurança alimentar e mudança do clima. O comunicado conjunto não fugiu do esperado, em seus 35 parágrafos, em especial por conta da recente confrontação militar entre China e Índia, ocorrida em Ladakh, questão que não ainda não teve solução satisfatória e que afetou a relação entre os dois países.

c) Impacto do RIC sobre outros agrupamentos e coalizões

A relação trilateral entre China, Índia e Rússia, de forma mais restrita, tem implicações sobre outros foros dos quais os três países são integrantes. As prioridades nacionais divergentes fazem com que seja difícil ao trio auferir interações efetivas com organizações multilaterais.

Exemplo disso diz respeito ao BRICS, dentro do qual seus membros (além do trio, também integram o BRICS Brasil e África do Sul) têm dificuldade em traduzir intenções retóricas em progressos substantivos. De início, há o problema em conciliar as agendas de política externa de cada país – enquanto a Rússia tem objetivos mais ambiciosos, a China e a Índia buscam uma direção mais voltada ao desenvolvimento e à inserção na ordem tradicional –, há diferenças de opinião em assuntos específicos, como o uso de moedas locais em transações entre países do BRICS, o combate ao terrorismo (China e Índia estão em posições opostas com relação ao Paquistão) e a *internet* (a Índia defende uma posição mais livre e multilateral do que Rússia e China, que focam na segurança da informação). Dentro do BRICS, há avanços concretos, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), que permitem aos países do bloco o financiamento de vários projetos; ainda assim, o orçamento projetado é relativamente modesto (US$ 2 bilhões de cada membro ao longo de sete anos) em comparação aos números que a China, sozinha, já investiu no Fundo da Nova Rota da Seda (mais de US$ 40 bilhões), no BAII (mais de US$ 50 bilhões) e mesmo com relação a países individuais (em 2015, a China investiu US$ 17 bilhões no Cazaquistão). Por outro lado, apesar de suas limitações, o NDB e o ACR ao menos indicam maneiras pelas quais China, Índia e Rússia podem cooperar dentro de estruturas multilaterais, minimizando disputas de cunho político e favorecendo o estreitamento de laços econômicos e atuação em prol do desenvolvimento. Resta incerto se Moscou tem o desejo de que o BRICS siga nessa direção, pois isso favorecerá a China, que tem objetivos econômicos, em detrimento da Rússia; Vladimir Putin já declarou seu desejo de um BRICS como mecanismo de cooperação estratégica, mas China e Índia buscam assegurar que o bloco não assuma contornos de uma iniciativa anti-Ocidente. Para mais detalhes sobre o BRICS, ver o tomo 4.

Outra organização influenciada pelas dinâmicas trilaterais é a OCX. As prioridades nacionais divergentes fazem com que seja difícil ao trio auferir interações efetivas com organizações multilaterais. A OCX teve como origem o *Shanghai Five*, acordo de 1996 firmado entre China, Rússia, Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguistão, com a intenção de implementar medidas de construção de confiança ao longo da antiga fronteira sino-soviética. Por bastante tempo, a Rússia tentou incluir a Índia na organização, enfrentando a resistência da China, sob o argumento de que a expansão poderia prejudicar a coesão do foro. Havia uma preocupação mais específica de Pequim, que era o fato de que cada novo membro poderia trazer seus próprios conflitos para dentro da agenda da OCX, minando sua capacidade de operar como um arcabouço de segurança viável. Isso justificou a negativa à adesão do Irã, antes de 2015, sob o argumento de que o país ainda era objeto de sanções da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto Índia e Paquistão eram evitados por conta da questão da Caxemira. Ademais, a entrada da Índia, para a Rússia, era uma forma de diluir a primazia chinesa dentro da organização, ao passo que a resistência de Pequim ocorria exatamente pela mesma razão. A decisão, na Cúpula da OCX de 2016, de admitir a Índia, representou um compromisso geopolítico entre China e Rússia. A organização ganharia maior credibilidade internacional, sem que houvesse alteração no equilíbrio de influência dentro da organização, pois a entrada da Índia seria contrabalanceada pela adesão do Paquistão, aliado chinês. Essas manobras indicavam que a OCX tem importância sobretudo pelo seu valor simbólico, mais do que pela contribuição para a segurança regional, algo que não foi alterado pelas entradas indiana e paquistanesa. Ademais, a adesão não resolveu questões entre os dois países, tampouco contribuiu para reduzir a tensão entre Índia e China. Para mais detalhes sobre a OCX, ver seção específica anteriormente neste tomo.

d) Impacto do RIC sobre organização internacionais multilaterais universais

A relação trilateral entre China, Índia e Rússia, de forma mais restrita, também tem implicações sobre foros multilaterais de maior porte dos quais os três países são integrantes.

O fato de os três países integrarem, ao mesmo tempo, o BAII e o G20, além do BRICS, poderia teoricamente abrir alternativas para coordenação de políticas em áreas específicas, como ações conjuntas para aumentar suas cotas de votação no FMI e no Banco Mundial. Porém, mesmo aqui as possibilidades restam limitadas, considerando que a economia da China é muito maior do que as de Rússia e Índia, o que, portanto, faria com que merecesse uma cota maior na mesma proporção.

Outro óbice envolve o fato de que, a despeito de os três países declararem respeito à primazia da ONU, do Direito Internacional e da democratização das relações internacionais, há uma clivagem evidente entre a abordagem eminentemente bilateral de China e Rússia, de um lado, e do multilateralismo tradicional da Índia, de outro.

Exemplo dessa clivagem é a posição chinesa e russa a respeito das negociações relativas a contenciosos em que fazem parte. Moscou e Pequim já demonstraram sua preferência por diálogos com o menor número de partes possível, como no Processo de Minsk acerca da crise ucraniana ou da busca por negociações bilaterais pela China no âmbito da questão do mar do Sul da China. Isso faz com que os dois países também sejam cautelosos quanto a reformas substanciais do CSNU, pois isso indicaria a diluição de seus privilégios atuais. Da mesma forma, a preferência indiana pelo multilateralismo (salvo em temas de seu entorno imediato) também tem fundamento, dentro do objetivo de tornar-se um ator global em um ambiente multilateral, pois em um novo concerto de potências, a Índia seria relegada a papel coadjuvante. O impacto dessa dinâmica em

organizações internacionais maiores é, assim, considerável. No caso do BAII, iniciativa na qual a China é o principal ator político e financeiro, gera preocupações indianas e russas acerca de sua legitimidade como iniciativa representativa de uma ordem multilateral. No caso do G20, a questão é diferente: embora China, Índia e Rússia sejam membros, o grupo segue dominado pelas principais economias ocidentais, em termos numéricos e financiamentos.

Nesse contexto, os três países poderiam agir como uma força coesiva, mas na prática, não há ação na mesma direção. Enquanto a Índia, sobretudo sob Modi, tem-se globalizado e liberalizado, aproximando-se do mundo ocidental, a Rússia cada vez mais volta-se para seu próprio entorno. Dentro de tais circunstâncias, a expectativa realista é de que os três países consigam de forma ocasional coordenar suas ações na busca de objetivos táticos específicos e limitados.

e) Impacto do RIC sobre a multipolaridade atual

É possível enumerar vários fatores e implicações das variadas relações bilaterais, trilaterais e multilaterais entre os três países. De início, a já mencionada assimetria de capacidades faz com que cada país tenha metas, perspectivas e propósitos distintos. Por vezes, China, Índia e Rússia são capazes de contornar suas diferenças e concentrar-se no que os une, como a oposição ao unilateralismo norte-americano e ao intervencionismo ocidental e o apoio a um mundo multipolar no qual mais atores tenham influência. O desafio é traduzir esse sentimento em cooperação efetiva, sobretudo com as inter-relações bilaterais sendo tão diferentes. Mesmo a questão de "coordenação estratégica" entre o trio não cria consenso, com a Rússia defendendo um modelo rígido, ao passo que China e Índia defendem arranjos mais flexíveis e com menos elementos políticos. Para entender o que poderia levar os três países a ampliar sua cooperação, é necessário considerar outros fatores.

O primeiro deles diz respeito à ambição estratégica, característica comum a China, Índia e Rússia. A vontade dos países em questionar a liderança global norte-americana decorre em parte da insatisfação com a postura internacional dos EUA, mas também reflete a determinação em buscar um papel internacional maior para si. A Rússia busca retomar seu papel de protagonista, ainda que não como na época soviética; a China passou, recentemente, a buscar uma abordagem mais globalista e multidimensional; finalmente, a Índia tem como pretensão tornar-se uma potência e ator globalmente relevante. Esse embate entre ambições tem como desfecho mais provável a competição geopolítica, com a construção de esferas privilegiadas de interesse cada vez mais tênues, a exemplo do espaço pós-soviético como área de influência russa, mas que é cada vez mais permeada tanto pelo Ocidente quanto pela expansão chinesa; a prevalência indiana no sul da Ásia é também colocada em xeque pela atuação chinesa em países da região.

Outro fato diz respeito a abordagens instrumentalizadas e compartimentalizadas por parte de cada país. Ante as crescentes ambições quanto à política externa e à consequente redução de confiança recíproca, subsiste a questão sobre como cada país pode engajar-se melhor com os outros. Há duas abordagens amplas que podem ser citadas: a instrumentalização e a compartimentalização. A abordagem instrumental soa contraditória, por ser motivada por elementos táticos pontuais, mas reflete realismo e pragmatismo, pois se abandonam noções de convergência de pensamento em prol de pontos utilitários. Quanto à abordagem compartimentalizada, envolve a capacidade de desenvolver certas áreas de cooperação sem que haja dificuldades em outras partes da relação, com foco em pautas positivas, como a tentativa de Índia e China em aprofundar seus laços econômicos e comerciais. Em cenários assim, contudo, há

o risco de que eventual “nova ordem mundial” não seja marcada pela cooperação, mas por atritos geopolíticos cada vez maiores e alienação mútua.

Finalmente, há a centralidade dos EUA e da ordem global por eles liderada. Esse fator é importante porque há convergência nas perspectivas de China, Índia e Rússia sobre o papel exercido pelos EUA no tabuleiro global. O engajamento com Washington é distinto entre os três: enquanto a Rússia adota postura adversária mais aberta, a China se manifesta de forma mista, combinando cooperação e competição, e a Índia, sobretudo com Modi, adotou postura pró-americana. Essa distinção faz com que se questione o impacto dos três países sobre a atual ordem internacional, sobretudo porque, de um lado, a Rússia busca alterá-la, enquanto, de outro, China e Índia busquem reformas. Mas ainda não houve progresso quanto á criação de um sistema alternativo de normas e valores universais, e nem mesmo a retração do período sob Donald Trump fez com que esse quadro se alterasse.

Por ora, a cooperação trilateral entre China, Índia e Rússia permanece essencialmente retórica, com a percepção de que os três países estão mais focados nos EUA do que entre si.

Sobre as posturas de China e de Índia diante da Guerra na Ucrânia, ver seção II do tópico 3.6.3.

f) Impacto do RIC sobre a multipolaridade futura

É possível, a partir da análise das interações entre China, Índia e Rússia, questionar-se sobre a possibilidade de início de uma era trilateral – ou de seu fim, antes mesmo do início. Diante da posição central ainda demonstrada pelos EUA, e considerando as tensões internas do triângulo entre China, Índia e Rússia, uma posição possível é a de que não haverá espaço para uma *troika* não ocidental, sobretudo após a aproximação indiana aos EUA. Há, entre os três países, discordâncias sobre visões dessa possível nova ordem mundial e sobre multipolaridade, além de divergências em questões específicas, como a Caxemira, o mar do Sul da China e a reforma do CSNU. Isso dificulta a consolidação de um consenso entre os três principais atores não ocidentais da atual ordem. Finalmente, cabe o questionamento sobre a possibilidade de a interação entre os três países levarem a um novo multilateralismo ou a novas instâncias de confronto. A inter-relação entre China, Índia e Rússia leva à dúvida sobre a consolidação de uma maior cooperação trilateral entre os países, ou de novos alinhamentos estratégicos, com rivalidade crescente. De um lado, há a “entente autoritária” sino-russa, contraposta aos EUA, com suporte de uma Índia mais assertiva e de um Japão com ímpeto renovado. Muito do possível desfecho passará pela dinâmica sino-americana, se haverá confronto ou cooperação. A despeito da dinâmica do período sob Donald Trump, com a guerra comercial e atritos em temas como o mar do Sul da China, há pouca indicação de um cenário de confronto que viesse a prejudicar os dois lados. E o fato de que os EUA, sob Trump, não conseguiu aproximar-se de Moscou, fez com que a dinâmica sino-americana, no tabuleiro global, não tivesse alterações fundamentais. No caso indiano, apesar da aproximação com Washington sob Modi, não há sinais de que o país venha a romper seu histórico não alinhado por meio de alianças formais.

Nos pontos em que nem China, nem Índia, nem Rússia demonstram interesse em um realinhamento estratégico substancial, o cenário mais plausível é a continuidade do que há atualmente. No caso, as três principais potências não ocidentais seguirão engajadas entre si em uma plêiade de formatos, do bilateral ao multilateral, com variados graus de convicção e comprometimento. A parceria sino-russa seguirá a mais importante e influente; o engajamento sino-indiano seguirá marcado pela separação entre cooperação econômica e assuntos políticos e

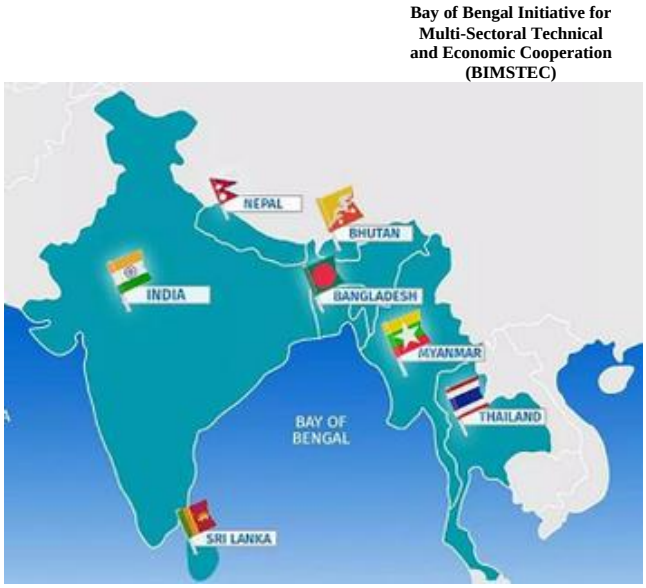
de segurança; finalmente, a relação indo-russa manterá elementos-chave de cooperação, mas tende a declinar em importância relativa. Os três lados se envolverão em um número cada vez maior de estruturas sub-regionais, regionais e globais, mas o engajamento seguirá sobretudo por vias bilaterais e, no máximo, trilaterais.

IV. Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) e Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC)

Duas organizações regionais importantes no que tange as alianças no oceano Índico são a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês) e a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês).

A SAARC tem como Estados-Membros Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Foi fundada em Dhaka (1985), com secretariado sediado em Katmandu, Nepal. A organização promove o desenvolvimento da integração econômica e regional e lançou a Área de Livre Comércio do Sul da Ásia (SAFTA, na sigla em inglês, 2006).

Fonte: Rainer Lesniewski / Alamy Stock Photo



Fonte: *Vajiram & Ravi IAS Study Center*

A BIMSTEC foi criada em Bangkok (1997), e seus Estados-Membros, entre os países dependentes da Baía de Bengala, são Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia. Foram identificados 14 setores prioritários de cooperação (entre estes estão transportes, turismo, contraterrorismo, meio ambiente, energia, saúde, agricultura, comércio, tecnologia, pesca) e vários centros BIMSTEC foram criados com foco nesses setores. Um acordo de livre comércio da BIMSTEC está em negociação, também referido como o mini SAARC. Seu secretariado permanente fica em Dhaka, Bangladesh.

Desde que assumiu o poder, Modi tem promovido a chamada política *Neighbourhood First*, pela qual procura estreitar os laços com Nepal, Butão, Bangladesh, Sri Lanka, Myanmar, Tailândia e Maldivas. Somente o último destes país não faz parte da BIMSTEC, e, dessa forma, Modi tem privilegiado o diálogo por meio desta (bem como pelo diálogo BBIN: Bangladesh, Butão, Índia, Nepal), em detrimento da SAARC, que também congrega o Paquistão, país com o qual as relações de extrema rivalidade se tem deteriorado desde 2019.

V. Outras iniciativas de cooperação econômica na Ásia-Pacífico

a) Iniciativa de Grande Tumen (GTI)

A Iniciativa de Grande Tumen (GTI, na sigla em inglês) é um mecanismo de cooperação de países do Nordeste Asiático (NEA) que foi lançada em 1995 com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A GTI é uma evolução do Programa de Desenvolvimento para a Área do Rio Tumen (TRADP, na sigla em inglês), lançado pelo PNUD em 1991 (e iniciado em 1992) como um programa de cooperação regional após o aceite dos quatro membros atuais da GTI (China, Coreia do Sul, Mongólia e Rússia) e da Coreia do Norte, membro originário da iniciativa que a deixou em 2009. A área do rio Tumen, fronteiriça e rica em recursos naturais, foi palco de conflitos no passado.

Cada uma das seis áreas de atuação prioritárias da GTI – transportes, comércio e investimento, turismo, agricultura, energia e de meio ambiente – está representada por um de seus quatro Conselhos e dois Comitês. Além de promover a integração física entre os países que fazem parte da região de Grande Tumen (uma extrapolação da área banhada pelo rio Tumen), a GTI se tornou uma plataforma de cooperação econômica e de diálogo político, contribuindo para a paz e estabilidade no NEA. A GTI trabalha constantemente com parceiros externos, como o Japão, e em seu bojo foram criados mecanismos inéditos ao NEA, como a Associação de Bancos de Exportação e Importação do NEA, e a recente Associação Empresarial do NEA. Durante a reunião da Comissão Consultiva da GTI, seu órgão máximo, em 2021, o representante chinês mencionou a vontade de criar sinergias entre o GTI e a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

Fonte: GTI

b) Cooperação Lancang-Mekong (LMC)

A Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês), estabelecida em 2016 pelos Estados banhados pelo rio Lancang-Mekong[622], tem por objetivo primário o manejo das águas represadas nas megabarragens chinesas já existentes no rio Lancang, que afeta o potencial

[622] Lancang é como os chineses chamam a parte do rio Mekong situada dentro de seu território. O Lancang-Mekong nasce no platô tibetano, atravessa a península da Indochina e desagua no sul do Vietnã. Camboja, China, Laos, Myanmar, Vietnã e Tailândia são banhados por esse rio.

hidrelétrico dos países à jusante, bem como de assuntos relacionados aos demais projetos hidrelétricos (cerca de vinte) planejados ao longo do Lancang-Mekong. Entretanto, a LMC não se limita a esse objetivo, sendo uma iniciativa abrangente de cooperação que visa ao desenvolvimento sub-regional, bem como à implementação da Agenda 2030.

Analistas interpretam o *modus operandi* da LMC como uma miniatura da BRI – adicione-se que ela tem contribuído para estreitar laços entre os países da península da Indochina e a BRI. Além disso, interpretam que a LMC, que foi patrocinada sobretudo pela China, é uma tentativa de Pequim de se sobrepor aos mecanismos de cooperação preexistentes na sub-região do rio Mekong, os quais contavam com a participação de atores externos, como os EUA, o Japão, a Coreia do Sul e a Índia.

Seus principais mecanismos são um Arranjo de Cooperação 3+5, que decidiu os três pilares da LMC – questões políticas e de segurança; desenvolvimento econômico e sustentável; e trocas socioculturais e interpessoais –, Reuniões de Alto Nível (de líderes, de ministros das Relações Exteriores, do alto oficialato e de diplomatas) e grupos de trabalho sobre áreas prioritárias. Em 2018, a Cúpula de Líderes da LMC aprovou um Plano de Ação Quinquenal (2018-2022).

Além disso, mais de quatro dezenas de projetos de infraestrutura em países da península da Indochina, a serem financiados pela China, foram aprovados no âmbito da LMC. Note-se, ainda, que os países da LMC foram privilegiados pela China na distribuição de vacinas durante a pandemia.

Fonte: STIMSON

c) Programa de Cooperação Econômica Regional da Ásia Central (CAREC)

O Programa de Cooperação Econômica Regional da Ásia Central (CAREC, na sigla em inglês), estabelecido em 1997 pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD, no qual está seu secretariado), funciona como um corredor econômico entre seus atuais onze Estados-Membros – Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, China, Geórgia, Quirguistão, Mongólia, Paquistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Além do BAD, o CAREC tem como parceiros o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), o Banco Islâmico de Desenvolvimento, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o PNUD. O

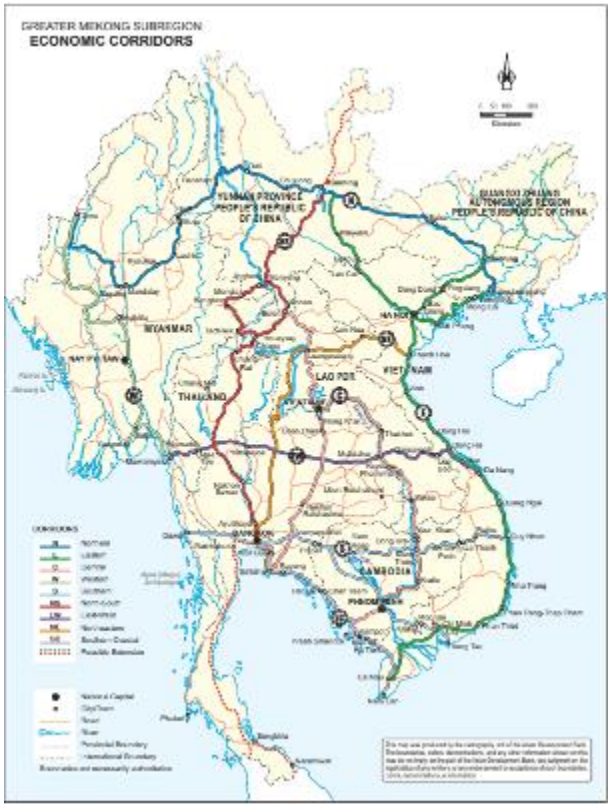
CAREC visa a facilitar iniciativas que fomentem o desenvolvimento econômico sustentável e a prosperidade compartilhada na região. Até dezembro de 2021, o programa já havia mobilizado US$ 41 bilhões em investimentos, cobrindo 213 projetos, sobretudo nas áreas de transportes, comércio e energia. Em seu principal documento, "CAREC 2030", publicado em 2017, afirma-se a vontade de incrementar a conectividade interpessoal, de políticas e de projetos entre os países da CAREC, além de torná-la uma plataforma mais aberta e inclusiva. Nesse sentido, menciona-se, no documento, que a CAREC fortalecerá laços com outros mecanismos ativos na região, como a BRI e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX). Desde 2001, realizam-se, anualmente, conferências ministeriais, onde são traçadas as estratégias e políticas da CAREC. A última ministerial, em novembro de 2021, teve como mote a digitalização, endossando a Estratégia Digital 2030 da CAREC, tendo como outros destaques estratégias de recuperação econômica para o período pós-pandêmico.

Fonte: CAREC

d) Programa de Cooperação Econômica da Sub-região de Grande Mekong (GMS)

O Programa de Cooperação Econômica da Sub-região de Grande Mekong (GMS, na sigla em inglês) foi estabelecido em 1992 pelo BAD (no qual está seu secretariado) em conjunto com Camboja, China, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã, os seis países que compõem a sub-região. Em conformidade com o Planejamento Estratégico 2012-2022, que expandiu o escopo temático do programa, o GMS adota atualmente três estratégias de longo prazo (3 Cs): fortalecer a conectividade por meio de infraestrutura física e do desenvolvimento de corredores econômicos; aumentar a competitividade por meio da integração de mercado e da facilitação do comércio e da mobilidade na sub-região; construir um senso de comunidade por meio do tratamento de questões sociais e ambientais comuns. Há mais de 200 projetos em execução correntemente no âmbito do GMS, que são operacionalizados pelo Mecanismo de Investimento Regional do GMS (RIF, na sigla em inglês). Na declaração conjunta da última cúpula do GMS, que ocorreu em setembro de 2021, destacou-se a intenção de tornar o programa mais aberto, bem como a sinergia (a ser incrementada) do GMS com outras iniciativas, como a Agenda 2030, a BRI e a LMC. Ademais,

adotou-se, nessa cúpula, o Planejamento Estratégico 2030 (GMS 2030), com enfoque em inovação, notadamente sobre a revolução digital.



Fonte: *B-I-G Capacity Building Program for Connectivity*

e) Fórum de Boao para a Ásia (BFA)

O Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês) é uma organização internacional sediada na China que foi estabelecida em 2001 por Austrália, China e outros 24 países asiáticos[623]. Israel, Nova Zelândia e Maldivas também compõem atualmente o BFA. O principal tema debatido no fórum é o desenvolvimento econômico, que se expande em cinco áreas focais: inovação tecnológica, saúde, educação, cultura e mídia. Grandes empresas globais, como a AstraZeneca, a Samsung e a Vivo, são parceiras do BFA. Temas centrais à Ásia e ao mundo foram discutidos no BFA nas últimas décadas, como a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), a crise dos Tigres Asiáticos e a estratégica geopolítica de ascensão pacífica da China. A conferência anual do BFA de 2022 teve por tema "O Mundo em meio à COVID-19 e Além", tendo a fala de Xi Jinping ressaltado o papel da China no combate à pandemia, bem como os avanços em torno da Iniciativa de Desenvolvimento Global e de iniciativas de cooperação como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e a BRI.

[623] Bangladesh, Brunei, Camboja, Cazaquistão, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Quirguistão, Singapura, Sri Lanka, Tadjiquistão, Tailândia, Turcomenistão, Uzbequistão e Vietnã.

3.10.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas

I. Coreia do Norte

a) Política interna da Coreia do Norte

Embora possa ter suas raízes na resistência à ocupação japonesa, ponto fundamental para o início da inserção internacional da Coreia do Norte seria o próprio contexto de formação do país, em decorrência da Segunda Guerra Mundial e da ocupação soviética ao norte da península após a rendição japonesa. A ocupação soviética dá apoio à conformação progressiva de regime comunista de partido único na parte norte da península, sob o comando de Kim Il-sung, que, em 1948, se torna o primeiro premiê do país (cargo máximo até 1972, quando passou a ser o de presidente, extinto com sua morte em 1994). A Guerra da Coreia, uma das mais emblemáticas *proxy wars* da Guerra Fria, também cumprirá papel essencial na inserção internacional coreana, com a consolidação da divisão da península em torno do paralelo 38, sem acordo de paz, e com a consolidação de relacionamento próximo com a República Popular da China (RPC).

Em meados da década de 1950, Kim Il-sung elabora a ideologia *Juche* (autossuficiência), baseada no princípio filosófico de que o homem é o mestre de tudo e tudo decide, o que, na prática, foi a busca de traduzir o socialismo soviético para a realidade norte-coreana. Em 1967, surgem os "Dez Princípios para o Estabelecimento de um Sistema Ideológico Monolítico". Nas décadas seguintes, aprofundam-se as diferenças entre as duas Coreias, com destaque para o acelerado desenvolvimento da porção sul. Nessa época, há tentativas com suposto envolvimento norte-coreano em assassinato de líderes sul-coreanos. Em 1977, a *Juche* se torna a ideologia oficial do país.

O colapso soviético priva a Coreia do Norte de uma de suas principais aliadas e fonte de recursos. Com a morte de Kim Il-sung, em 1994, seu filho Kim Jong-il assume o poder, como secretário-geral do Partido Comunista. Aprofunda-se a militarização do regime[624], com a elevação da Comissão de Defesa Nacional ao estatuto de principal órgão de governo, o que durará até 2016, com sua substituição pela Comissão de Negócios do Estado. Na mesma época, o governo anuncia sua nova política, a *Songun* (Exército primeiro). A capacidade militar é central na vida política da República Popular Democrática da Coreia (RPDC), presente, direta ou indiretamente, nas doutrinas políticas nacionais: *Juche*[625], *Songun*[626] e *Byungjin*[627]. No final de 2011, Kim Jong-il morre e é sucedido por seu filho mais novo, Kim Jong-un.

b) Programa nuclear

Para aspectos relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção correspondente no tópico 5.4 no tomo 5. Para aplicação de teorias de relações internacionais ao

[624] Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime.
[625] Autossuficiência. Mistura marxismo com elementos místicos do líder. Criada por Kim Il-sung, diz, resumidamente, que o ser humano é dono do seu próprio destino e tem a capacidade de modificá-lo, já que é um ser independente, criativo e consciente. Trata da independência do país e também a independência da classe trabalhadora, uma vez que só é capaz de acontecer sob um sistema socialista no qual os meios de produção foram socializados, acarretando assim aos indivíduos e aos coletivos de trabalhadores a tomada da independência e a criação de uma sociedade coletivista.
[626] Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.
[627] Desenvolvimento paralelo do programa militar – incluído o programa nuclear e de mísseis – e da economia.

programa nuclear da Coreia do Norte, ver o tomo 1.

c) Programa de mísseis

O programa de mísseis teve impulso relevante nos anos 1980 e 1990, quando do congelamento do programa nuclear. Destaca-se, nesse particular, a cooperação com o Irã para o comércio e desenvolvimento de mísseis, com sanções a ambos desde a década de 1990 nesse tópico. Houve inclusive uso de empresas para facilitar o intercâmbio – sobretudo exportação tecnológica da RPDC ao Irã por essa via –, o que resultou em sanções às empresas também.

O tipo de míssil bastante sensível à segurança internacional é o balístico, capaz de transportar ogivas nucleares: a RPDC, ao longo do tempo, conduziu testes com esses mísseis nos mais diversos alcances, inclusive intercontinental, além de testar diversos modelos plataformas de lançamento para os mesmos. O primeiro teste com míssil balístico ocorreu em 1998 e, em 2017, o primeiro exitoso com míssil balístico intercontinental. Nesse entretempo, em 1999, a Coreia do Norte aceitou moratória no que diz respeito a testes de mísseis de longo alcance, respeitando-a até 2005. Acredita-se que o míssil mais recente, Hwasong-15, tenha um alcance potencial de treze mil quilômetros, alcance que o possibilita atingir qualquer lugar na América do Norte. Possui também mísseis regulares dos mais variados alcances. Testou armas hipersônicas, que, ao contrário dos balísticos, não estão sancionadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Kim Jong-un suspendeu os testes no final de 2017 durante as negociações com os Estados Unidos (EUA) e a Coreia do Sul. Pyongyang retomou os testes em meados de 2019, com mísseis de curto alcance, após o fracasso das negociações, realizando também lançamento submarino de míssil balístico. Em 2021, testou mísseis balísticos de curto alcance com tecnologia que facilita o transporte e a velocidade de lançamento; míssil de cruzeiro de longo alcance mais manobrável, que dificulta sistemas de defesa antimísseis se lançado em conjunto com mísseis balísticos; e pela primeira vez mísseis de um lançador de vagões, que dificulta a detecção. Em 2022, foram lançados mais de 90 mísseis balísticos, alguns deles intercontinentais. A soma é maior que a que havia sido lançada até então pelo regime Kim Jong-un, muitos deles em resposta a exercícios militares entre os EUA e a Coreia do Sul, que vêm sendo expandidos. Permanecem incógnitas em torno da precisão dos mísseis balísticos, sobre a carga nuclear que eles podem carregar, e ainda não está claro se possuem a capacidade de sobreviver à reentrada. Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance.

Destaca-se que as divergências no CSNU impediram resoluções e sanções em alguns desses casos. Em junho de 2022, China e Rússia vetaram projeto de resolução dos EUA no CSNU que condenava os testes de mísseis balísticos norte-coreanos e impunha nova rodada de sanções, o que os levou a ter de explicar os motivos do veto na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), segundo um novo requisito imposto aos P5 desde abril de 2022, pela resolução da AGNU A/RES/76/262).

d) Relações intercoreanas contemporâneas

As relações intercoreanas foram retomadas nos anos 1990 sob os auspícios do primeiro presidente democraticamente eleito da Coreia do Sul, Roh Tae-woo (1988-1993), com a permissão do comércio direto e de intercâmbios esportivos. Em 1991, assinaram um “Acordo Básico”, cujo foco foi o respeito mútuo, a renúncia à agressão armada, o intercâmbio e a cooperação em diversos

setores e a garantia do livre intercâmbio de pessoas entre os dois países. Também emitiram uma Declaração Conjunta sobre a Desnuclearização da Península Coreana, comprometendo-se a não possuir, produzir ou usar armas nucleares e proibindo o enriquecimento de urânio e o reprocessamento de plutônio. A retirada unilateral, em relação à Coreia do Sul, das ogivas dos EUA no contexto do *Strategic Arms Reduction Treaty* (START I) também motivou a aproximação. Ambos os países entram na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1991. O sucessor de Roh, Kim Young-sam (1993-1998), teve relações conturbadas, adotando linha dura diante da primeira crise nuclear.

O governo de Kim Dae-jung (1998-2003) inaugurou a política de reaproximação *Sunshine Policy*, mantida pelo governo seguinte (2003-2008). Houve aumento da ajuda bilateral, de investimentos e da assistência humanitária, de ingresso de turistas em enclaves norte-coreanos próximos à fronteira. No entanto, o aprofundamento da crise nuclear na península dificultou a implementação da política. Após o primeiro teste nuclear da RPDC em 2006, a Coreia do Sul reduziu sua ajuda, embora o investimento tenha continuado. Com o processo hexapartite mostrando algum progresso no ano seguinte, houve uma cúpula em Pyongyang que delineou projetos de reaproximação. A Coreia do Sul, nesse período, buscou fortalecer a cooperação intercoreana, de que são exemplos as duas reuniões de cúpula da Coreia em Pyongyang (junho de 2000 e outubro de 2007), as reuniões de familiares separados pelo conflito coreano e o desfile conjunto das duas Coreias nos Jogos Olímpicos de 2000. A *Sunshine Policy* termina com a eleição de Lee Myung-bak, na Coreia do Sul, em 2008, presidente conservador, que adota política de pressão contra o país vizinho.

O novo governo não implementou os projetos, e a *Sunshine Policy* foi abandonada em detrimento de uma abordagem "pragmática" das relações. Essa abordagem vinculou a ajuda e a cooperação intercoreana à desnuclearização, além de ampliar cobranças em temas como direitos humanos. Diversas crises na complicaram as relações, sobretudo o teste nuclear de 2009. O governo seguinte (2013-2017), de Park Geun-hye, manteve o distanciamento diante dos testes realizados em 2013, 2016 e 2017, apesar de retoricamente ter defendido a aproximação. Para além da questão nuclear, as tensões entre a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e os EUA se intensificam na virada da década de 2000 para 2010, em episódios como o afundamento de um navio de guerra, o rompimento de laços econômicos intercoreanos e o bombardeio da ilha sul-coreana de Yeonpyeong.

Em 2017, chega ao poder Moon Jae-in. As relações intercoreanas, no marco da *Moonshine Policy*, melhoraram significativamente em 2018, antes de esfriar em 2019 e deteriorar-se em 2020. Em 2018, as duas Coreias realizaram três cúpulas, assinaram um acordo militar e outros pactos, abriram escritório de ligação permanente (a primeira vez em que constituem canal para contato direto em tempo integral) e desfilaram sob uma mesma bandeira nos Jogos Olímpicos de Inverno realizados na Coreia do Sul (a delegação da Coreia do Norte aos Jogos Olímpicos incluiu a irmã de Kim Jong-un, que se encontrou com o presidente sul-coreano Moon Jae-in).

A principal cúpula foi a primeira, realizada em abril de 2018, em Panmunjon (na zona desmilitarizada). Após o anúncio de que a RPDC congelaria armas e testes de mísseis, Kim Jong-un atravessou a fronteira para uma cúpula com Moon Jae-in. Os líderes assinaram uma declaração conjunta comprometendo-se a trabalhar para a desnuclearização da península e apontando para a possibilidade de encerrar formalmente a Guerra da Coreia por meio de tratado de paz. O conteúdo da declaração foi reafirmado durante a primeira cúpula entre Trump e Kim. Foi a primeira vez que um líder norte-coreano adentrou em território do sul.

Na terceira cúpula entre Kim e Moon, desta vez em Pyongyang, os líderes assinam uma declaração conjunta delineando medidas para reduzir tensões, expandir intercâmbios e cooperação intercoreanos e alcançar a desnuclearização. A declaração afirma que o Norte fechará permanentemente um local de teste de mísseis, permitirá que inspetores internacionais entrem no país e desmantelará seu sítio nuclear, com a condição de que se esperavam as "medidas correspondentes" dos EUA. Uma declaração militar anexa delineia medidas para reduzir tensões militares, incluindo em termos de exercícios militares, e para transformar a zona desmilitarizada em uma zona de paz. Os dois lados também se comprometeram a fortalecer a cooperação econômica. As sanções em vigor, inclusive as unilaterais norte-americanas, no entanto, impediram Seul de perseguir muitos projetos intercoreanos desejados pela presidente Moon. Após a cúpula de Hanói (entre Trump e Kim), Pyongyang em grande parte ignorou as ofertas de Seul de assistência humanitária, iniciativas de pequena escala e fortalecimento dos laços diplomáticos.

Em junho de 2020, a tensão aumentou na península, quando a Coreia do Norte declarou sua vizinha como "inimiga", cortou todos os canais de comunicação e explodiu um escritório de ligação sul-coreano em seu território. Pyongyang disse que estava retaliando o envio por grupos da sociedade sul-coreana de balões com folhetos contrários ao regime, o que violaria o acordo intercoreano de 2018. Em seu discurso à 75ª Sessão da AGNU, em setembro de 2020, Moon mencionou a esperança de que "a ONU e a comunidade internacional forneçam apoio para que possamos avançar para uma era de reconciliação e prosperidade até que se chegue a uma declaração do fim da guerra" e que "a declaração de fim da guerra abrirá a porta para a desmilitarização completa e para um regime de paz permanente na península coreana".

No espectro político sul-coreano, os termos conservador e progressista têm relação à abordagem sobre a RPDC: estes são a favor de maior engajamento, vendo os programas de armas militares de Pyongyang como a manifestação da insegurança e do isolamento político do regime; aqueles têm uma visão mais cética das intenções norte-coreanas e adotam uma linha mais dura. Nesse sentido, Yoon Suk-yeol, eleito em 2022 pelo partido conservador, enfatizou que adotaria linha mais dura em relação a Pyongyang do que seu antecessor – semelhante, assim, ao governo de Lee Myung-bak (2008-2013). Especialistas apontam possibilidade de nova corrida armamentista. Ele, inclusive, defendeu a expansão da cooperação militar, com a ampliação de baterias antiaéreas e retomada de exercícios conjuntos com os EUA, suspensos unilateralmente por Donald Trump desde 2018. Além disso, só manterá conversas com a RPDC se houvesse uma perspectiva realista de resultados concretos e anunciou iniciativa de instalar um escritório de ligação trilateral Coreia do Sul-EUA-Coreia do Norte na área desmilitarizada. Em seu discurso de posse, explicitou melhor a sua política: apoio econômico em troca da desnuclearização completa, bem como reações políticas e militares decisivas a novas provocações de Pyongyang. Por outro lado, comprometeu-se a fornecer apoio humanitário independentemente de políticas ou de circunstâncias de desnuclearização na península Coreana. Também disse que expandirá os intercâmbios culturais e a comunicação com base no princípio da reciprocidade. No entanto, especialistas apontam que a exigência de reciprocidade pode ser obstáculo à implementação efetiva de tais políticas. Há possibilidade também de pleito para ingresso no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Ao final de 2022, exemplos atuais do estágio da relação são as trocas de tiros de advertência em outubro e reações da Coreia do Sul aos testes missilísticos norte-coreanos.

e) Relações contemporâneas com os Estados Unidos

Desde que o presidente Donald Trump concordou pela primeira vez, em março de 2018, em realizar uma cúpula com o líder norte-coreano Kim Jong-un para discutir os programas nucleares e de mísseis da Coreia do Norte, o governo norte-americano enfatizou a importância de desenvolver um relacionamento próximo entre líderes. A estratégia pareceu presumir que se aufeririam melhores resultados do que as negociações em nível técnico empregadas por governos anteriores.

Trump e Kim realizaram três reuniões: em Singapura (junho de 2018); Hanói (fevereiro de 2019); e Panmunjom (junho 2019, marcando a primeira visita de um presidente dos EUA ao lado norte-coreano da zona desmilitarizada). A diplomacia pessoal reduziu as tensões que chegaram a ponto bastante delicado em 2017, com o risco de que uma guerra poderia estourar na península coreana.

Os EUA cancelaram exercícios militares com a Coreia do Sul em 2018. No mesmo ano, prisioneiros dos EUA foram libertados. A diplomacia também ajudou a preservar o cumprimento da moratória autoimposta pela Coreia do Norte em 2018 sobre seus testes nucleares e de mísseis balísticos ao menos até meados de 2019 (quando voltou a realizar testes de mísseis, embora, na ocasião, de curto alcance).

Apesar da promessa de Kim na cúpula em Singapura em 2018 de trabalhar para desnuclearizar completamente o país, não houve progressos concretos nesse sentido, e Pyongyang tem reforçado suas capacidades militares. A cúpula de Hanói, em fevereiro de 2019, terminou sem um acordo devido a diferenças sobre o escopo e sequenciamento de medidas de desnuclearização da RPDC em troca de alívio de sanções. Os dois países não concordaram sobre etapas de desnuclearização, se um acordo incluirá o programa de mísseis da RPDC, ou os mecanismos para verificar o cumprimento dos compromissos, incluindo arranjos de inspeção e monitoramento. Em outubro de 2019, a Coreia do Norte abandonou as conversas que vinha mantendo com os EUA em Estocolmo. Enquanto isso, China, Rússia e, em menor medida, a Coreia do Sul pediram um relaxamento de sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a proposta de Pequim e Moscou, em dezembro de 2019, para levantar várias sanções na ONU. A administração Trump, contudo, rejeitou as propostas considerando-as como “prematuras”.

No começo de 2020, a Coreia do Norte informou que não estava mais vinculada aos compromissos de interromper os testes nucleares e de mísseis, culpando tanto o fracasso dos EUA em cumprir o prazo de final do ano para concluir negociações nucleares e quanto as sanções norte-americanas “brutais e desumanas”.

Em março de 2020, Kim Yo-jong, irmã de Kim Jong-un, anunciou que o presidente Trump enviou uma carta ao irmão oferecendo cooperação no combate ao novo surto de coronavírus. A Casa Branca confirmou o envio da carta, acrescentando que “o presidente espera continuar a manter contato com o presidente Kim”. Embora expressando “sincera gratidão” pela carta, Kim Yo-jong lamentou que as relações entre os dois países não sejam tão boas quanto as “excelentes” relações entre os dois líderes. Ela acrescenta que “mesmo neste momento estamos trabalhando muito para desenvolver e nos defender por conta própria sob o ambiente cruel que os EUA desejam propiciar”.

f) Perspectivas para o relacionamento com Coreia do Sul e com Estados Unidos

Não se pode antever o fim do programa nuclear coreano, tampouco possibilidades concretas de reunificação. Por esse motivo, as preocupações de segurança especialmente de Coreia do Sul e de Japão seguirão altas, o que enseja a necessidade de incrementar gastos militares e a proteção de seus territórios. Logo no início do governo Biden, a Coreia do Sul chegou a entendimento com os EUA sobre a cobertura dos gastos para manutenção de tropas norte-americanas em seu território, aumentando suas contribuições.

Os desdobramentos mais recentes indicam esfriamento no processo de aproximação, ao mesmo tempo em que começam a haver indícios de que a Coreia do Norte poderá retomar seus testes nucleares em breve, dados os testes de mísseis realizados em março. O Pentágono expressou preocupações em fevereiro em torno de um relatório da ONU que indicou um possível reprocessamento de combustível nuclear para bombas norte-coreanas.

O governo Biden vem fazendo manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomoda Pyongyang. A irmã do ditador norte-coreano, Kim Yo-jong, apontada como potencial sucessora, divulgou um comunicado com conselhos à nova administração americana, em meio a uma viagem de integrantes do alto escalão do governo Biden por Japão e Coreia do Sul. "Se quiserem dormir bem nos próximos quatro anos, seria melhor que não façam nada que lhes faça perder o sono", declarou ela, segundo a agência sul-coreana de notícias Yonhap.

Até agora a Coreia do Norte ignorou as tentativas do governo Biden para estabelecer diálogo, informou a Casa Branca, numa continuidade do esfriamento já notado desde meados de 2019 com Trump. A porta-voz do governo Biden, Jen Psaki, disse que autoridades americanas tentaram entrar em contato com a Coreia do Norte por meio de diferentes canais desde que o democrata assumiu, há dois meses. "O objetivo é reduzir o risco de agravamento [da situação]. Mas até agora não recebemos nenhuma resposta." Apesar do insucesso diplomático, Biden não aparenta sinais de mudança de rota. A vice-presidente Kamala Harris visitou fronteira das Coreias e endureceu discurso dos EUA contra Pyongyang, em 2022.

Em artigo ao *New York Times* em abril de 2021, o então presidente sul-coreano pediu que os EUA voltassem a engajar-se com a Coreia do Norte: "A coisa mais importante para os dois governos é ter vontade de diálogo e sentar-se frente a frente o mais rápido possível." "Espero que Biden faça história, tornando-se o Presidente que alcançou um progresso substancial e irreversível em direção à desnuclearização completa e a um acordo de paz na península coreana." Moon visitou Biden em Washington, em maio.

O governo conservador do presidente Yoon Suk-yeol, iniciado em maio de 2022, tem adotado postura mais confrontativa. Desde o início do ano, a Coreia do Norte tem aumentado a frequência de seus testes de mísseis, e o desenvolvimento de mísseis nucleares é um curso padrão. Os países estão em uma corrida armamentista recente. O presidente sul-coreano alertou sobre uma resposta conjunta sem precedentes com aliados se a Coreia do Norte prosseguir com um teste nuclear. Em linhas gerais, o relacionamento com ambos está em um impasse e praticamente não existe diálogo no momento.

II. Myanmar

a) Panorama político geral

Com população de aproximadamente 54 milhões de habitantes, Myanmar é um país de maioria budista (88%), com mais de 150 grupos étnicos distintos. Em 1948, ficou independente do Reino Unido, sob o nome União da Birmânia. De 1962 até 2011, o país foi governado pelos militares, que, em 1989, mudaram o nome para União de Myanmar. De 2011 até 2015, formou-se um governo quase-civil, ainda governado por militares, mas com implementação de reformas políticas e liberalização econômica: fim da censura, negociações com grupos rebeldes e soltura de opositores (volta de Aung San Suu Kyi à política), afastamento da China e aproximação com o Ocidente. Houve visita de Hillary Clinton e Obama (2011 e 2012) e fim de sanções econômicas. Em 2015, realizaram-se as primeiras eleições abertas em mais de 25 anos no país, com vitória de Suu Kyi, pela Liga Nacional pela Democracia (LND), e estabelecimento de governo civil, mas com participação importante dos militares.

b) Questão dos *Rohingyas*

Eclodiu conflito em 2017 na região de Arakan (Rakhine) contra a minoria *rohingya*. Suu Kyi (então Conselheira Estado de Myanmar, prêmio Nobel e birmanesa) foi acusada de cumplicidade e compareceu à Corte Internacional de Justiça (CIJ)[628] em 2019, onde negou as alegações de genocídio – em 22 de julho de 2022, a CIJ decidiu, por quinze votos a um, que tem jurisdição sob a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948) para ouvir o pedido apresentado pela Gâmbia contra Myanmar em novembro de 2019. O Tribunal Penal Internacional (TPI), desde 2019, também investiga possíveis crimes cometidos contra esse grupo. A discriminação contra os *rohingyas* foi institucionalizada por meio da Lei de Nacionalidade de 1982, a qual não reconhece essa etnia oficialmente, o que resultou na apatridia de milhares de pessoas. Desde agosto de 2017, mais de 740 mil *rohingyas* refugiaram-se em Bangladesh, quando as forças de segurança de Myanmar atacaram centenas de aldeias *rohingyas*. Monges nacionalistas budistas com influência sobre o governo e o Exército são acusados de incitar ódio contra essa minoria, que é considerada estrangeira pelo fato de descender dos bengalis que migraram para Myanmar durante a colonização britânica.

Em janeiro de 2021, aconteceu o 3º ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU), no qual foi examinada a situação dos direitos humanos em Myanmar. Dentre as recomendações recusadas por Myanmar, destaca-se a de cooperação com o TPI, sob a justificativa de que o país não faz parte do Estatuto de Roma.

[628] Caso Gâmbia *versus* Myanmar: o pedido da Gâmbia (novembro de 2019) alega que os militares de Myanmar e outras forças de segurança perpetraram genocídio destruindo sistematicamente – por meio de assassinato em massa, estupro e outros tipos de violência – aldeias *rohingya* na província de Rakhine, em Myanmar. Embora no passado outros Estados tenham apresentado casos perante a CIJ sob a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948), esta é a primeira vez que um Estado invocou a CIJ com base nessa convenção para buscar reparação por supostos atos genocidas cometidos contra os cidadãos de outro Estado.

c) Eleições e golpe militar em 2021

Em fevereiro de 2021, militares retomam o poder, dissolvem o Parlamento e declaram estado de emergência por um ano. O partido de Suu Kyi havia vencido as eleições gerais, mas a oposição demandara recontagem dos votos. As Forças Armadas apoiam a oposição e dão um golpe. Suu Kyi tem sido mantida em um local desconhecido desde então. Os deputados da LND que conseguiram escapar da prisão formaram um novo grupo clandestino (Governo da Unidade Nacional). Seu líder exortou os manifestantes a se defenderem contra a repressão. O general Aung Hlaing, que comanda de fato o país, justificou o golpe dizendo que seria para o estabelecimento de uma democracia verdadeira e disciplinada e que será realizada uma eleição livre e justa quando o estado de emergência terminar. Porém, os protestos são constantes no país, e há um amplo movimento de resistência que usa meios violentos e não violentos contra a junta. Os militares respondem com violência. Em 27 de março, mais de cem pessoas foram mortas durante um protesto. Suu Kyi segue presa e foi condenada por diversos crimes, totalizando 26 anos de prisão. Há ainda outros crimes pendentes de julgamento. O governo militar libertou seis mil prisioneiros com lei de anistia em novembro. O governo militar de emergência foi estendido até 2023.

d) Repercussão internacional e processo de diálogo

Os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Europeia (UE) responderam ao golpe com sanções contra a junta militar. Para o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), a situação em Myanmar é uma oportunidade para afirmar seu poder na região, sobretudo devido à influência indiana e japonesa sobre o país. Já a China teme ameaças da junta militar a projetos financiados por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), sobretudo quanto a um corredor terrestre para acessar o oceano Índico, o qual reduziria sua dependência ao estreito de Malaca. A China bloqueou uma declaração do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) condenando o golpe, mas apoiou apelos para a libertação de Suu Kyi e um retorno às normas democráticas. A atual enviada especial da Organização das Naçõs Unidas (ONU), Noeleen Heyzer, visitou Myanmar pela primeira vez em agosto de 2022, mas disse que não voltará se não puder se encontrar com Suu Kyi.

Assim, os esforços diplomáticos para enfrentar a crise no país foram deixados em grande parte para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), que contou com o apoio do CSNU, seus membros permanentes e muitos outros países e agrupamentos, como o G7 e o QUAD. Em abril de 2021, durante a Cúpula Especial da ASEAN, na qual o general Aung Hlaing compareceu, os líderes concordaram em um Consenso de Cinco Pontos[629], incluindo a cessação imediata da violência, a entrega de ajuda humanitária e a nomeação de um enviado da ASEAN para facilitar o diálogo entre todas as partes envolvidas. Desde então, o processo atrofiou, com o bloco levando mais de três meses para nomear um enviado, que não pôde visitar Myanmar. Os líderes da ASEAN, então, decidiram excluir Aung Hlaing de sua cúpula de 26 de outubro de 2021. Essa é a sanção mais severa que a ASEAN impôs a um Estado-Membro em mais de 50 anos. Em setembro de 2021, EUA e China fizeram um acordo informal para rejeitar a participação da junta militar na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tendo recebido apoio da UE e da Rússia. A questão de quem representa Myanmar na ONU ainda não foi resolvida, apesar de a

[629] O Consenso de Cinco Pontos preconiza: 1) o fim imediato da violência; 2) o diálogo entre as partes opostas; 3) a mediação desse diálogo por um enviado especial da ASEAN; 4) a ajuda humanitária por meio dos canais da organização; e 5) a visita do enviado especial do organismo ao país.

AGNU ter decidido em dezembro de 2021 pelo adiamento da decisão, o que, na prática, significa a manutenção do assento para o governo eleito democratimente e deposto pela junta militar. Em reunião recente, em outubro de 2022, os ministros das Relações Exteriores da ASEAN disseram que seus esforços não alcançaram progresso significativo e pediram "ações concretas, práticas e com prazo" para fortalecer a implementação do consenso de cinco pontos que o grupo alcançou em abril de 2021 sobre maneiras de buscar a paz.

e) Posição do Brasil

O Itamaraty publicou as seguintes notas: "O governo brasileiro acompanha atentamente os desdobramentos da decretação do estado de emergência em Myanmar. O Brasil tem a expectativa de um rápido retorno do país à normalidade democrática e de preservação do Estado de Direito." (22/02/21); "Diante da escalada de violência registrada em Myanmar, o Brasil apela pela contenção no uso da força contra manifestações pacíficas e deplora o número crescente de vítimas fatais. O governo brasileiro reitera o chamado à restauração da normalidade democrática e defende a libertação dos presos políticos." (19/03/21); e "O governo brasileiro expressa votos de êxito à ASEAN em seus esforços para favorecer o retorno de Myanmar à tranquilidade pública e à institucionalidade. Toma nota, com apreço, do 'Consenso de Cinco Pontos", alcançado na reunião de cúpula de Jacarta, em 24/04, e encoraja a plena implementação das decisões do encontro, em benefício da população de Myanmar e da paz no país. O Brasil reitera o chamado pelo fim da violência e a expectativa de retorno à vigência das normas constitucionais no mais breve prazo." (26/04/21).

f) Impactos da crise política em Myanmar

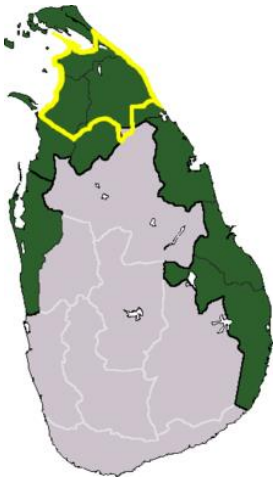
O futuro de Myanmar permanece incerto, e quem mais perde com o impasse militar e político é a população. Os combates entre milícias e a junta militar já deslocaram cerca de 340 mil pessoas desde o golpe em fevereiro de 2021, segundo levantamento da ONU. Estima-se que as taxas de pobreza tenham dobrado desde 2019, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) previu que a pobreza urbana triplicaria no início de 2022 em relação a 2019, além de apontar o risco de insegurança alimentar. O Banco Mundial estimou que a economia encolherá 18% no ano fiscal até setembro de 2021, quadro que poderá ser agravado pelos efeitos da pandemia. A moeda nacional (kyat) perdeu metade de seu valor desde o golpe. Houve aumento expressivo do desemprego, com um colapso na manufatura, turismo, construção e outros, levando à perda de 1,2 milhão de empregos no segundo trimestre de 2021. A repressão dos militares à dissidência e os abusos generalizados no conflito atraíram a condenação das Nações Unidas, de governos estrangeiros e de organizações de direitos humanos. No rescaldo inicial do golpe, as forças militares dispararam munição real contra manifestantes civis e casas. No final de 2021, os militares estavam destruindo aldeias inteiras que supostamente apoiavam a oposição, massacrando civis e combatentes da oposição. Pelo menos 1,5 mil pessoas foram mortas. Mais de onze mil pessoas foram presas, das quais mais de 8,7 mil permanecem detidas.

III. Sri Lanka

A República Democrática Socialista do Sri Lanka, chamada Ceilão até 1972, é uma democracia constitucional da Ásia Meridional, com nível de desenvolvimento relativamente alto[630]. Está localizada no oceano Índico, a sudeste da península indiana. Ocupada, historicamente, por cingaleses budistas do norte da Índia e *tâmeis* hindus do sul do subcontinente indiano, o território foi colonizado, desde o século XVI, sucessivamente, por portugueses, holandeses e ingleses, que durante sua administração, privilegiaram a minoria *tâmil*, em detrimento dos cingaleses. Atualmente, o país divide-se, etnicamente, entre cingaleses (74.9%), *tâmeis* cingaleses (11,2%), *mouros* cingaleses (9,2%), *tâmeis* indianos (4,2%) e outros (0,5%). A religião budista, oficial, é seguida por 70,2% da população do país, enquanto 12,6% são hindus, 9,7% são muçulmanos e 7,5% são cristãos.

A despeito da independência pacífica do Reino Unido, em 1948, em meio à independência da península indiana, seguiram-se décadas de tensões entre a maioria cingalesa, budista, concentrada no sul e oeste da ilha, e a minoria *tâmil*, concentrada no norte e leste do país. Quando se formou um governo independente, controlado pela maioria cingalesa, os *tâmeis* viram-se descriminados e perseguidos. O cingalês tornou-se a única língua oficial e o budismo a única religião oficial. Cingaleses tornaram-se favorecidos no acesso a universidades e ao serviço público, o que acirrou as tensões étnicas no país. Em 1956, 1958, 1977, 1981 e 1983 foram registrados *pogroms* coordenados contra *tâmeis*, com apoio governamental, incluindo, em 1981, o incêndio de uma biblioteca *tâmil* por uma multidão cingalesa.

Entre 1983 e 2009, por meio da luta armada, os *tâmeis* buscaram estabelecer um país *tâmil* independente no nordeste da ilha. A luta foi liderada pelo grupo "Tigres de Liberação do Tamil Eelam", que recorria a atos terroristas, como assassinatos e sequestros de autoridades, em conjunto com outros grupos armados. Após breve cessar-fogo no início da década de 2000, em 2 de janeiro de 2009, o presidente do Sri Lanka, Mahinda Rajapaksa, anunciou que as tropas do país haviam capturado Kilinochchi, cidade que os Tigres Tâmeis vinham usando por mais de uma década como sua capital administrativa *de facto*.



Território reclamado pelos Tigres Tâmeis (em verde)
Fonte: Wikipedia

[630] O Sri Lanka possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,782, o mais alto dentre os países do sul da Ásia. Além disso, possui um produto interno bruto (PIB) *per capita* US$ 3.814,7 (2021), o segundo maior da região, apenas atrás das Maldivas.

Em 13 de maio de 2009, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) condenou novamente o grupo, denunciou publicamente o seu uso de civis como escudos humanos e urgiu-o a reconhecer o direito legítimo do governo do Sri Lanka de combater o terrorismo, depondo suas armas e permitindo que as dezenas de milhares de civis deixassem a zona de conflito. O presidente Mahinda Rajapaksa declarou oficialmente a vitória sobre os Tigres Tâmeis no dia 16 de maio, depois de 26 anos de conflito. No mesmo dia, pela primeira vez em sua longa batalha contra o governo do Sri Lanka, os rebeldes ofereceram depor suas armas em troca de uma garantia de segurança. O líder dos Tigres Tâmeis morreria poucos dias depois enquanto tentava fugir, marcando o fim do conflito. A violência da repressão governamental resultaria em acusações de crimes de guerra e violações de direitos humanos, o que afugentou investidores ocidentais nos anos seguintes. Em resposta, o governo aproximou-se da China, país que financiaria diversas obras de infraestrutura no Sri Lanka, beneficiando, ao mesmo tempo, os negócios da família Rajapaksa.

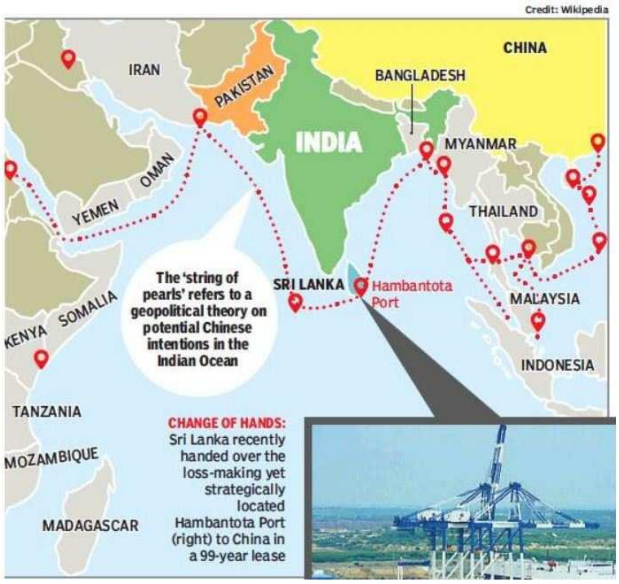
Após a perda do poder em 2015, a família Rajapaksa retornaria ao comando do país. Em 2019, o irmão do antigo presidente Mahinda Rajapaksa, Gotabaya Rajapaksa, foi eleito, tendo como base a maioria cingalesa budista, com promessas de endurecimento do combate ao fundamentalismo islâmico no país, na sequência de ataques terroristas a três igrejas em 2019. Gotabaya nomeou seu irmão, antigo presidente, como seu primeiro-ministro. Em dado momento, mais de 40 membros da família Rajapaksa tinham posições no alto-escalão do governo. Nas eleições legislativas de 2020, o partido do presidente e do primeiro-ministro obteve 145 cadeiras, de um total de 225. Com o apoio de aliados, os Rajapaksas conseguiram construir uma supermaioria, o que lhes permitiu emendar a constituição e aumentar os poderes do presidente e reverter reformas anteriores. Para observadores, a eleição de Gotabaya representou marco de retorno ao nepotismo e a um modelo de governo autoritário, além de representar uma mudança no tratamento da comunidade tâmil.

Em 2022, a partir do fim de março, eclodiram protestos na capital Colombo, que persistiram durante quatro meses, demandando que Rajapaksa e seu círculo mais próximo renunciassem por conta de má condução da economia e corrupção. A pressão popular vinha aumentando desde o mês anterior, quando o presidente fez um discurso recusando-se a assumir a responsabilidade pelos problemas econômicos do país. Organizados em grande parte pelas redes sociais, utilizando a *hashtag #GoHomeGota*, os protestos atraíram a participação de diversos setores da sociedade, como estudantes, sindicalistas e comerciantes, dando origem a um movimento chamado de "Aragalaya". A repressão policial a protestos realizados no dia 31 de março, que tiveram como alvo a residência pessoal do presidente, fez aumentar a adesão às manifestações. Apesar da declaração de estado de emergência, seguida de um toque de recolher, os protestos continuaram em abril e maio, levando o sobrinho e três irmãos do presidente Gotabaya, incluindo o antigo presidente Mahinda Rajapaksa, a deixarem seus cargos devido a pressão popular. Em 9 de julho, centenas de pessoas se dirigiram à capital para o "último empurrão". As multidões então tomaram a residência presidencial, levando o presidente a deixar o país e a renunciar dias depois, quando já estava em Singapura. Além disso, a residência particular do primeiro-ministro foi posta em chamas. Aliado do ex-presidente, o primeiro-ministro Ranil Wickremensinghe assumiu o governo, primeiramente de forma interina e, em 20 de julho, de maneira definitiva, após ser eleito pelo parlamento, de maioria governista. Com repressão policial, o novo presidente conseguiu reduzir os protestos, adotando retórica contrária ao antigo governo. Não obstante, em setembro, o antigo presidente, Gotabaya Rajapaksa, retornou ao país, gerando críticas da opinião pública, que passou a demandar sua responsabilização.

A crise de 2022 tem como pano de fundo o colapso econômico do Sri Lanka. A crise econômica decorre de uma série de questionáveis decisões econômicas, como o corte sem precedentes de impostos pelo governo de Rajapksa, a proibição de importação de fertilizantes e a obrigatoriedade do uso de fertilizantes apenas orgânicos, que afetaram duramente a produção agrícola, e a corrupção endêmica. Essa conjuntura foi agravada pela queda das receitas em dólares provenientes do setor de turismo e das remessas internacionais durante a pandemia de COVID-19, bem como pelo aumento dos preços dos combustíveis resultante da invasão da Ucrânia. Como resultado, o país esgotou suas reservas cambiais, o que impediu a importação de itens essenciais, como alimentos, combustíveis e remédios, além de levar o país a declarar moratória de sua dívida externa pela primeira vez em sua história, em maio. O país devia mais de US$ 51 bilhões a credores internacionais, incluindo US$ 6,5 bilhões para a China.

Na sequência dos acontecimentos de julho, o G7 anunciou seu apoio à reestruturação da dívida cingalesa. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial concordou com emprestar ao país US$ 600 mil, e a Índia ofereceu recursos. Apesar dos esforços, em setembro de 2022, a taxa de inflação alcançou um recorde de 94,9%. No mesmo mês, o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI) alcançaram um acordo preliminar de US$ 2,9 bilhões, que aliviará a situação econômica do país a partir do próximo ano.

Do ponto de vista geopolítico, Índia e China tem buscado aproveitar a crise cingalesa para aumentar sua influência no país. Ambos os países assumem uma lógica de competição no relacionamento com o Sri Lanka. Em meio à crise, a Índia ofereceu ao Sri Lanka US$ 3,8 bilhões como forma de alívio. Em agosto, entretanto, um navio de pesquisa chinês aportou no porto Hambantota, gerando críticas de Nova Delhi. As críticas foram endossadas pelo Departamento de Defesa americano, que afirmou que o navio abriga soldados chineses. O porto no qual o navio aportou foi construído com capital chinês, além de estar sob administração chinesa desde 2017 como compensação pelo não pagamento de dívidas referentes a sua construção pelo governo cingalês. O desejo chinês é aprofundar a cooperação no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), rebatendo críticas de existência de uma "armadilha de dívida". Além de Índia e China, o Japão também ofereceu ajuda humanitária ao governo cingalês. O presidente do Sri Lanka viajou ao Japão durante o funeral de Shinzo Abe, quando o prêmie japonês defendeu a aproximação entre os países em prol de um "Indo-pacífico livre e pacífico".



Fonte: Inventiva

3.10.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Austrália

Marcos: As relações bilaterais Brasil-Austrália, estabelecidas em 1945, completaram 75 anos em 2020; em 2010, as relações bilaterais receberam a condição de Parceria Reforçada; dois anos mais tarde, após visita da primeira-ministra Julia Gillard ao Brasil para a Cúpula do Rio+20, houve a elevação das relações ao *status* de Parceria Estratégica (2012), com o objetivo central de intensificar dos contatos de alto nível entre as nações, a fim de aprofundar a relação bilateral e fomentar novas oportunidades para os dois países; com a conclusão da Parceria Estratégica, foi retomado ainda o Plano de Ação Brasil-Austrália, originalmente parte da Parceria Reforçada, que prevê a manutenção do mecanismo de consultas bilaterais e a intensificação da cooperação em áreas prioritárias, tais como comércio e investimentos; ciência e tecnologia; agricultura; desenvolvimento; mineração e energia; meio ambiente, etc.

Embaixada: Em 1946, a Austrália inaugurou sua representação diplomática no Brasil, a primeira na América Latina, e o Brasil criou a sua em Camberra. Além da embaixada na Austrália, o Brasil tem um consulado-geral em Sydney. Já a Austrália tem uma embaixada em Brasília e consulados no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Coordenação política

Instâncias: Em 2020, foi realizada a XI Reunião de Consultas Políticas entre os dois países. No mesmo ano, foi estabelecido o Grupo Parlamentar Austrália-Brasil, na Câmara dos Deputados, a fim de promover a aproximação entre os poderes Legislativos dos dois parceiros com debates sobre temas caros à agenda bilateral. Em seguida, a Austrália reconstituiu grupo análogo.

Visitas de Alto Nível: Desde a conclusão da Parceria Estratégica (2012), destacam-se os seguintes encontros e visitas entre chefes de Estado e de governo dos dois países: em 2014, a presidenta Dilma Rousseff foi a primeira mandatária brasileira a visitar a Austrália, por ocasião da Cúpula do G20, em Brisbane; em 2016, o governador-geral da Austrália, Sir Peter Cosgrove, visitou o Brasil para assistir à abertura dos Jogos Paralímpicos; em 2018, durante a Cúpula do G20, em Buenos Aires, houve encontro entre o primeiro-ministro Scott Morrison e o presidente Michel Temer.

Discurso Oficial: O Brasil e a Austrália são os dois maiores países do Hemisfério Sul. Como nações de proporções continentais, ambas exercem importante função na defesa de valores liberais essenciais para a comunidade internacional, tais como a democracia, os direitos humanos e o legalismo. As relações brasileiras com a Austrália ganham importância em um contexto em que o Indo-Pacífico se reafirma como a região mais economicamente dinâmica do mundo, ocasionando um deslocamento do eixo geopolítico global, em especial em virtude da ascensão chinesa. A vitória do Partido Trabalhista (*Labour*) na Austrália, liderado por Anthony Albanese, suscitou mensagem de congratulação por parte do governo brasileiro. A Austrália agora observa as eleições brasileiras, a fim de dar continuidade ao aprofundamento das relações bilaterais.

Convergências

Convergências Multilaterais: As relações bilaterais Brasil-Austrália têm origem no imediato pós-guerra. Ambos os países contribuíram para a concepção da ordem liberal internacional, tendo

sido membros-fundadores das Nações Unidas. Com o advento da pandemia de COVID-19, o Brasil apoiou resolução submetida pela Austrália e pela União Europeia (UE) sobre a criação de um painel independente de estudo sobre a origem do vírus e de resposta mundial à crise sanitária. Os parceiros ainda aderiram à COVAX Facility. No âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMC), Brasil e Austrália colaboram em favor da liberalização comercial e da eliminação de subsídios à agricultura, além de defenderem a reforma da organização. Em relação ao sistema de solução de controvérsias da OMC, o Brasil, juntamente com a Austrália e Guatemala, obtiveram importante vitória em contencioso sobre o regime indiano de apoio ao setor açucareiro. O painel concluiu que a política indiana de preços mínimos para a cana-de-açúcar e de subsídios à exportação do açúcar violam as regras da organização. Brasil e Austrália mantêm apoios mútuos a candidaturas na Organização das Nações Unidas (ONU). A Austrália apoia o pleito brasileiro de ingresso como membro pleno no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e os dois países concluíram acordo de troca de votos para suas respectivas candidaturas aos mandatos relativos ao biênio 2022-2023 (Brasil) e 2029-2030 (Austrália).

Convergências Plurilaterais: Ambos os países fazem parte do G20, no qual colaboram em temas relativos às áreas econômico-financeira e de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Sobre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Austrália mantém apoio à candidatura brasileira. Na OMC, a concertação em favor da liberalização agrícola é facilitada por meio da participação do Brasil e da Austrália no Grupo de Cairns, que conjuga os principais países exportadores agrícolas do mundo – responsáveis por cerca de 25% das exportações de bens agrícolas. Em declaração ministerial de 2021, os membros do Grupo de Cairns urgem por uma reforma "significativa" dos subsídios agrícolas. Tanto o Brasil quanto a Austrália fazem, também, parte do Grupo de Ottawa, uma coalizão de membros que defendem a modernização e o fortalecimento da OMC. Recentemente, o tema da liberalização agrícola foi adicionado à pauta do grupo.

Segurança e Defesa: Em 2020, foi criada a Adidância de Defesa na embaixada brasileira em Camberra, redundando em novas perspectivas para a cooperação bilateral, em especialmente nas áreas de construção naval e de aeronáutica. Tanto o Brasil quanto a Austrália têm buscado modernizar e ampliar suas indústrias de defesa. Houve ainda a inauguração da Adidância de Inteligência por parte do Brasil. Como resultado, ocorreu a primeira visita técnica da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) às agências de inteligência australianas. Em resposta à proposta brasileira de realização de Reunião de Diálogo Político-Militar (2+2), a Austrália favoreceu a inclusão do tema na XI Reunião de Consultas Políticas.

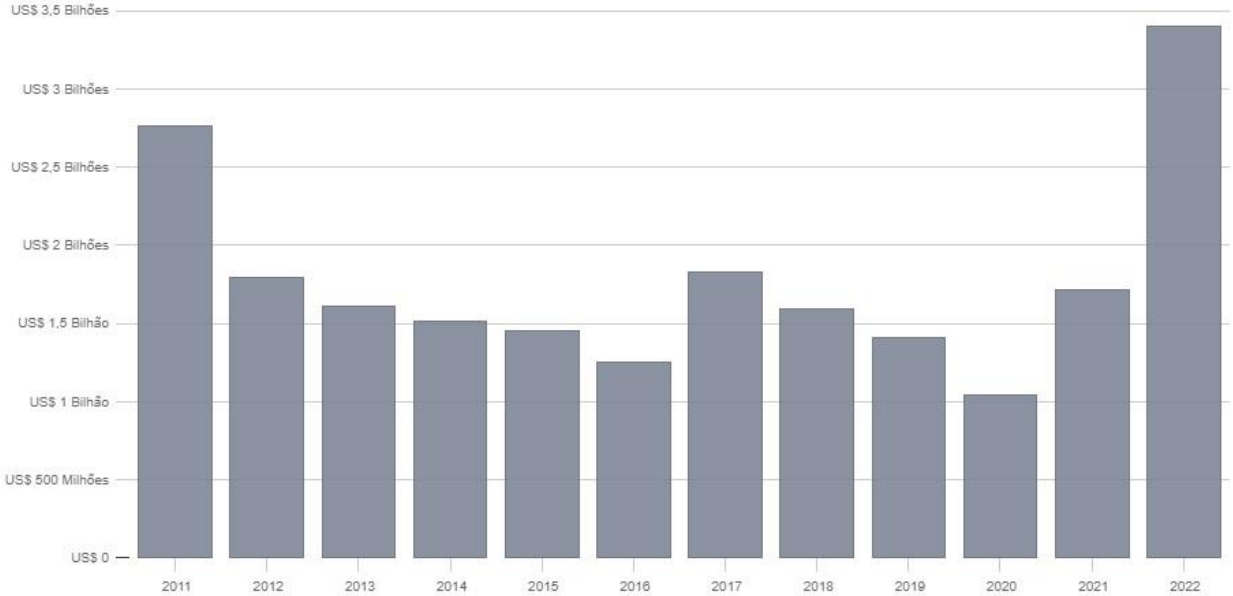
Comércio

Marcos: Assim como é o caso do Brasil, a Austrália tem na China seu principal parceiro comercial, exportando para o país em torno de 30% do seu fluxo comercial externo. Tal fato, conjugado à aliança política com os Estados Unidos (EUA), como bem ilustra o AUKUS[631], coloca a Austrália em uma posição de equilíbrio delicado. Contribui para as tensões sino-australianas a proibição da Huawei no desenvolvimento da rede 5G australiana. A fim de reduzir a dependência em relação a Pequim, Camberra tem buscado diversificar suas parcerias comerciais. Esse contexto representa, portanto, importante oportunidade para o Brasil. O Brasil é atualmente o maior parceiro

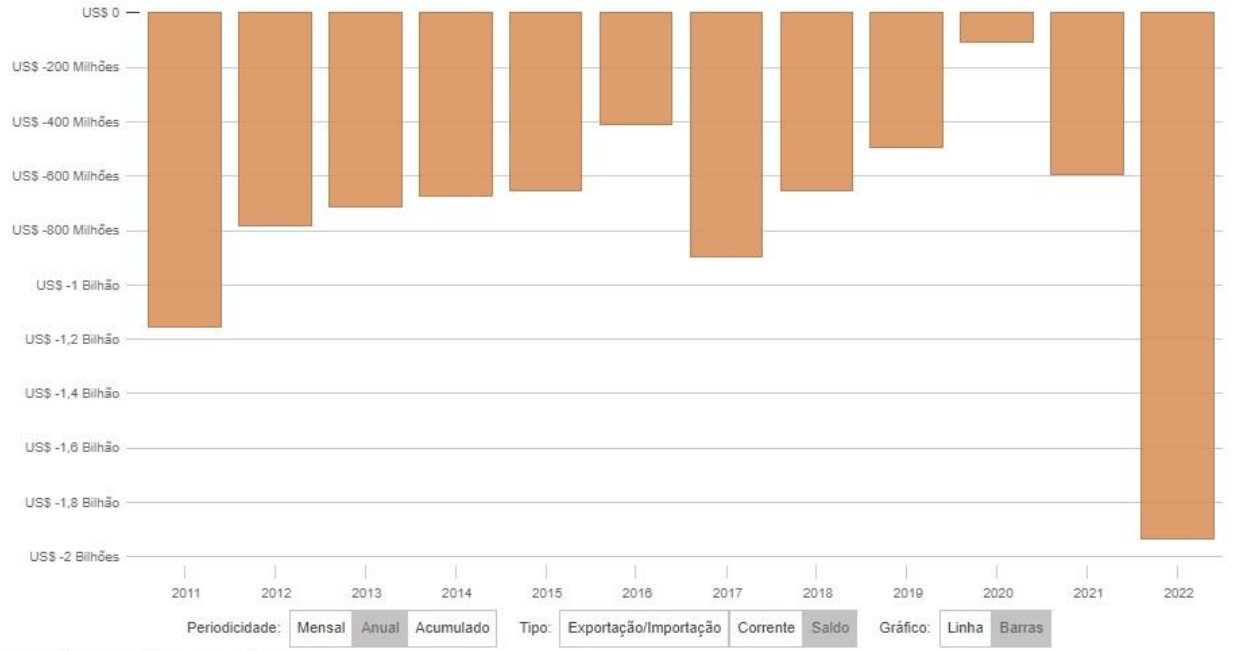
[631] O AUKUS é um pacto trilateral de segurança entre Australia, Reino Unido e EUA. Anunciada em 2021, a aliança tem como objetivo contrapor a ascensão chinesa no Indo-Pacífico.

comercial e de investimentos da Austrália na América Latina, ainda que não haja acordo de livre comércio entre os países. Apesar de ambos serem grandes exportadores de *commodities*, tais como minério de ferro, bens agrícolas e proteína animal, identificam-se setores de complementação entre suas balanças comerciais, como nas áreas aeronáutica, de maquinários agrícolas, de energia renovável, biotecnologia, inteligência artificial, biossegurança, entre outros. As companhias australianas Pionair e ACJC, por exemplo, concluíram recentemente (2020) compras de aeronaves da Embraer. Ademais, houve a eliminação das barreiras à entrada de cachaça não envelhecida na Austrália. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) aponta ainda a perspectiva de alta na exportação de máquinas agrícolas para a Austrália, em razão do programa australiano de modernização do setor. Recentemente, em julho de 2022, Brasil e Austrália publicaram, juntamente a outros países[632], a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais.

[632] Alemanha, Canadá, Espanha, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e UE. Após fórum ministerial que discutiu as ameaças contemporâneas às cadeias de suprimento globais, ficou estabelecido o objetivo comum de trabalharem juntos na resposta a crises para assegurar a resiliência das cadeias globais.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 733 Milhões

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

<u>Investimentos:</u> De grande relevância tanto para empresários brasileiros quanto para australianos, o Acordo Bilateral para Evitar a Dupla Tributação ainda não foi concluído. Há, ainda, a expectativa sobre um futuro <u>Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)</u>.

Investimentos do Brasil na Austrália: Os investimentos privados brasileiros na Austrália são diversificados e têm como prioridade o acesso a mercados do Indo-Pacífico, por meio de acordos de livre comércio que Camberra mantém com países do seu entorno. A JBS, empresa brasileira de processamento de proteína animal e de frigoríficos, concentra o maior volume de investimentos nacionais na Austrália (em torno de US$ 5,5 bilhões), onde instalou sua maior planta do hemisfério sul. Outrossim, em 2016, a Natura adquiriu a australiana Aesop, marca de cosméticos. Também a Marco Polo marca presença na Austrália, fabricando e mantendo os ônibus de Perth[633].

Investimentos da Austrália no Brasil: Segundo o *Australian Bureau of Statistics* (ABS), o Brasil é o principal destino latino-americano de investimentos australianos. Mais de 70 empresas australianas estão estabelecidas no Brasil. No setor de energia, destacam-se a Enegix e Fortescue Future Industries, especializadas no desenvolvimento de hidrogênio verde e com filiais no Ceará e Rio de Janeiro, e a Karoon Energy, com um estoque expressivo investido na bacia de Santos. Como facilitador dessas transações, tem-se o grupo bancário Macquarie, que concentra ativos em setores diversos, tais como a agricultura e a reciclagem.

<u>Cooperação</u>

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 2021, o Brasil aderiu à *Agriculture Innovation Mission for Climate* (AIM4C), a qual busca fomentar pesquisa e desenvolvimento em agricultura e conta com a Austrália entre seus membros. O foco da iniciativa, lançada durante a 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), é o desenvolvimento de tecnologias agrícolas que atendam ao contexto de mudança do clima e de fome no mundo. No mesmo ano, foi ratificado o Acordo de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação (2017) entre os dois países. O

[633] Outros exemplos relevantes de empresas brasileiras com operações na Austrália são: Vale (mineração), Spraytech (agricultura), SoftExpert (TI), BB Secutiries (finanças), entre outras.

documento objetiva promover a área de ciência, tecnologia e inovação com ênfase na pesquisa conjunta, fornecimento de materiais e equipamentos, intercâmbios acadêmicos, organização de seminários, etc. Houve ainda a adesão nacional ao projeto "Humboldt" de cabo de fibras óticas, iniciativa chilena que prevê a instalação do primeiro cabo submarino de interligação entre a América do Sul, a Oceania e a Ásia. Espera-se que a participação brasileira no projeto proporcione a dinamização do setor pátrio de telecomunicações. Fazem ainda parte do projeto "Humboldt" a Argentina, Austrália e Nova Zelândia, além do Chile e do Brasil.

Meio Ambiente: Devido à presença, no Brasil e na Austrália, de biomas comumente afetados por incêndios florestais, os países compartilham experiências nas áreas de manejo de incêndios, gestão ambiental e gestão de recursos hídricos.

Agricultura: Em 2019, foi assinado um memorando de entendimento sobre a pesquisa agrícola, sedimentando parceria entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO). O documento tem como intuito fomentar a pesquisa no semiárido nacional. A CSIRO ainda realiza intercâmbios científicos e tecnológicos com cientistas brasileiros. Também foi inaugurada uma nova Adidância Agrícola em Camberra, a fim de facilitar o diálogo bilateral sobre a agenda agrícola comum, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologias e a trocas comerciais.

Educação: A Austrália abriga em torno de oito mil estudantes brasileiros, o oitavo maior contigente de estudantes estrangeiros no país. Ademais, os brasileiros compõem a maior comunidade latino-americana na Austrália.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima que havia cerca de 60 mil brasileiros na Austrália em 2021. Espera-se que o número de brasileiros na Austrália cresça após a conclusão do Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Austrália sobre Vistos de Trabalho e Férias, o qual entrou em vigor em 1º de julho de 2022. Tal acordo permite que, a cada ano, 500 jovens brasileiros e australianos entre 18 e trinta anos permaneçam no território do outro país por até doze meses, com a possibilidade de trabalhar ou estudar. Anteriormente, era necessário que existisse vínculo prévio com empregador ou com instituição de ensino para que brasileiros pudessem trabalhar ou estudar na Austrália. Em 2019, o Brasil concedeu isenção unilateral aos cidadãos australianos para visto de visitas ao país.

Esporte: Em 2010, durante visita do primeiro-ministro australiano Kevin Rudd à Foz do Iguaçu, foi concluído o Memorando sobre Cooperação em Eventos Esportivos de Grande Porte. Esse documento consolidou o apoio do país à realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Brasil, além prever a colaboração australiana no planejamento e na realização desses eventos esportivos, por meio de iniciativas como o compartilhamento de informações e de boas práticas.

II. Relações Brasil-Coreia do Sul

Marcos: Brasil e Coreia do Sul estabeleceram relações diplomáticas em 1959, tendo sido comemorados os 60 anos desse marco em 2019. O Brasil foi o oitavo país do mundo e o primeiro latino-americano a reconhecer oficialmente o Estado sul-coreano. Em relação à comunidade de origem sul-coreana no Brasil, o ano de 1963 marca o início da imigração para o Brasil[634]. O memorando de entendimento de 1989, que estabelece uma Comissão Mista[635], entre Brasil e Coreia do Sul, indica o adensamento das relações bilaterais no período. Na década de 1990, foi estabelecido o Mecanismo de Consultas Políticas (1996)[636], e o presidente Kim Young-sam e o primeiro-ministro Kim Jong-pil visitaram o Brasil, em 1996 e 1999, respectivamente. Em 2001, foi estabelecida a "Parceria Especial para o Século XXI".

Embaixada: Em 1962, foi aberta, no Rio de Janeiro, a primeira embaixada da Coreia do Sul na América Latina; a embaixada do Brasil em Seul foi aberta em 1965.

Coordenação política

Instâncias: O Mecanismo de Consultas Políticas, que consiste na principal instância para a ampla discussão da agenda bilateral e de temas de política internacional, foi estabelecido em 1996, teve sua décima reunião em Seul (2018) e sua décima-primeira (e última reunião) em 2021. Os países dialogam, ainda, em diversas outras instâncias bilaterais como o Fórum Brasil-Coreia, a Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Comitê Conjunto de Promoção de Comércio e Investimentos e Cooperação Industrial, o Comitê Consultivo Agrícola (2005) e o Mecanismo de Consultas sobre Recursos Energéticos e Minerais.

Visitas de Alto Nível: Em relação a eventos recentes, houve visita do primeiro-ministro Lee Nak-yon ao Brasil (2018, no contexto do 8° Fórum Mundial da Água) e visita do chanceler Aloysio Nunes à Coreia do Sul (2018), no contexto do lançamento das negociações comerciais Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Coreia; encontro entre os chanceleres Ernesto Araújo e Kang Kyung-wha à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (2019); visita do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Marcos Pontes, a Seul, para participar do Fórum de Cooperação Digital Coreia-América Latina (2021). No começo da década passada, em 2011, o primeiro-ministro Kim Hwang-sik participou da cerimônia de posse da presidente Dilma Roussef; em 2015, a presidente Park Geun-hye realizou visita ao Brasil[637]. Na primeira década do século, os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2001) e Lula (2005, 2010[638]) visitaram a Coreia do Sul, enquanto os presidentes Roh Moo-hyun (2004) e Lee Myung-bak (2008) visitaram o Brasil.

---

[634] O primeiro grupo de 109 pioneiros saiu da cidade de Busan (dezembro de 1962) com destino a Santos.

[635] Conforme o documento, a comissão teria como objetivo o fortalecimento da cooperação econômica, comercial, agrícola, industrial, técnica, tecnológica, científica e cultural. Ademais, estavam previstas reuniões da Comissão Mista a cada dois anos.

[636] No memorando de entendimento que estabeleceu as consultas políticas de alto nível, previa-se reunião anual no nível de representantes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Coreia.

[637] Na ocasião, foram adotados diversos instrumentos, entre eles o memorando de entendimento entre os ministérios da saúde da Coreia do Sul e do Brasil e o protocolo de emenda ao acordo para evitar a dupla taxação e prevenir a evasão fiscal.

[638] Em 2010, houve encontro bilateral entre os presidentes à margem da Cúpula do G20 (Seul).

Houve, ademais, encontro bilateral entre os presidentes Lula e Lee Myung-bak à margem da Cúpula do G8 (2008, Hokkaido).

Discurso Oficial: O histórico recente das relações entre o Brasil e a Coreia do Sul distingue-se, sobretudo, pelo crescente fluxo de investimentos e comércio, bem como pelas perspectivas favoráveis na cooperação em ciência, tecnologia e inovação[639]. Há grande potencial de cooperação em setores como semicondutores, tecnologias da informação e das comunicações, biotecnologia e nanotecnologia.

Convergências

Convergências Multilaterais: Há convergência de posições quanto ao respeito ao multilateralismo e à solução pacífica de controvérsias como pilares do sistema de governança internacional. Assim como o Brasil, a Coreia do Sul apoia a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambos os países fazem parte do Acordo de Paris[640] e conferem grande importância ao tema ambiental, tendo o presidente Lee Myung-bak participado da Conferência Rio+20. A Coreia do Sul é, ademais, parte do Estatuto de Roma. Em relação a divergências na esfera multilateral, a Coreia do Sul não apoiou o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), apesar de coabitar a península coreana com a Coreia do Norte. Os países também divergem em questões agrícolas (a Coreia do Sul é integrante do G10, agrupamento de países protecionistas).

Convergências Plurilaterais: Há apoio coreano à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Coreia fazem parte do G20. Na OMC, ambos integram o Grupo de Ottawa. A Coreia do Sul é integrante do Unidos pelo Consenso nas discussões sobre reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidos (CSNU) e não apoia o G4.

Segurança e Defesa: Acordo sobre cooperação em defesa (2006), que compreende as áreas de indústria de defesa, intercâmbio de tecnologia militar, educação e treinamento militar, assistência humanitária, entre outros temas.

Comércio

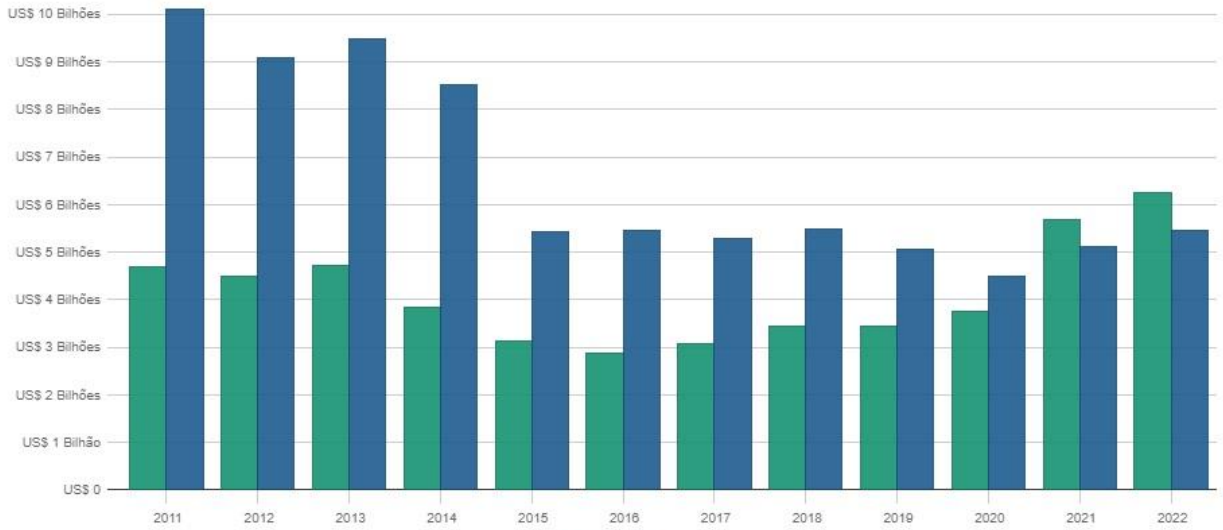
Marcos: Brasil e Coreia do Sul contam com Acordo de Comércio (1963) e com o Comitê Conjunto de Promoção de Comércio e Investimentos e Cooperação Industrial (2008). Há expectativa de diversificação e aumento do comércio entre o Brasil e o país asiático, por meio da assinatura do Acordo MERCOSUL-Coreia do Sul, cujas negociações foram lançadas em maio de 2018, em Seul, na presença do ex-chanceler Aloysio Nunes. Para além da redução tarifária, as negociações envolvem temas como medidas sanitárias e fitossanitárias, comércio eletrônico e compras governamentais.

---

[639] A Coreia do Sul é frequentemente apontada como uma inspiração a ser seguida pelo Brasil, já que, em cerca de duas décadas, tornou-se uma das maiores economias do mundo, por meio de um processo de industrialização voltado para exportações, e de amplos investimentos em infraestrutura, educação e pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia. Esse processo é chamado de "Milagre do Rio Han".

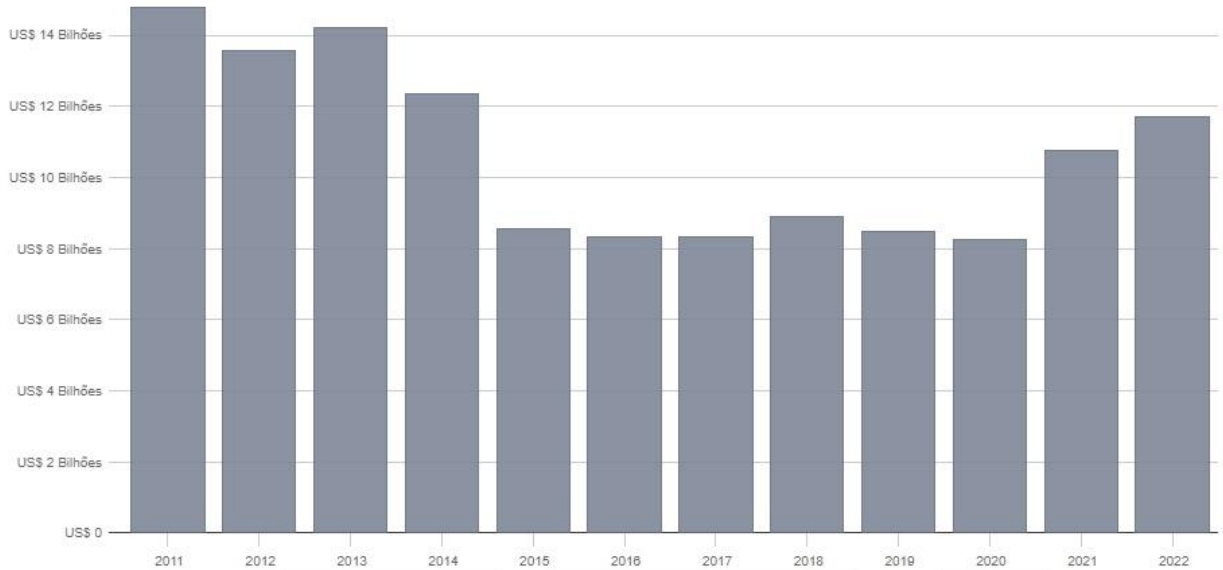
[640] A Coreia atualizou sua meta de redução de gases de efeito estufa, adotando compromisso mais ambicioso: redução de 40% das emissões até 2030 (tomando como base o ano de 2018) no lugar da meta anterior de redução de 24,4% (tomando como base o ano de 2017). O país visa, dessa forma, a alcançar a neutralidade climática até 2050.

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
6.242	5.463,1	11.705,1	778,9
↑10,1% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑6,9% Var. Jan-Dez 2022/2021	↑8,6% Var. Jan-Dez 2022	Superávit Jan-Dez 2022
1,87%	12º	2%	8º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2022	Ranking de Exportações Jan-Dez/2022	Part. nas Importações Jan-Dez/2022	Ranking de Importações Jan-Dez/2022



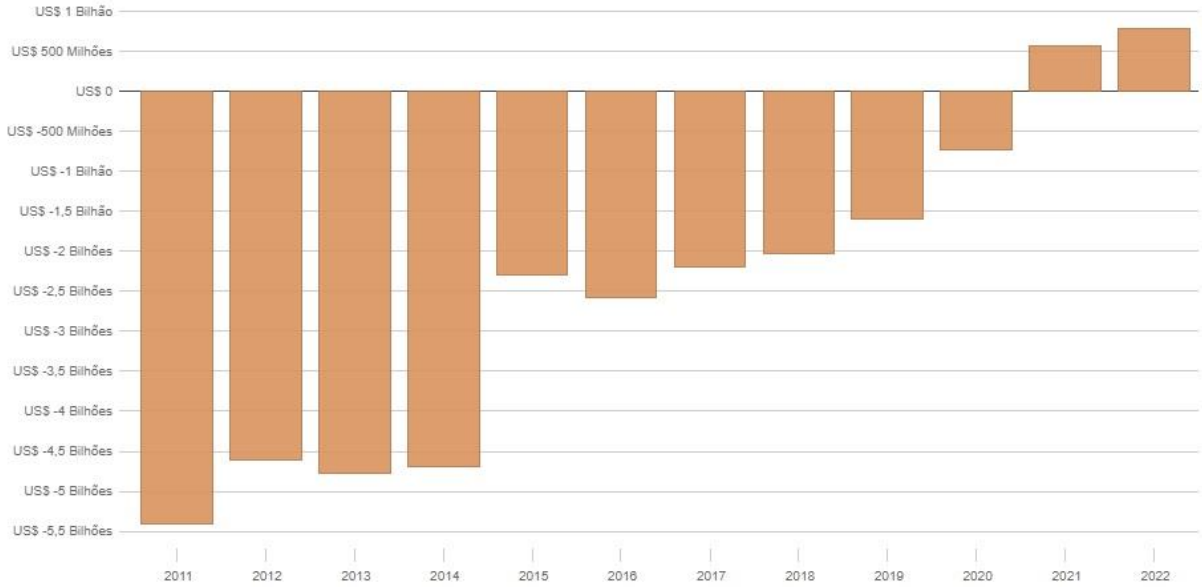
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 6,2 Bilhões

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 5,5 Bilhões

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Embora os dois países possuam grande complementaridade econômica, o comércio permanece aquém do potencial, na medida em que as carnes suínas e bovinas brasileiras enfrentam barreiras aduaneiras e sanitárias, além da concorrência de outros países agroexportadores com os quais a Coreia do Sul mantém acordos de livre comércio. Em 2019, o governo brasileiro manifestou satisfação em relação à conclusão de investigação, realizada pela Coreia do Sul, relativa a papel não revestido, sem adoção de nenhuma sobretaxa.

Investimentos: Nos últimos anos, houve aumento expressivo dos investimentos sul-coreanos no Brasil, especialmente nos setores eletrônico, automobilístico, petrolífero e siderúrgico. O estoque de investimentos sul-coreanos no Brasil é de cerca de US$ 6 bilhões, com fluxo de US$ 454 milhões em 2017 e de US$ 343 milhões em 2018. Há destaque para a atuação de empresas como a Hyundai, a Samsung e a LG. Dentre os investimentos mais emblemáticos nos últimos anos, figuram a parceria POSCO-Vale, na Companhia Siderúrgica do Pecém, e a instalação da fábrica de semicondutores HT Micron, uma *joint venture* entre a sul-coreana Hana-Micron e a brasileira Altus/Parit, no parque tecnológico da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Em 1984, firmou-se o acordo para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal. Em 1995, foi a vez do acordo de promoção e proteção recíproca de investimentos, que jamais foi aprovado pelo Congresso brasileiro e encontra-se superado.

Cooperação

Aspectos Gerais: Brasil e Coreia do Sul têm trabalhado para expandir a cooperação em áreas estratégicas como educação, ciência, tecnologia e inovação.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil abriga a terceira maior comunidade sul-coreana fora da Ásia e a maior na América Latina. São cerca de 50 mil pessoas, estabelecidas principalmente na cidade de São Paulo, que contribuem de maneira decisiva para o estreitamento dos laços entre nossos povos. A população brasileira na Coreia do Sul é pequena: menos de mil pessoas. Há acordo de eliminação de vistos, de 2001, e Acordo em Seguridade Social, de 2012.

Ciência, Tecnologia e Inovação[641]**:** Em 1991, o chanceler Francisco Rezek visita Seul, na ocasião assinando o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Funciona Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação. Há contribuição sul-coreana para aprimoramento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e parceria para a futura instalação de um Korea Innovation Center (KIC) no Brasil, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de *startups* nas áreas de segurança cibernética, saúde, tecnologia da informação (TI) e *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês). O aumento da cooperação também é corroborado pelo aumento das coautorias de artigos entre pesquisadores do Brasil e da Coreia do Sul[642].

Energia: Acordo sobre usos pacíficos da energia nuclear (2001); Mecanismo de Consultas sobre Recursos Energéticos e Minerais.

Agricultura: Comitê Consultivo Agrícola (2005).

---

[641] A cooperação em ciência, tecnologia e inovação interessa muito ao Brasil, uma vez que a Coreia do Sul é um dos países que mais investem em educação, pesquisa e desenvolvimento e tecnologia, tendo sido apontada recentemente como líder global em inovação pelo *Bloomberg Innovation Index*.

[642] Em 1991, apenas um artigo em coautoria; em 2008, mais de 50 artigos.

Jurídica: Acordo sobre extradição (1995, promulgado em 2002); acordo sobre assistência judiciária em matéria penal (2001).

Parlamentar: Brasil e Coreia do Sul desenvolvem intensas relações parlamentares, com grupos de amizade atuando em ambos os países.

Cultura: Observa-se um crescente interesse brasileiro na cultura sul-coreana, sobretudo entre os mais jovens, no contexto de propagação da *hallyu*, que trouxe notoriedade ao K-pop, a produções audiovisuais como *Round-6* e *Parasita*, bem como à gastronomia do país, conhecida por pratos como o *bibimbap* e o *kimchi*. Ademais, o Brasil inaugurou recentemente o primeiro leitorado brasileiro na Coreia, dedicado ao ensino da língua e da cultura brasileira no país. Desde 1966, ambos têm Acordo Cultural, ainda em vigor.

Educação: Coreia foi primeiro país asiático a engajar-se no Programa Ciências sem Fronteiras[643].

Saúde: Doação de 750 *kits* de testes RT-PCR ao Brasil, em 2020, no contexto da pandemia. Celebração de memorando de entendimento entre os ministérios da saúde de Brasil e Coreia, no contexto da visita de Estado da presidenta da República da Coreia Park Geun-hye (2015).

Serviços Aéreos e Turismo: Há Acordo sobre Serviços Aéreos, de 1992, e Acordo de Cooperação em Turismo, de 1996.

[643] Fonte: Discurso da presidenta Dilma Roussef, por ocasião do almoço em homenagem à presidenta da República da Coreia Park Geun-hye (2015).

III. Relações Brasil-Indonésia

Marcos: As relações Brasil e Indonésia são regidas por meio de uma Parceria Estratégica (2008). Em 2009, há novo impulso bilateral com a adoção do Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Indonésia, incluindo comércio, investimentos, energias renováveis, mineração, defesa, inclusão social, cooperação educacional, etc. Entre 2012 e 2013, há novo adensamento com adesão brasileira ao Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático e com a criação de adidâncias das três armas da defesa brasileira em Jacarta. Em 2015, o relacionamento sofre desgaste com execução de dois brasileiros condenados por tráfico de drogas. Embora o episódio tenha gerado um imbróglio diplomático, as relações foram redinamizadas, mediante, por exemplo, a visita do então chanceler Aloysio Nunes à nação asiática em 2018, com a assinatura de acordos bilaterais.

Embaixada: Em 1953, as relações bilaterais Brasil-Indonésia foram estabelecidas, ano que também marca a criação da Embaixada em Jacarta. Em 1959, o então presidente Sukarno visitou Brasília para escolher pessoalmente o novo local da repartição diplomática de seu país. Além da representação na capital, o Brasil possui um Consulado Honorário do Brasil em Bali.

Coordenação política

Instâncias: O relacionamento bilateral se desenvolve por meio de instituições como a Comissão Mista, das reuniões de Consultas Políticas, do Comitê Consultivo Agrícola, do Grupo de Trabalho de Comércio e Investimentos e do Grupo Parlamentar de Cooperação Bilateral. Os dois países contam, ainda, com mecanismos nas áreas agrícola e de comércio e investimentos

Visitas de Alto Nível: Além da supramencionada viagem oficial de Sukarno a Brasília (1959), a seguinte visita ocorreria apenas com o presidente Abdurrahman Wahid (2000). Já o primeiro presidente do Brasil a visitar a Indonésia seria Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ano seguinte (2001), seguido de Lula (2008). Mais recentemente, o chanceler Aloysio Nunes viajou à nação asiática (2018), e o chanceler, Carlos França, foi à ilha de Bali para participar de uma reunião do G20 com seus homólogos (julho de 2022).

Discurso Oficial: Brasil e Indonésia possuem semelhanças e afinidades em diversos campos: são países com grandes territórios e rica biodiversidade, têm uma população multiétnica, são economias emergentes e desempenham papel de lideranças regionais no seu entorno, notadamente no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), respectivamente

Convergências

Convergências Multilaterais: Além do papel de relevo que ambos os países cumprem no seu entorno regional, Brasil e Indonésia são potências emergentes vocais na defesa dos países em desenvolvimento em diferentes fóruns em que participam conjuntamente. Nos últimos anos, as reuniões bilaterais às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) têm sido oportunidade profícua para dos dois países, a exemplo do encontro da presidenta Dilma Rousseff e do seu homólogo Bambang Yudhoyono (2012) e do encontro entre o ministro Mauro Vieira e sua homóloga indonésia, Retno Marsudi (2015). Na Organização Mundial do Comércio (OMC), concertam-se em favor da liberalização e eliminação de subsídios agrícolas. Em paralelo, as duas diplomacias têm atuado de forma coordenada em resposta ao atual boicote exercido pelos países

europeus a produtos oriundos do desmatamento. No caso indonésio, as barreiras ambientais europeias têm tido impacto desproporcional à importação de óleo de palma, por exemplo.

Convergências Plurilaterais: O relacionamento se expressa sobretudo por meio do G20. A Indonésia presidiu o G20 em 2022, com as seguintes prioridades: arquitetura da saúde global, transformação digital e transição energética sustentável. A Indonésia integra o G77+China e, na OMC, o Grupo de Cairns.

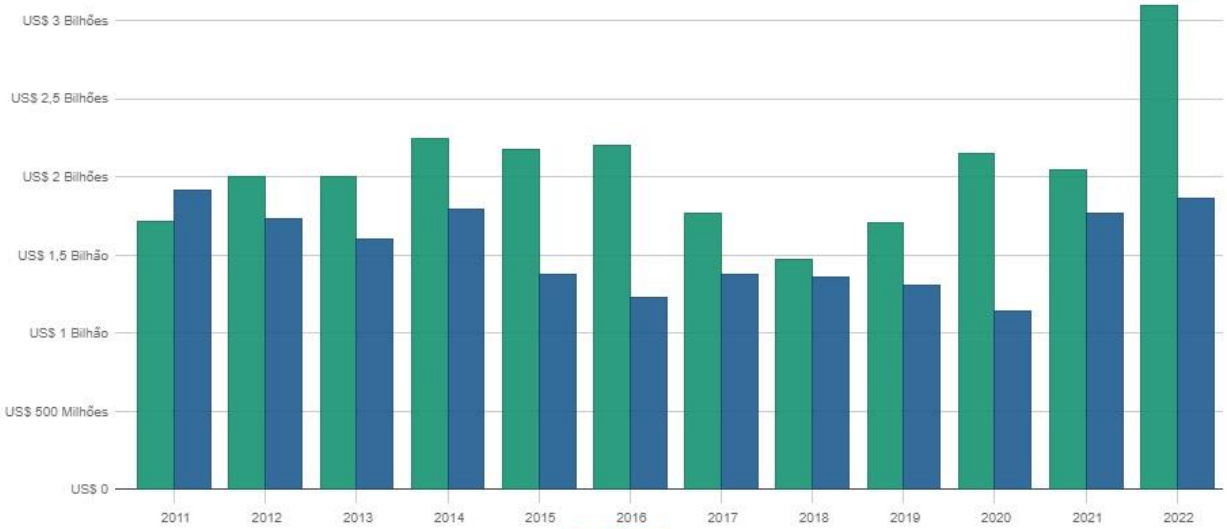
Convergências Regionais: Como são duas economias emergentes de relevo em suas respectivas regiões, as convergências regionais se expressam sobretudo por meio do MERCOSUL e da ASEAN. No MERCOSUL, foram lançadas, em dezembro de 2021, as negociações para um Acordo de Parceria Econômica Abrangente (APEA) com a Indonésia. Já com a ASEAN, cuja sede está localizada em Jacarta, cresce o interesse brasileiro em aprofundar relações com o bloco que representa uma das regiões econômicas mais dinâmicas do mundo. Em 2011, o então chanceler Antonio Patriota participou da XIX Cúpula da ASEAN, em Bali. Já mais recentemente, em agosto do corrente ano o Brasil recebeu o *status* de Parceiro de Diálogo Setorial (2022).

Segurança e Defesa: Nos últimos anos, a Indonésia tem reforçado a sua assertividade em defesa de sua zona econômica exclusiva (ZEE) e de um Indo-Pacífico aberto no Sudeste Asiático, sobretudo com a presença mais incisiva da China no entorno regional. Ademais, cumpre salientar que as Forças Armadas indonésias são das mais influentes da região. Em 2010, a Embraer venceu licitação para fornecer 16 aeronaves A-29 Super Tucano, e o Brasil vendeu dois batalhões de um sistema de lançamento de foguetes da Avibrás. Em 2013, foram criadas, por decreto, as Adidâncias de Defesa e Aeronáutica, Naval e do Exército do Brasil em Jacarta. Por fim, em outubro de 2022, o Senado do Brasil aprovou o acordo de cooperação em defesa (2017) que aguarda, agora, promulgação presidencial.

Comércio

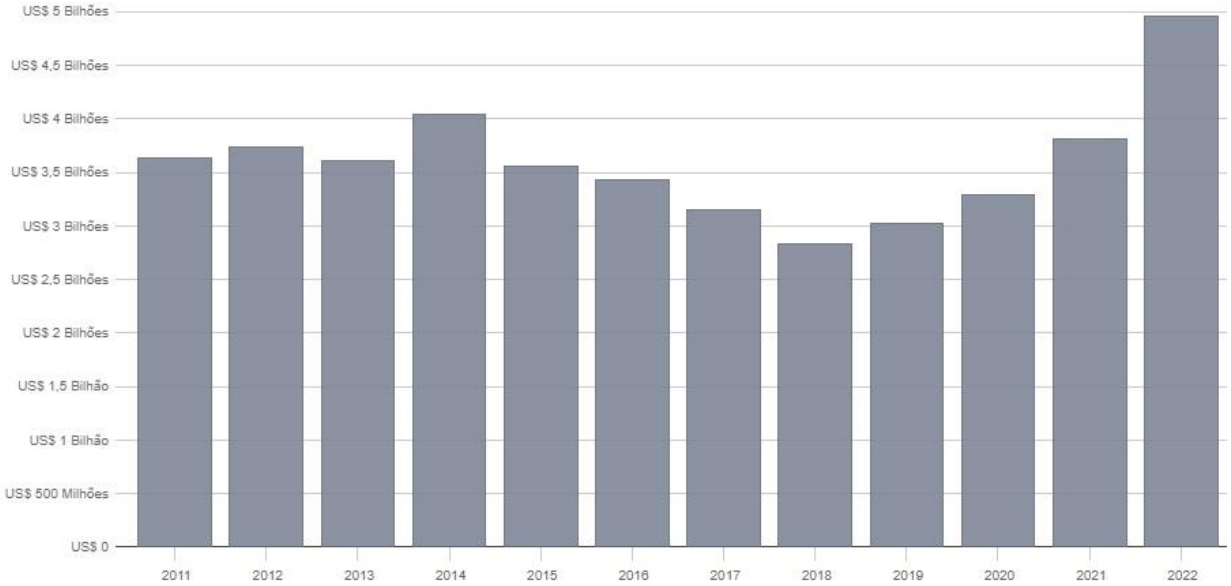
Marcos: Assim como o Brasil, a Indonésia tem na China seu principal parceiro comercial. Entre os membros da ASEAN, a Indonésia é o terceiro país do qual o Brasil mais importa (19% do total) e o quinto maior mercado de nossas exportações à região (11% do total). Em julho de 2022, Brasil e Indonésia publicaram, juntamente a outros países[644], a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais.

[644] Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos (EUA), França, India, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e União Europeia (UE). Após fórum ministerial que discutiu as ameaças contemporâneas às cadeias de suprimento globais, ficou estabelecido o objetivo comum de trabalharem juntos na resposta a crises para assegurar a resiliência das cadeias.



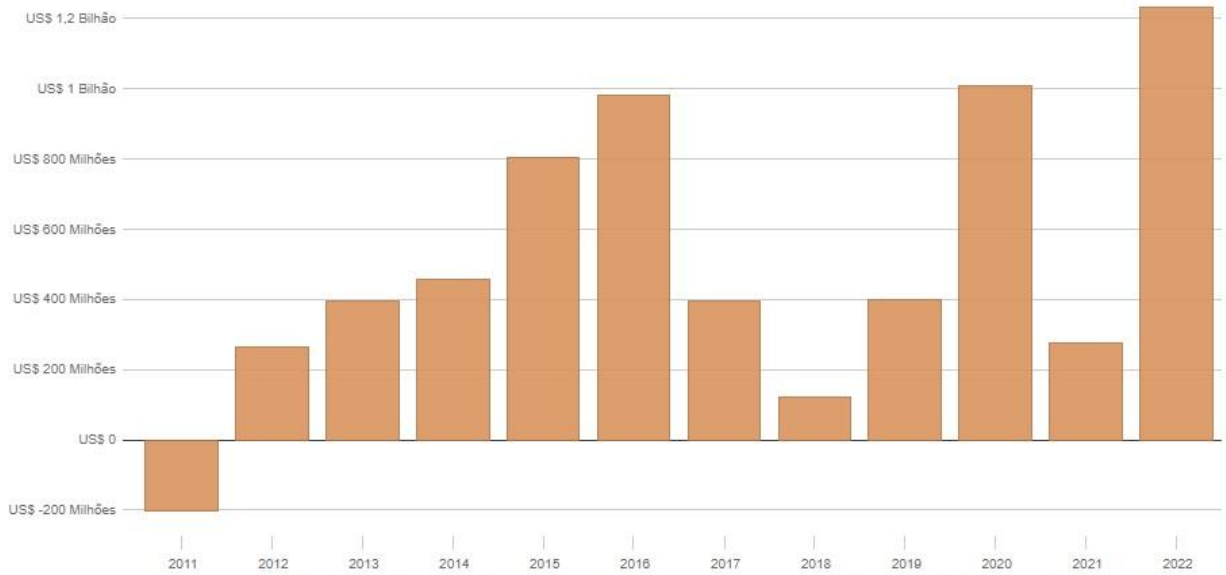
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Desde 2016, o Brasil questiona uma política protecionista da Indonésia no sistema de solução de controvérsias da OMC. Em novembro de 2021, foi divulgado o relatório final do painel de implementação iniciado pelo Brasil contra as barreiras comerciais do país asiático à importação de carne de frango, também conhecido como caso "Indonésia – Frango" (DS 484). Assim como no primeiro painel relativo ao contencioso, concluído em 2017, o resultado foi favorável ao Brasil. Desde 2009, Jacarta impôs uma demora indevida ao processo de certificação sanitária do Brasil para a exportação de carne de frango ao mercado indonésio. O país asiático, contudo, decidiu "apelar ao vazio", o que resta um ponto a ser dirimido na OMC. Com o recente resultado da OMC, a diplomacia brasileira envida esforços para ampliar as vendas de proteínas bovina e de frango à Indonésia dado o seu grande mercado consumidor.

Investimentos: Os investimentos bilaterais são significativos, mas ainda se encontram aquém de seu potencial. Uma das principais áreas de atuação brasileira é por meio da empresa Vale, que investe na mineração de níquel na Indonésia. Além da mineração, o governo da Indonésia já sinalizou interesse de cooperar com o Brasil em setores-chave como o têxtil e o biocombustível, em que o Brasil é referência internacional. Nessa área, Jacarta gostaria de aprofundar esse intercâmbio técnico, por meio de um diálogo chamado *Ethanol Talks*, para produção de biodiesel com base no óleo de palma. Outras oportunidades de investimentos são as áreas de defesa e indústrias de fármacos e equipamentos médicos. A atual flexibilização do marco legal para Zonas de Processamento de Exportações facilita a atração de negócios e investimentos de empresas indonésias desses setores ao Brasil, por exemplo. Por fim, a Cúpula do *Business 20* (B20), em paralelo à Cúpula do G20 em novembro de 2022, representa outro exemplo de espaço para a comunidade empresarial e atração de investimentos dos dois países e terá participação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Cooperação

Aspectos Gerais: Estão em vigor memorandos de entendimento nas áreas de agricultura; bancos; educação; energia e mineração; erradicação da pobreza; e promoção de comércio e investimento.

Cooperação Técnica: Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Indonésia (2018), ratificado pelo Brasil em 2022[645].

Cooperação Humanitária: Em 2018, o Brasil doou US$ 100 mil ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), para apoio às vítimas de terremoto e maremoto que assolaram o país asiático naquele ano.

Direitos Humanos: Em outubro de 2020, foi adotada a "Declaração de Consenso de Genebra", então copatrocinada por Brasil e Indonésia (e também por como Uganda, Hungria e Egito). O documento defende o "direito à vida" nas políticas públicas para mulheres, além de reforçar "o papel da família". Em janeiro de 2023, o governo brasileiro informou o seu desligamento do Consenso de Genebra.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima haver cerca de mil brasileiros vivendo na Indonésia. Os fuzilamentos de dois brasileiros por tráfico de drogas em 2015 geraram repúdio do governo brasileiro, mobilizando a diplomacia pátria na defesa da abolição da pena de morte em organismos internacionais. Mais recentemente, em junho de 2022, mais um brasileiro foi preso em Bali ao desembarcar com 2,8 gramas de maconha. O Itamaraty acompanha o caso em cooperação com as autoridades locais.

[645] *Status* do acordo (dezembro de 2022): aguardando ratificação da outra parte.

IV. Relações Brasil-Singapura

Marcos: As relações diplomáticas entre Brasil e Singapura foram estabelecidas em 1967, dois anos após a independência do país asiático. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a reconhecer a nova república. Em 2013, foi criado mecanismo para realização de consultas frequentes entre as chancelarias; e, no ano seguinte, criou-se o Grupo Parlamentar Brasil-Singapura, para incentivar a cooperação interparlamentar.

Embaixada: O Brasil abriu sua embaixada na cidade-Estado em 1979; enquanto Singapura abriu representação diplomática de alto nível em Brasília em 2013, sendo esta sua única embaixada residente na América Latina.

Coordenação Política
Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas (2013); Grupo Parlamentar Brasil-Singapura.

Visitas de Alto Nível: No plano político, desdobra-se, em anos recentes, um aumento expressivo no número de encontros bilaterais – por exemplo, em 2019, Bolsonaro encontrou-se com o primeiro-ministro de Singapura, à margem da reunião do G20, em Osaka. O então ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, por sua vez, realizou visitas em 2017 e 2018.

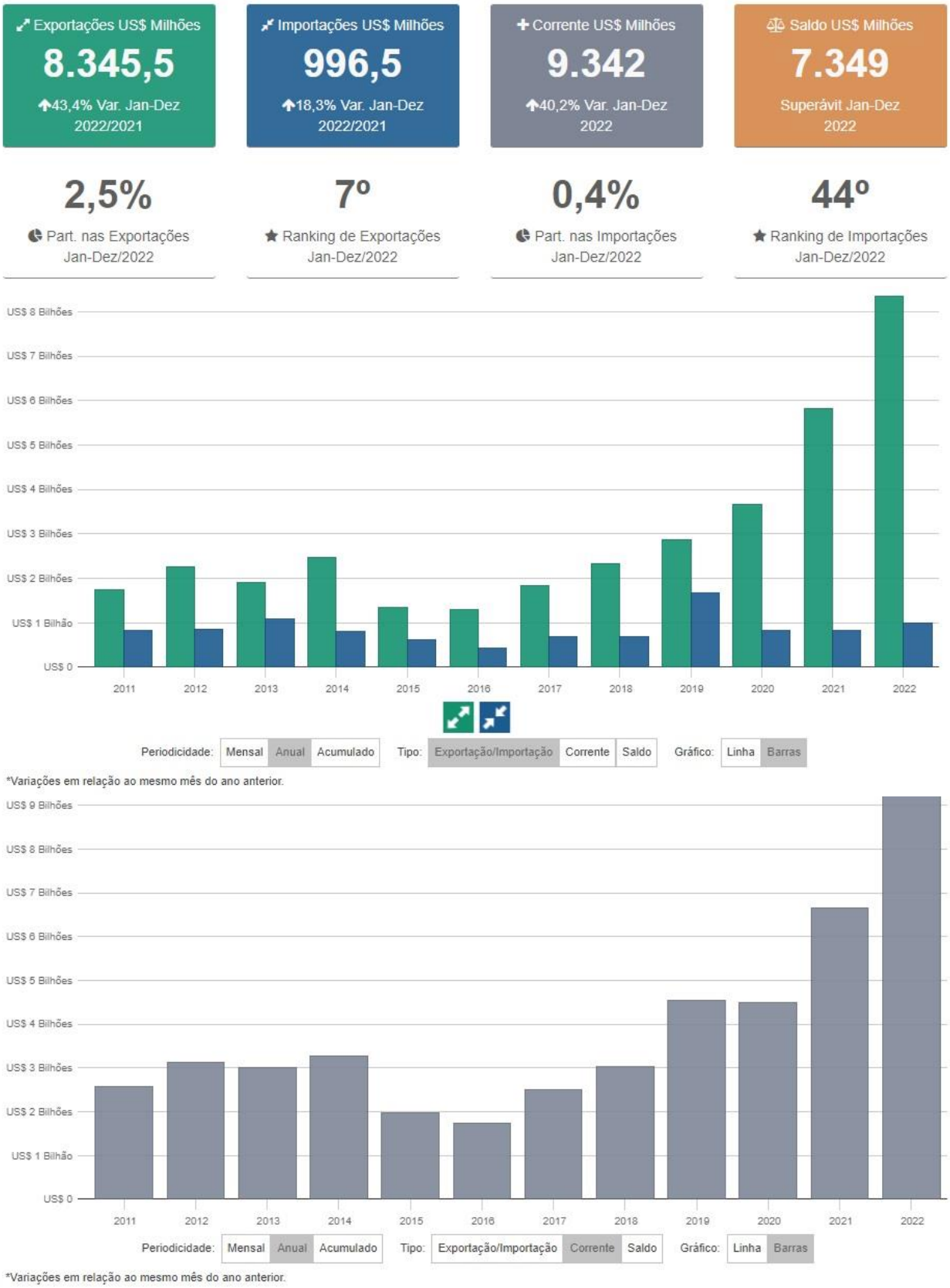
Convergências
Convergências Multilaterais: No âmbito multilateral, Brasil e Singapura – que aderiu ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) em 1973 – compartilham a defesa do sistema multilateral de comércio baseado em regras. Tradicionais defensores da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países compartilham a crença no multilateralismo, o respeito ao Direito Internacional e o apoio a uma ordem internacional baseada em regras. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), Singapura apoia o pleito brasileiro a um assento permanente no Conselho de Segurança (CSNU); e os países propuseram, em conjunto, resolução, aprovada pela Assembleia Geral (AGNU), em 2021, a respeito do direito dos tratados, tratando, sobretudo, do registro e da publicação de instrumentos internacionais.

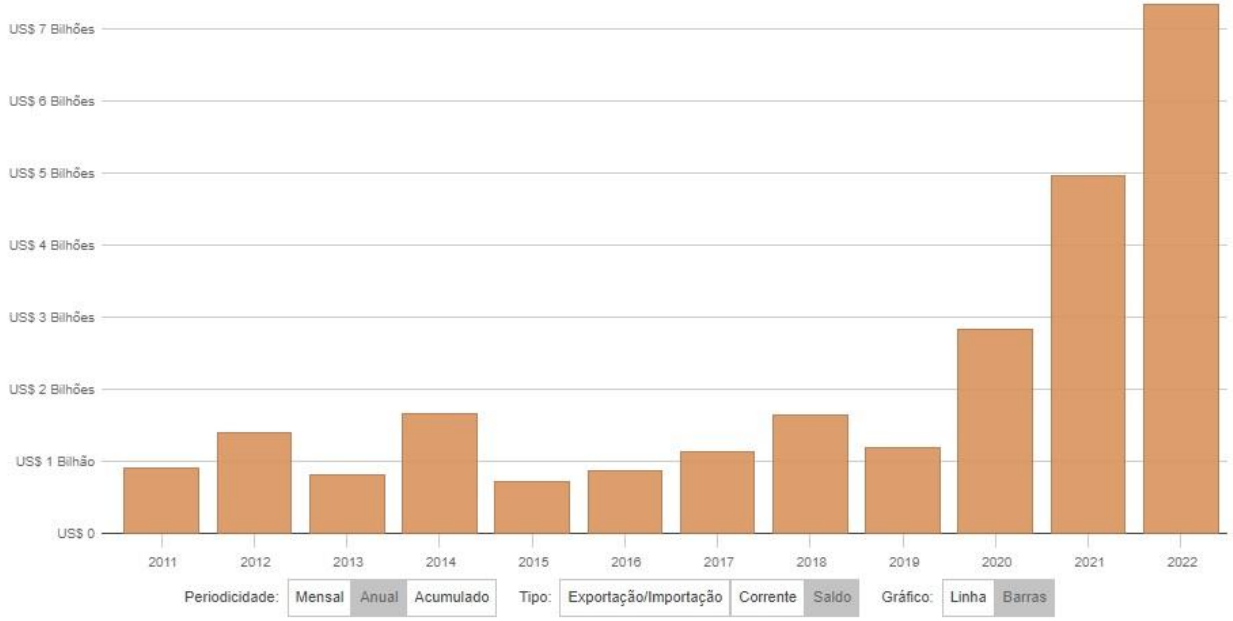
Convergências Plurilaterais: Ambos participam do Grupo de Ottawa e do *Multi-Party Interim Appeal Arrangement* (MPIA), criado para garantir que o sistema multilateral de controvérsias continue a funcionar, a despeito do congelamento do Órgão de Apelação (OA) da OMC. Na ONU, integram o G77+China.

Convergências Regionais: Brasil e Singapura participam conjuntamente do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), criado por iniciativa de Singapura e Chile.

Comércio
Marcos: O campo econômico-comercial representa o principal eixo do relacionamento bilateral. Recentemente foram concluídas as negociações do Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Singapura lançadas em 2018 (para mais detalhes, ver o tomo 6). A recente adição de um adido agrícola à embaixada em Singapura tem o potencial de impulsionar as exportações do Brasil ao país. O fluxo de trocas pode ser incentivado, ainda, pelo acordo para eliminar dupla tributação sobre impostos incidentes sobre a renda e para prevenir a evasão fiscal

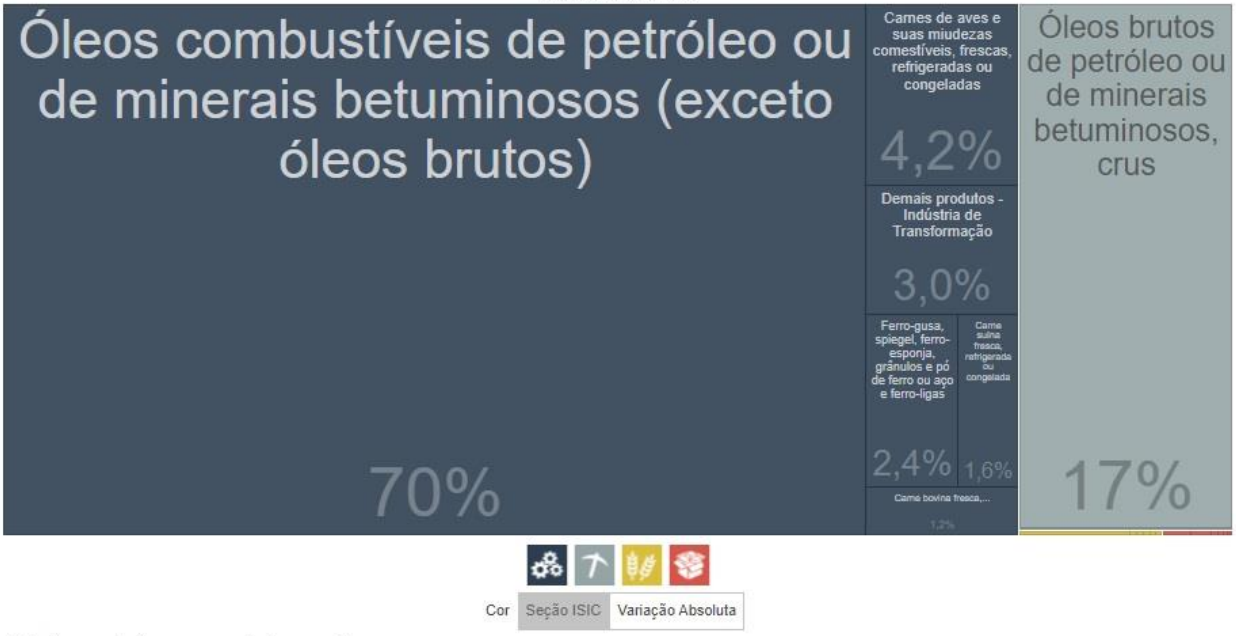
(assinado em 2018 e aprovado pelo Congresso brasileiro em 2021); e pela retirada, por parte da Receita Federal do Brasil, de Singapura da lista de "jurisdições de tributação favorecida". Em 2005, a agência *Enterprise Singapore*, responsável pela promoção de exportações e da internacionalização das empresas de Singapura, abriu escritório em São Paulo. Em sentido similar, reconhecendo o interesse das empresas brasileiras em expandir seus negócios no país asiático, o *Singapore Economic Development Board* abriu, em 2009, escritório em São Paulo.





*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 8,3 Bilhões



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 996 Milhões

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Os investimentos mútuos passam por trajetória recente de expansão.

Investimentos do Brasil em Singapura: Do lado brasileiro, são crescentes a participação de firmas nacionais nas tradicionais feiras setoriais que ocorrem no país e o número de empresas que têm escritórios regionais ali baseados (Braskem, BRF, Embraer, Petrobrás, Vale).

Investimentos de Singapura no Brasil: Singapura é o terceiro maior investidor asiático no Brasil, com investimentos importantes nas áreas de construção naval e aeroportos; papel e celulose; transporte e armazenagem de *commodities*; energia (gás e petróleo); imóveis; educação; e serviços hospitalares.

Cooperação

Aspectos gerais: Entre as áreas de cooperação, têm importância crescente as de educação, construção naval, logística portuária e aeroportuária, educação e ciência, tecnologia e inovação[646].

Contatos Humanos e Temas Consulares: Brasil e Singapura mantêm acordos para isenção parcial de vistos[647]. Há cerca de 1,7 mil brasileiros em Singapura.

Meio Ambiente: Memorando de entendimento entre o Jurong Park de Singapura e o Ministério do Meio Ambiente do Brasil para proteção de espécie ameaçada (2016).

Saúde: Acordo entre a Autoridade de Ciência da saúde de Singapura (HSA, na sigla em inglês) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) sobre regulamentação de produtos de saúde (2016).

[646] Em 2018, o presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) esteve em Singapura para a discussão dos temas de propriedade intelectual e inovação.

[647] Tanto acordo para isenção parcial de vistos para portadores de passaportes comuns quanto para portadores de passaportes diplomáticos e oficiais, este último firmado em 2018.

V. Relações Brasil-Outros países e blocos asiáticos

a) Coreia do Norte

O principal destaque fica por conta da postura brasileira – um dos proponentes do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) – de condenação veemente diante dos testes nucleares, assim como diante dos lançamentos de mísseis. Em 2018, houve encontro de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O país possui embaixada em Pyongyang desde 2009, mas, em razão principalmente tanto de questões de segurança como para demonstrar a postura reprobatória brasileira diante dos testes, o representante brasileiro está atualmente em Seul. Questões de direitos humanos também causam dificuldades para o relacionamento.

Em 2022, o governo brasileiro condenou veementemente o lançamento de míssil balístico intercontinental em 24 de março, pela República Popular Democrática da Coreia (RPDC), e a realização de cinco teses missilísticos, entre 25 de setembro e 4 de outubro. O Brasil lembrou, na segunda ocasião, para além de tal ação representar violação da Resolução 1718 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a qual determinou a cessação das atividades ligadas ao programa de mísseis balísticos da Coreia do Norte, que o teste mais recente violou o espaço aéreo do Japão.

Da agenda positiva, dois aspectos centrais marcaram, ao longo dos anos, o relacionamento bilateral: a assistência humanitária e a cooperação técnica. O governo brasileiro já fez três doações (em 2010, 2011 e 2012), de caráter humanitário, em favor do povo norte-coreano, por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), das Nações Unidas.

b) Mongólia

Com a Mongólia, as relações têm baixa densidade. O Brasil não possui embaixada no país, apenas consulado honorário. Em 2018, foi realizada a V Reunião do Mecanismo Regular de Consultas Políticas, em Ulan Bator.

c) Países do Sudeste Asiático

Em 2019, celebraram-se 60 anos do estabelecimento de relações com diversos países do Sudeste Asiático (com o Vietnã unificado, foram trinta anos). Com exceção de Brunei, Laos e Camboja, o Brasil tem embaixada residente em todos os demais países da região. Na região, o único parceiro estratégico do Brasil é a Indonésia, desde 2008.

Em 2017, foi criado o mecanismo de consultas políticas com a Malásia, com vistas à realização periódica de reunião de alto nível sobre temas relevantes da agenda bilateral e internacional, e o chanceler Aloysio Nunes visitou o país. Também em 2017, Nunes esteve no Vietnã.

Em 2018, o chanceler esteve em Tailândia, Indonésia e Singapura (também visitado em 2017). Também foram realizadas a II Reunião de Consultas Políticas Brasil-Tailândia, em Bangkok; a IV Reunião de Consultas Bilaterais com as Filipinas, em Manila; a III Reunião de Consultas Políticas com Myanmar, em Nay Pyi Taw; a I Reunião de Consultas Políticas com o Laos, em Vientiane; e foi criado o Conselho Empresarial Malásia-Brasil. O vice-primeiro-ministro do Vietnã, Vuong Dinh Hue, visitou o Brasil em julho de 2018, oportunidade em que foram

firmados instrumentos sobre serviços aéreos, cooperação agrícola e cooperação técnica entre agências de promoção de comércio e investimentos.

Em 2019, houve a abertura de mercado para exportações brasileiras de bovinos vivos à Malásia, além da visita do ministro do Comércio Internacional e Indústria do país ao Brasil.

Em 2020, foi feita entrega de seis aeronaves Super Tucano para as Filipinas, que já indicaram interesse em novas aquisições.

Em dezembro de 2022, o ministro Carlos França recebeu o ministro adjunto ao primeiro-ministro e secretário de Estado permanente do Ministério dos Assuntos Estrangeiros e Cooperação Internacional do Camboja, embaixador Ouch Borith, na I Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Camboja. Ambos abriram o seminário "O Brasil e a ASEAN", no Palácio do Itamaraty. O Camboja exerceu em 2022 a presidência da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Realizou-se, também, cerimônia de assinatura do Memorando de Entendimento entre o Instituto Rio Branco e o Instituto Nacional de Diplomacia e Relações Internacionais do Camboja.

Ainda em 2022, foi realizada, no dia 23 de novembro, a VIII Reunião de Consultar sobre Assuntos de Interesse Comum entre Brasil e Vietnã, em formato virtual, copresidida pelo secretário de Ásia, Pacífico e Rússia do Itamaraty e pelo vice-ministro dos Negócios Estrangeiros. No mesmo ano, Brasil e Filipinas elegeram membros da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) para o mandato 2023-2028[648]; ademais, o governo brasileiro manifestou solidariedade ao povo e ao governo filipino no contexto dos terremotos que atingiram o norte do país. Brasil e Tailândia compõem o órgão que coordena os trabalhos do Grupo de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês), criado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), para desenvolver um projeto de instrumento nacional sobre prevenção, prontidão e resposta a pandemias[649].

Sobre relações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com parceiros do Sudeste Asiático, especialmente Indonésia e Vietnã, ver o tomo 6.

d) Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

O Brasil reconhece a ASEAN como o principal mecanismo de integração na Ásia e como parceiro-chave da economia brasileira. Em 2008, ocorreu o primeiro encontro ministerial MERCOSUL-ASEAN, em Brasília. Em 2011, o Brasil designou seu Embaixador em Jacarta como Embaixador junto à ASEAN[650]. Em 2012, o Brasil tornou-se o primeiro país latino-americano a aderir ao Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) e aos seus protocolos adicionais[651]. Em 2015, foi oferecido pelo então secretário-geral das Relações Exteriores, Sérgio França Danese, um almoço de trabalho para sete chefes de missão dos países da ASEAN residentes em Brasília, para estreitar a aproximação Brasil-ASEAN. No mesmo ano, na ocasião de lançamento da comunidade econômica, o Brasil felicitou a ASEAN e reiterou seu interesse em aprofundar as relações econômicas e políticas com a associação.

---

[648] É a primeira vez que as Filipinas elegem um membro da Comissão. No caso do Brasil, houve reeleição do vice-almirante Fernando Garcez para novo mandato.

[649] Até o momento, o grupo já se reuniu três vezes (fevereiro, julho e dezembro de 2022). O grupo deverá apresentar um relatório de progresso na 76ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2023, e o relatório final na 77ª Sessão, em maio de 2024, segundo cronograma divulgado no documento A/INB/3/4.

[650] Ao fazê-lo, o Brasil seguiu o exemplo dos EUA que, em 2008, tornou-se a primeira nação não ASEAN a designar um representante para tratar especificamente com a ASEAN.

[651] O Decreto Legislativo data de 2012, mas o Decreto de Promulgação foi feito apenas em 2018.

Entre 2016 e 2021, o fluxo comercial Brasil-ASEAN aumentou em 91%, aproximando-se atualmente dos US$ 30 bilhões. Depois de um hiato de quase uma década, o segundo encontro ministerial MERCOSUL-ASEAN deu-se à margem da 72ª Sessão da AGNU, em 2017, quando foi reiterada a importância de fortalecer ainda mais os laços inter-regionais, sobretudo nos campos do comércio, investimento e economia, inclusive com apoio ao maior engajamento do setor privado (especialmente micro, pequenas e médias empresas) e à participação em feiras de comércio e investimento nas duas regiões.

Recentemente, em agosto de 2022, o Brasil foi aceito como Parceiro de Diálogo Setorial do bloco, decisão formalizada na Cúpula da ASEAN em novembro. O objetivo brasileiro, manifestado em nota à imprensa ainda em 2015, é o estabelecimento de uma Parceria de Diálogo, que corresponde ao estágio mais avançado de cooperação. O seminário "O Brasil e a ASEAN", realizado em 1º de dezembro no Palácio do Itamaraty, discutiu a crescente importância da ASEAN para o mundo e para o Brasil. Foi abordado o *status* de Parceiro de Diálogo Setorial da ASEAN, incluindo possibilidades de cooperação com os países-membros da associação. O chanceler Carlos França anunciou a abertura de uma Delegação Permanente do Brasil junto à ASEAN, em Jacarta, com vistas a permitir um seguimento mais estreito da nova Parceria de Diálogo Setorial entre o Brasil e a Associação.

e) Timor-Leste

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Timor-Leste foram estabelecidas em 2002, ano da independência do país. A Embaixada do Brasil em Díli foi aberta no mesmo ano. O relacionamento bilateral é marcado por vínculos culturais, decorrentes de herança lusófona comum. O Timor-Leste é o único país da Ásia e da Oceania a adotar o Português como língua oficial e a integrar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A cooperação bilateral é a vertente mais destacada do relacionamento entre os dois países. O Brasil tem prestado ao Timor-Leste apoio em amplo leque de iniciativas em áreas fundamentais para a construção do Estado timorense, como a consolidação da lusofonia e do sistema romano-germânico no ordenamento jurídico, temas de justiça e segurança e formação de mão de obra.

f) Sri Lanka

Foi realizada, no dia 28 de novembro de 2022, a I Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Sri Lanka, em formato virtual, copresidida pelo secretário de Ásia, Pacífico e Rússia do Itamaraty e pela secretária adjunta para Assuntos Bilaterais do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Sri Lanka. Na ocasião, foram debatidas formas de ampliar o comércio e o diálogo em foros multilaterais, em áreas como segurança, direitos humanos e mudança do clima. Foram, ademais, examinados acordos em negociação entre os dois países nos campos da educação, cooperação entre academias diplomáticas, defesa, combate ao crime organizado transnacional e cooperação jurídica. Finalmente, os temas da cooperação técnica em cana-de-açúcar e pecuária leiteira também foram discutidos.

g) Ásia Central[652]

A intensidade de relacionamento do Brasil com a Ásia Central é bastante baixa. O Brasil mantém embaixada residente apenas em Astana, capital do Cazaquistão. Em 2018, o então chanceler Aloysio Nunes realizou a primeira viagem de um chanceler brasileiro para região, visitando o Cazaquistão. Brasil e Cazaquistão mantém mecanismo de consultas políticas, que teve sua reunião mais recente em 2017. Em termos de cooperação econômica, foi assinado em 2018, em Montevidéu, memorando de cooperação econômica e comercial entre MERCOSUL e União Econômica Eurasiática (UEE), de que participam Cazaquistão e Quirguistão (para mais detalhes, ver subseção sobre a UEE e a seção de relações bilateriais entre Brasil e Rússia neste tomo).

h) Organização para Cooperação de Xangai (OCX)

Em 3 de novembro de 2022, o secretário-geral da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), Zhang Ming, reuniu-se com o embaixador do Brasil na China, Marcos Galvão. O secretário-geral informou o embaixador sobre as atividades e estrutura da OCX, e também falou sobre as perspectivas de expansão adicional da OCX. O embaixador expressou sua gratidão pelas informações e elogiou muito o trabalho da Secretaria da OCX. As partes concordaram em manter contatos entre a Secretaria da OCX e a Embaixada do Brasil.

[652] A Ásia Central deve ser compreendida como a região em que estão as cinco ex-repúblicas soviéticas: Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Embora Afeganistão e Paquistão estejam geograficamente na competência da Divisão de Ásia Central do Itamaraty, também podem ser geopoliticamente considerados partes do "Grande Oriente Médio".

3.11. África

3.11.1. União Africana e integração regional

I. União Africana (UA)

a) Características gerais

A União Africana (UA) é uma organização internacional regional composta por 55 membros[653]. Ela foi lançada em 2002 e é a sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA). A OUA foi criada em maio de 1963, quando 32 chefes de Estado e de Governo, reunidos em Adis Abeba (Etiópia), assinaram sua Carta. A criação da OUA foi resultado do desejo de criar uma África unida, livre e autônoma, de acordo com os princípios do anticolonialismo. A OUA representou o ponto culminante do pan-africanismo.

Após a independência dos primeiros Estados africanos, havia uma divisão entre o Grupo de Monrovia e o Grupo de Casablanca. O primeiro era mais moderado e reunia Libéria, Nigéria e a maioria das ex-colônias francesas. Eles defendiam a cooperação entre os povos africanos e a autonomia dos novos países. O Grupo de Casablanca, por sua vez, composto por Argélia, Egito, Gana e Marrocos, entre outros, defendia que deveria haver uma união política ou uma federação africana. Nesse contexto de projetos em disputa, ocorreram as três Conferências de Todos os Povos Africanos (1958: Acra; 1960: Túnis; e 1961: Cairo) conduzidas por líderes independentistas do continente, que reuniram representantes de comunidades étnicas, partidos anticolonialistas e sindicatos e cujo objetivo era devolver o continente a seus povos, que haviam sido espoliados pelo colonialismo. O resultado desses debates foi a aproximação entre os povos africanos. Prevaleceu a posição do Grupo de Monrovia, o que resultou na criação da OUA.

Os principais objetivos da OUA eram eliminar os vestígios da colonização e do *apartheid*, promover a unidade e a solidariedade entre os Estados africanos, intensificar a cooperação para o desenvolvimento, salvaguardar a soberania e a integridade dos membros e promover a cooperação internacional. Por meio do Comitê de Coordenação para a Libertação da África, o continente agiu para formar um consenso em torno da luta de libertação e contra o *apartheid*. No entanto, a OUA foi criticada por ter tido pouco poder e meios para implementar suas decisões, o que resultou em inação frente às guerras civis africanas e às violações de direitos humanos. Entre suas conquistas, destacam-se o combate ao colonialismo, a unidade no combate ao *apartheid* e, por meio do Banco de Desenvolvimento Africano, o financiamento de projetos pós-independência.

Em setembro de 1999, por meio da Declaração de Sirte[654], os chefes de Estado e de Governo clamaram pela criação da UA para acelerar o processo de integração enquanto aborda os problemas sociais, econômicos e políticos criados pela globalização. A Cúpula de Lomé, em 2000, adotou o Ato Constitutivo da UA. A Cúpula de Lusaka, em 2001, desenhou o mapa do caminho para a implementação da organização. Finalmente, a Cúpula de Durban, em 2002, lançou a UA e reuniu a primeira Assembleia de Chefes de Estado e de Governo. A UA é guiada pelo princípio de que uma África integrada, próspera e pacífica deve ser conduzida por seu próprio povo. A sede da

[653] Trata-se de 54 Estados africanos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Saara Ocidental, que não é reconhecido como Estado independente pelo Brasil.

[654] A Líbia de Muammar Kadafi foi a sede do encontro devido ao projeto do ditador de resgatar o pan-africanismo e voltar-se para a África negra. Seu objetivo em Sirte era forjar os Estados Unidos da África.

UA fica localizada em Adis Abeba. Os objetivos da UA são aumentar a unidade e a solidariedade entre os povos africanos; defender a soberania, a integridade territorial e a independência das partes; acelerar a integração continental; promover posições comuns africanas; promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente; promover princípios e instituições democráticas; promover os direitos humanos; estabelecer as condições necessárias para que o continente exerça seu papel internacional; promover o desenvolvimento sustentável; promover a cooperação em diversos campos entre os países africanos; e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais. Organizações não governamentais, Estados não africanos e organizações regionais e internacionais podem ser observadores – atualmente, há mais de 120 observadores, como a União Europeia (UE), o Brasil, os Estados Unidos (EUA), a Rússia, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês).

Os objetivos e metas atuais da UA constam na chamada "Agenda 2063", lançada por ocasião do 50º aniversário da criação da OUA, em 2013, para orientar os trabalhos da UA nos próximos 50 anos. A Agenda 2063 contempla projetos-chave, como o Projeto Grande Represa de Inga, a Estratégia Africana de Espaço Exterior e a Estratégia Africana para *Commodities*. A livre circulação de pessoas, que é uma das iniciativas da Agenda 2063, está prevista no Protocolo para Livre Movimento de Pessoas, que apenas quatro Estados[655] ratificaram até o momento. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) representa o pilar econômico da agenda e tem como prioridade a implementação de projetos de cooperação internacional no continente. Em 30 de maio de 2019, entrou em vigor a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), que se tornará a maior área de livre comércio do mundo quando estiver totalmente operacional[656]. Com o seu secretariado sediado em Acra, Gana, os objetivos do AfCFTA são aumentar o comércio intra-africano e fortalecer a posição da África no mercado internacional. Contudo, o estabelecimento do livre comércio continental esbarra na dificuldade em padronizar o comércio entre as diferentes comunidades econômicas regionais.

A UA tem contribuído para a modernização do continente – o chamado "renascimento africano" –, em processo marcado pelo desenvolvimento de instituições políticas e econômicas, além de capacidades de prevenção e de resolução de conflitos. As iniciativas da UA se pautam pelo respeito aos direitos humanos, pela abertura econômica e pela transparência de seus membros. Entre as iniciativas da UA, destacam-se projetos de promoção do desenvolvimento sustentável, da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres.

A estrutura da UA é composta pelos seguintes órgãos: a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, o Conselho Executivo, os Comitês Técnicos Especializados, o Parlamento Pan-Africano, a Comissão da UA, o Comitê Permanente de Representantes, o Conselho Econômico, Cultural e Social e o Conselho de Paz e Segurança. Também fazem parte da organização a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão da UA de Direito Internacional, o Conselho Consultivo da UA sobre Corrupção e o Comitê Africano de Peritos em Direitos e Bem-estar da Criança. A organização

[655] Ruanda, Níger, São Tomé e Príncipe e Mali. Verifica-se, atualmente, pouca disposição para ratificação do protocolo, embora mais de trinta países o tenham assinado.

[656] Todos os países africanos, exceto a Eritreia, assinaram o acordo. Dos 54 signatários, 44 já depositaram seus instrumentos de ratificação. O tratado de criação da AfCFTA entrou em vigor internacional trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação do 22º país signatário. Para mais detalhes sobre a AfCFTA, ver a próxima seção.

também está no processo de fundação de instituições financeiras: o Banco Central Africano, o Banco Africano de Investimento e o Fundo Monetário Africano.

A Assembleia é o órgão supremo da organização. Composta por todos os membros, a Assembleia reúne-se ao menos uma vez por ano; suas decisões são tomadas por consenso ou, não sendo possível, por maioria de dois terços. O Conselho Executivo é composto pelos ministros de relações exteriores, reúne-se duas vezes ao ano e coordena políticas em áreas de interesse comum dos membros. Sobre os comitês técnicos, a Carta da UA criou sete[657], que se reúnem na frequência considerada necessária para debater programas da UA. O Parlamento Pan-Africano foi criado em 2000, quando era vinculado à Comunidade Econômica Africana. A Carta da UA integrou oficialmente o Parlamento Pan-Africano à sua estrutura, o que foi regulamentado pelo Protocolo ao Ato Constitutivo da UA sobre o Parlamento Pan-Africano, de 2014, que teve, até o momento, somente 14 ratificações das 35 necessárias para entrar em vigor. Ainda que esse Protocolo não esteja em vigor, o Parlamento reúne-se desde 2014, pois ele ainda opera por meio do Protocolo ao Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano, adotado em 2001 e em vigor desde 2003. A sede do Parlamento fica em Midrand, África do Sul. O Parlamento tem o propósito de representar todos os povos da África, de modo que cada país terá cinco representantes (pelo menos uma mulher) no Parlamento, eleitos pelos congressos nacionais até que regras sobre sufrágio universal direto sejam criadas. O Parlamento Pan-Africano será o órgão legislativo da UA, e as áreas em que poderá propor projetos serão definidas pela Assembleia dos Chefes de Estado. A Comissão da UA realiza as funções de secretariado, é composta por um presidente e seu alterno (necessariamente de região e de gênero diferentes), eleitos pela Assembleia com mandato de quatro anos, renovável uma única vez, e seis comissários (oito até 2021), eleitos pelo Conselho Executivo. O presidente da Comissão é o representante legal da UA e administra a Organização nos moldes de um secretário-geral. O Comitê Permanente de Representantes prepara o trabalho do Conselho Executivo. O Conselho Econômico, Cultural e Social é o órgão de aconselhamento que permite a participação da sociedade civil.

Por meio do Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA, de 2003, realizou-se uma reforma institucional[658]. A UA passou a ter, como objetivos adicionais, a participação de mulheres na tomada de decisões; o desenvolvimento e a promoção de políticas comuns em comércio, defesa e relações exteriores; e o encorajamento da participação plena da Diáspora Africana na construção da UA. Quanto aos princípios, o Protocolo determinou a restrição da entrada de qualquer membro em alianças ou em tratados incompatíveis com a UA e a proibição a qualquer membro de usar seu território como base de subversão contra outro membro. Outra inovação foi a redução das reuniões da Assembleia de chefes de Estado e governo de duas para uma vez ao ano. Ao presidente da Assembleia foi concedido o poder de convocar reuniões extraordinárias. Determinou-se que a eleição do presidente da Assembleia será realizada no início de cada sessão ordinária para mandato renovável de um ano, que deverá obedecer ao princípio da rotação. As funções do presidente foram enunciadas: promover os princípios e objetivos da UA, realizar as funções da Assembleia e

---

[657] 1) Comitê sobre Economia Rural e Questões Agrícolas; 2) Comitê de Assuntos Monetários e Financeiros; 3) Comitê de Comércio, Aduana e Questões Imigratórias; 4) Comitê de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente; 5) Comitê de Transporte, Comunicação e Turismo; 6) Comitê de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais; e 7) Comitê de Educação, Cultura e Recursos Humanos.

[658] Uma das causas para a reforma de 2003, que foi feita poucos anos depois da aprovação do Ato Constitutivo, foi a tentativa de Kadafi de avançar o projeto de uma federação africana, que foi barrado principalmente pela África do Sul. Além disso, grupos feministas pressionaram pela substituição da expressão *founding fathers* por *founders*. O fim das guerras civis em países como Angola e Moçambique contribuiu para o estabelecimento da arquitetura de paz e segurança do continente, discutida adiante.

convocar reuniões de outros órgãos. Escritórios de apoio passaram a assistir o Conselho Executivo e o Comitê Permanente de Representantes. Outra reforma foi a substituição de língua de trabalho por línguas oficiais[659]. Revogou-se, ainda, o artigo que permitia a retirada da organização.

b) Arquitetura de Paz e Segurança Africana

O Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA também estabeleceu uma estrutura de paz e segurança. Esse tratado regulamentou o direito da UA, previsto desde o Ato Constitutivo, de intervir em membros com autorização da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo e por recomendação do Conselho de Paz e de Segurança em caso de crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade, ameaças à ordem estabelecida e restauração da paz no membro. O Protocolo de 2003 incorporou à estrutura da UA o Conselho de Paz e Segurança, criado em julho de 2002, como o órgão de prevenção, administração e resolução de conflitos. Esse conselho é composto por quinze membros, eleitos pelo Conselho Executivo, e está em funcionamento desde 2004. Os poderes do Conselho incluem prevenir disputas, aprovar a intervenção em membros, impor sanções em caso de mudança inconstitucional de governo, implementar a Política Comum de Defesa da UA, implementar instrumentos internacionais de combate ao terrorismo, supervisionar a promoção de práticas democráticas, promover a implementação de acordos de controle de armas e de desarmamento, tomar medidas quando a soberania de um Estado estiver comprometida e facilitar ação humanitária. As reuniões do Conselho de Paz e Segurança podem ocorrer em três níveis: representantes permanentes, ministros e chefes de Estado e de Governo. As decisões são tomadas por consenso.

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) foi desenvolvida para lidar com as questões de paz e segurança no continente de forma integrada entre as comunidades econômicas regionais e os mecanismos regionais de prevenção e solução de conflitos. A APSA foi estabelecida pelo Ato Constitutivo da UA pelo Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança. A Arquitetura de Paz e Segurança Africana inclui o Conselho de Paz e Segurança, a Comissão da UA, o Painel de Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado, a Força Africana de Prontidão e o Fundo para a Paz[660].

O Painel de Sábios é composto por cinco personalidades africanas altamente respeitadas que tenham contribuído para a causa da paz para mandatos de três anos. O seu mandato inclui avisar o Conselho de Paz e Segurança sobre qualquer questão no tema, apoiar seus esforços em prevenir conflitos, mediar e fiar acordos de paz e mapear ameaças à paz. Suas reuniões ocorrem ao menos três vezes ao ano. O trabalho desse painel é apoiado pelos Amigos do Painel de Sábios, pela Rede Pan-Africana de Sábios e pela Rede de Mulheres Africanas para a Prevenção e Mediação de Conflitos.

A Comissão da UA age por meio da Unidade de Apoio à Mediação da UA, que fortalece os esforços de mediação da UA por meio de apoio técnico e operacional e da coordenação de esforços. O Sistema Continental de Alerta Antecipado consiste em uma Sala de Situação, que opera 24 horas por dia em Adis Abeba no monitoramento de atividades pós-conflito, e em Centros

---

[659] Árabe, inglês, francês, português, espanhol, kiswahili e qualquer outra língua africana.

[660] A colaboração entre as comunidades econômicas e os mecanismos regionais em questões de paz e segurança são reguladas pelo Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Paz e Segurança. O mapa do caminho 2016-2020 estabeleceu cinco prioridades: 1) prevenção de conflitos; 2) administração de crises e de conflitos; 3) reconstrução pós-conflito e consolidação da paz; 4) questões estratégicas de segurança; 5) coordenação e parcerias. O mapa do caminho também enfatiza temas transversais, como juventude, gênero e mudanças do clima.

de Observação e Monitoramento das comunidades econômicas regionais. Esse sistema desenvolveu ferramentas que auxiliam os países a identificar vulnerabilidades estruturais e a construir Estados mais resilientes. A Força Africana de Prontidão permite que o Conselho de Paz e Segurança envie operações de apoio à paz, segundo os Artigos 4(h) e (j) do Ato Constitutivo da UA. A Força Africana é composta de componentes militar, civil e policial para realizar missões de monitoramento e outros tipos de missões de apoio à paz, para intervir em membros, para prevenir a escalada de um conflito, para consolidar a paz e para prestar assistência humanitária. O Fundo para a Paz, por sua vez, fornece os recursos financeiros necessários para apoiar missões e atividades relacionadas à paz e à segurança. Em 2012, enquanto a Força Africana de Prontidão ainda não estava plenamente operacional, a Assembleia da UA estabeleceu a Capacidade Africana para Resposta Imediata a Crises como um mecanismo interino. O objetivo da Capacidade Africana é prover à UA uma força robusta e flexível para responder a situações de emergência após autorização do Conselho de Paz e Segurança da UA. Além disso, esse conselho tem o poder de autorizar o envio de missões de apoio à paz. Desde 2003, já foram enviadas 17 missões de apoio à paz, como a Missão da União Africana para a Somália (AMISOM, na sigla em inglês) e a Equipe de Apoio Técnico da União Africana para a Gâmbia (AUTSTG, na sigla em inglês).

c) Processo de reforma atual na estrutura institucional

Em 2016, os líderes africanos decidiram que uma reforma institucional era necessária para cumprir a Agenda 2063. Um time de conselheiros, liderado por Paul Kagame, presidente de Ruanda, identificou os principais desafios que a UA enfrentava: foco fragmentado em diversas áreas, estrutura complicada e reduzida capacidade de gerenciamento, processo pobre de tomada de decisão, dependência de recursos de parceiros e coordenação limitada entre a UA e as comunidades econômicas regionais. Concluiu-se que, para atingir os objetivos da Agenda 2063, era necessário que a UA se reposicionasse e garantisse que suas capacidades institucionais atendessem às necessidades do continente. Nesse sentido, foram identificadas cinco áreas-chave para a reforma:

1) concentração em menor número de temas de abrangência continental: assuntos políticos, paz, segurança e integração econômica;
2) realinhamento institucional: diminuir gargalos institucionais e melhorar a liderança;
3) melhoria da relação com a cidadania africana: oferecer mais bens públicos à população, estabelecer cotas para mulheres e para jovens nas instituições, lançar o passaporte africano;
4) melhoria da eficiência e da efetividade operacional: melhorar os métodos de trabalho; e
5) desenvolvimento de um financiamento sustentável para seus programas: instituir um imposto de importação de 0,2% e reforçar a Decisão de Kigali sobre Financiamento.

Um arranjo de alto nível foi criado para acompanhar o processo de reforma e criar mecanismos para assegurar sua implementação.

II. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

a) Antecedentes

Desde os processos de independência nos anos 1960, desenvolvimento econômico sempre esteve entre as prioridades das nações recém-formadas. A princípio, entre as décadas de 1960 e 1990, prevaleceu uma estratégia de inserção econômica mais confrontacionista, inspirada nos ideais pan-africanos e em conceitos como o de autossuficiência, que marcaram, por exemplo, o Plano de Ação de Lagos. O fracasso dessa abordagem levou, ao final dos anos 1990, à adoção de uma nova estratégia, mais moderna e menos isolacionista, da qual são exemplos a criação da União Africana (UA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) e, mais recentemente, em 2019, da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês).

O Plano de Ação de Lagos foi elaborado em abril de 1980, no seio da Organização da Unidade Africana (OUA), com o intuito de elevar a capacidade de autossuficiência africana, em um contexto de grave crise econômica global. Particular atenção foi dada à questão da fome e da agricultura, com o plano conclamando uma "melhora imediata na situação alimentar". Algumas das medidas recomendadas foram a redução do desperdício e a criação de reservas nacionais de alimentos. Em relação à indústria, uma das metas era que a África atingisse, até 1990, ao menos 1,4% da produção industrial global. O plano trouxe ainda recomendações em áreas como gestão de recursos naturais e de recursos humanos, ciência e tecnologia, transportes, comunicações, comércio, finanças, cooperação técnica, energia, mulheres, etc. No começo de 1991, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA ou ECA, na sigla em inglês) avaliou o impacto produzido pela iniciativa. Alguns dos pontos criticados foram a ausência de um mecanismo efetivo de monitoramento, a escassez de estatísticas confiáveis e a persistência de barreiras ao comércio; em contrapartida, foi elogiada a *institution-building* do continente no período analisado.

Em junho de 1991, foi assinado o Tratado de Abuja, criando a Comunidade Econômica Africana (CEA, ou AEC na sigla em inglês). O tratado entrou em vigor em 1994 e, entre seus objetivos, estavam promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais (CER) existentes e futuras. Para tanto, foram previstas seis etapas com prazos específicos:

1) criação de CERs em regiões onde ainda não existissem: encerrado em 1999;
2) fortalecimento da integração intra-CERs e da harmonização inter-CERs: encerrado em 2007;
3) estabelecimento de áreas de livre comércio e de uniões aduaneiras em cada bloco regional: encerrado em 2021;
4) estabelecimento de uma união aduaneira de abrangência continental e, consequentemente, de uma área de livre comércio também continental: até 2023;
5) estabelecimento de um mercado comum africano: até 2025; e
6) estabelecimento de uma união monetária e econômica continental, com banco central africano e moeda comum, e de um parlamento pan-africano: até 2028.

A transição de uma etapa à outra é decidida pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo, órgão supremo da AEC, mediante recomendação do Conselho de Ministros. O prazo máximo, no entanto, não deve ultrapassar 40 anos da entrada em vigor do Tratado de Abuja (2034).

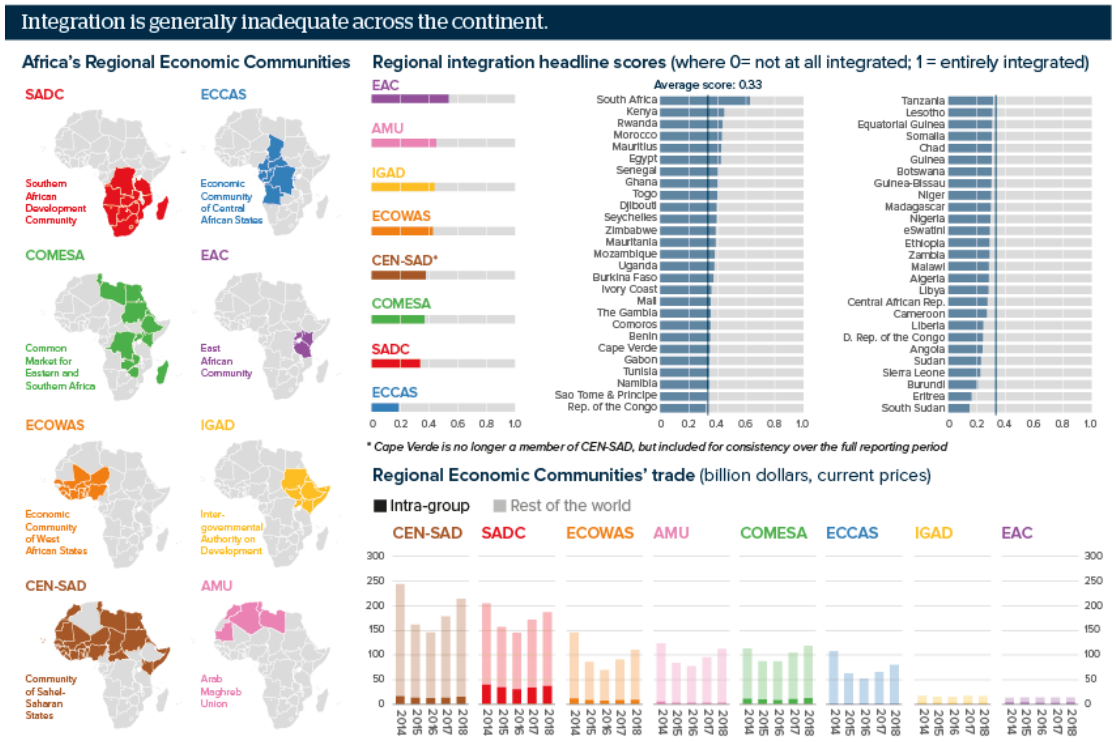
Os pilares da AEC são as oito comunidades econômicas regionais africanas reconhecidas pela UA, que, tomadas em conjunto, abrangem todos os países do continente. São elas:

1) União do Magrebe Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês): criada em 1989 pelo tratado de Marraquexe, é uma zona de livre comércio que visa a tornar-se mercado comum; os cinco membros são Argélia, Tunísia, Líbia, Marrocos e Mauritânia; a sede se localiza em Rabat (Marrocos);
2) Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD, na sigla em inglês): criada em 1998 e que visa a tornar-se uma zona de livre comércio; os 28 membros são Benim, Burkina Faso, República Centro-Africana (RCA), Chade, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egito, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Mali, Mauritânia, Marrocos, Níger, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo e Tunísia; a sede ficava em Trípoli (Líbia), mas mudou em 2019 para Ndjamena (Chade);
3) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês): uma zona de livre comércio criada em 1994 que visa a tornar-se um mercado comum; os 22 membros são Burundi, Cameroun, República Democrática do Congo (RDC), Djibuti, Egito, Eritréia, Etiópia, Essuatíni, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Somália, Sudão, Suazilândia, Seicheles, Tunísia, Uganda, Zimbábue e Zâmbia; a sede fica em Lusaka (Zâmbia);
4) Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês): criada em 1967, dissolvida em 1977 e retomada em 2000, é um mercado comum com planos de tornar-se uma federação com moeda comum; os sete membros são Burundi, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Uganda, RDC e Tanzânia; a sede está em Arusha (Tanzânia);
5) Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês): uma união aduaneira criada em 1964 pelo Tratado de Brazzaville; os onze membros são Angola, Burundi, Cameroun, RCA, Chade, Congo, RDC, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda e São Tomé e Príncipe; sede em Libreville (Gabão);
6) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês): uma união econômica fundada em 1975 pelo Tratado de Lagos; os quinze membros são Benim, Burkina Faso (suspenso desde 2022), Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné (suspenso desde 2021), Guiné-Bissau, Libéria, Mali (suspenso desde 2021), Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; a sede fica em Abuja (Nigéria); tem atuação militar importante no continente, tendo participado de diversas missões de *peacekeeping* desde 2003 (Côte d'Ivoire, Libéria, Guiné-Bissau, Mali, Gâmbia);
7) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês): fundada em 1986; os sete membros são Djibouti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda; sede em Djibouti (capital do país homônimo);
8) Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês): uma zona de livre comércio que visa a tornar-se um mercado comum, fundada em 1982; os 16 membros são África do Sul, Angola, Botsuana, Cameroun, RDC, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, Essuatíni, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue; sede em Gaborone (Botsuana).

Desde 2019, existe também uma comunidade regional para a Diáspora Africana, a *Economic Community of States, Nations, Territories & Realms of the African Diaspora Sixth Region* (ECO-6).

O cumprimento das etapas previstas no Tratado de Abuja tem sido irregular e heterogêneo entre as diferentes CERs, com algumas em estágio avançado, como a ECOWAS, e outras paralisadas ainda na primeira etapa, como a CEN-SAD, a IGAD e a AMU.

Perto da virada do século, o processo de integração africana passou por uma renovação, com as já mencionadas formulação do NEPAD (2001) e criação da UA (2002). Em 2012, a UA acordou acelerar o estabelecimento da área de livre comércio continental africana, cujas negociações foram lançadas em 2015.



Fonte: *Oxan*

b) Agenda 2063

Também em 2015 os países da UA adotaram a "Agenda 2063: a África que queremos", em uma abordagem híbrida do pan-africanismo com a renascença africana, o que envolve o rompimento com políticas prejudiciais para os países africanos, especialmente as que envolvem potências estrangeiras, e, ainda, a busca de soluções de integração africanas para os problemas dos países da região, com foco em horizontalidade e benefícios mútuos a partir de objetivos de curto (dez anos), médio (25 anos) e longo prazo (50 anos), com financiamento africano e de países emergentes para uma nova inserção internacional do continente.

A Agenda 2063 é uma resposta às transformações que ocorrem nas relações internacionais no século atual, à luz dos 50 anos da OUA. Os novos focos prioritários após a luta contra o *apartheid* e a obtenção das independências políticas são o desenvolvimento econômico e social, a integração regional, a governança democrática e a paz e a segurança. Já foram publicados dois relatórios de acompanhamento das políticas da agenda. O último, de 2021, mostra que 51% das metas agregadas foram alcançadas para o ano, um progresso em relação a 2019, especialmente na área de integração regional com as ratificações da AfCFTA. O progresso mais lento está na área de crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável, especialmente com a queda no produto interno bruto (PIB) *per capita*. Há diversas iniciativas em andamento, como a *Africa integrated High Speed Railway Network*, para conectar as capitais africanas com trens de alta velocidade, que

já conta com um plano de implementação de dez anos; a *Pan-African E-Network* para transformar a sociedade africana em um local de revolução da informação, que já conta com 48 assinaturas e um plano de ação e, ainda, prevê-se a criação de instituições financeiras africanas, como o Banco Central Africano e o Fundo Monetário Africano, ainda em fase de estruturação.

c) Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

A AfCFTA é a maior área de comércio livre do mundo, tanto em abrangência geográfica e populacional quanto em número de Estados. Já ratificado por 44 dos 55 membros da UA, o acordo é mais um dos esforços de integração do continente africano, cuja história recente é marcada por diversas etapas.

Em março de 2018, em Kigali, Ruanda, 44 dos 55 membros da UA assinaram o acordo de estabelecimento da área de livre comércio continental africana, no seio da Agenda 2063. O acordo entrou em vigor em maio de 2019, com o 22º depósito de ratificação feito pela República Saarauí. Oficialmente, o acordo começou a ser implementado em 1º de janeiro de 2021, mas, em função de adiamentos por conta da pandemia de COVID-19 e de dificuldades técnicas, é difícil analisar resultados concretos nessa fase inicial de implementação. Até novembro de 2022, 54 membros da UA haviam assinado o acordo da AfCFTA e 44 o haviam ratificado.

A AfCFTA consiste na maior área de livre comércio do mundo em termos de área e membresia. Se considerados todos os países africanos, a AfCFTA deve atingir 1,3 bilhão de pessoas e um PIB combinado de US$ 3,4 trilhões. A maior integração deve gerar empregos e renda, atrair investimentos e propiciar o surgimento de cadeias regionais de valor. Segundo o Banco Mundial, se implementada corretamente, a AfCFTA deve tirar trinta milhões de africanos da extrema pobreza.

O comércio intra-africano é historicamente muito baixo: em 2020, apenas 18% das exportações feitas por países africanos tiveram como destino outros países africanos. Em contrapartida, embora pequeno, o comércio intra-africano é de maior valor agregado se comparado com o comércio feito pelo continente com outras regiões do mundo: 45% das trocas internas continentais são de bens manufaturados.

Entre os objetivos gerais da AfCFTA estão criar um mercado único de mercadorias e serviços, facilitado pela circulação de pessoas; estabelecer as bases para uma união aduaneira posterior; alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo; e reforçar a competitividade das economias. Entre os objetivos específicos, destacam-se eliminar progressivamente as barreiras tarifárias e não tarifárias; liberalizar progressivamente o comércio de serviços; cooperar em âmbitos como investimento, comércio e domínios aduaneiros; e estabelecer um mecanismo para solução de litígios.

O acordo da AfCFTA tem três protocolos. O Protocolo Relativo ao Comércio de Mercadorias almeja a eliminação progressiva de barreiras tarifárias e não tarifárias, a melhoria da eficácia de procedimentos aduaneiros, o reforço da cooperação na área de barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias, o desenvolvimento de cadeias de valor regionais e continentais e o reforço do desenvolvimento socioeconômico e da industrialização; contém nove anexos, como a lista de concessões tarifárias, regras de origem, etc. O Protocolo sobre o Comércio de Serviços tem como objetivos liberalizar o comércio de serviços no continente, reforçar a competitividade do setor, garantir complementariedade, etc. O Protocolo Relativo às Normas e Procedimentos para a Resolução de Litígios visa a garantir um mecanismo de solução de controvérsias que seja transparente, responsável, justo e previsível. Para tanto, cria o Órgão de Resolução de

Litígios (ORL), composto por representantes dos Estados Partes e com autoridade para criar painéis, criar um Órgão de Recursos, adotar relatórios, acompanhar a implementação de recomendações e autorizar a suspensão de concessões.

A despeito dos avanços, persistem entraves à integração econômica africana. Alguns obstáculos são a relutância em se conceder funções supranacionais a instituições-chave da UA, o papel limitado da sociedade civil, a persistência de políticas protecionistas, reticências na promoção da livre circulação de pessoas devido a possíveis riscos de segurança nacional e a precariedade e pouca integração da infraestrutura no continente.

d) Livre circulação de pessoas

Também em 2018, foi adotado o Protocolo ao tratado que estabelece a AEC em matéria de livre circulação de pessoas, direito de residência e direito de estabelecimento. Até o presente momento, no entanto, o instrumento tem 32 assinaturas e somente quatro das quinze ratificações necessárias para entrar em vigor.

e) Eco

Atualmente, o franco CFA é adotado por 14 países – alguns são membros da ECOWAS e integram a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA); outros, da ECCAS (embora não haja integração monetária entre as duas comunidades[661]). A ECOWAS planeja substituir o franco CFA pela moeda única "Eco" nos Estados-Membros que atenderem aos critérios de convergência monetária. Essa substituição, que estava planejada para 2020, foi adiada até 2027.

[661] A ausência de integração se explica pelo fato de que, na verdade, "franco CFA" designa duas moedas diferentes: o franco da comunidade financeira africana, usado pelos oito países da UEOMA, e o franco da cooperação financeira na África Central, usado por seis países da ECCAS. Juntas, essas duas moedas de mesmo nome são intercambiáveis e formam a "zona do franco", atualmente ligada ao euro por um sistema de paridade fixa garantido pelo Tesouro francês.

3.11.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas

I. África do Sul

a) Discurso na AGNU em 2022

A ministra de Relações Internacionais e Cooperação, Naledi Pandor, salientou a natureza interdependente e interconectada da ordem internacional, mencionando os efeitos da pandemia e da guerra no Leste Europeu como sintomas dessa interdependência. Também salientou que os maiores desafios são a superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. Para enfrentá-los, é necessário aprender com as iniciativas do passado, como a do *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A), que consistiu na distribuição mais equitativa de vacinas e de insumos médicos. Em energia, a África do Sul busca soluções inovadoras e limpas, gerando um crescimento da energia verde. Em comércio, defende ser necessário o fortalecimento do sistema multilateral para ampliar empregos nos países em desenvolvimento – manifestou também apoio à Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA). A África do Sul renovou os compromissos com o multilateralismo como o único meio de construir um mundo melhor, instando a necessidade de reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e de punir transgressores da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU). Na agenda ambiental, afirmou que a África é o epicentro dos piores impactos da mudança do clima, sendo necessário que a comunidade internacional acorde um mecanismo de perdas e danos. Em solução de conflitos, defendeu que o diálogo político evita a escalada de conflitos e que não se deva deixar de lado conflitos que estão na agenda da ONU há décadas, como o caso da Palestina, da autodeterminação dos povos no Saara Ocidental, do embargo econômico à ilha de Cuba e das medidas unilaterais contra o Zimbábue. Para superar os desafios do presente, disse ser necessário um sistema internacional baseado em regras, em que a Carta da ONU reja respeitada; nesse sentido, apoia a iniciativa *Our Common Agenda*, do atual secretário-geral, como uma forma de promoção de respeito aos valores sustentados pela Carta.

b) Discurso na AGNU em 2021

O presidente sul-africano Cyril Ramaphosa destacou que a pandemia de COVID-19 mudou, para sempre, a natureza da diplomacia, do engajamento multilateral, dos negócios e das interações humanas básicas. Afirmou que os Estados não têm garantido o acesso equitativo às vacinas, uma vez que mais de 82% das doses foram adquiridas por países desenvolvidos, enquanto menos de 1% foi direcionada para países de baixa renda. Apoiou a proposta de dispensa temporária de certas disposições do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), para permitir que mais países, particularmente países de baixa e média renda, produzam vacinas. Defendeu o aumento do investimento para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), proporcionando aos países de baixa renda os meios de implementação – saudou, nesse sentido, a iniciativa do G20 de congelamento de dívidas. Destacou que a destinação de US$ 650 bilhões em Direitos Especiais de Saque (DES) é insuficiente para atender à amplitude da necessidade e defendeu que 25% da alocação total seja disponibilizada para a África. Reiterou, também, o direito do povo palestino e do Saara Ocidental à autodeterminação e apelou ao levantamento do embargo econômico sobre Cuba. Para a 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-

Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMD ou UNFCCC, na sigla em inglês), entende que os países devem lançar um programa formal de trabalho para a implementação da Meta Global de Adaptação. Expressou o interesse no aprofundamento das relações entre a ONU e a União Africana (UA) para promover a paz e para facilitar financiamentos, desenvolvimento e reconstrução pós-conflitos. Relembrou, ainda, a participação da África do Sul na Comissão de Consolidação da Paz (CCP) e defendeu a reforma do CSNU, a fim de abordar o problema da sub-representação da África na ONU. Destacou o compromisso da África do Sul com a paridade de gênero e com o combate ao racismo, ao sexismo, à xenofobia, à homofobia, e a outras formas de intolerância, relembrando o 20º aniversário da Declaração de Durban contra o Racismo.

II. Angola e a questão de Cabinda

Na África lusófona, o caso de separatismo mais conhecido é o de Cabinda, exclave angolano separado do restante do país pelo estuário do rio Congo, parte da República Democrática do Congo (RDC). Cabinda tornou-se um protetorado português a partir do Tratado de Simulambuco, assinado em 1885. Na Conferência de Berlim, no mesmo ano, a atribuição de Cabinda a Portugal foi confirmada internacionalmente e adotou-se a designação "Congo Português". Na mesma ocasião, a Bélgica reivindicou que o recém-constituído "Congo Belga" tivesse uma saída para o Atlântico, o que foi feito a partir da cessão de um "corredor" nos territórios adjacentes ao rio Congo. Como consequência, foi interrompida a ligação terrestre entre Cabinda e o restante do território português (futuro Angola).

Fonte: *Website* do *podcast* História e Sociedade (Sérgio Amaral)

Os conflitos ocorrem desde a independência angolana, mas houve intensificação desde os anos 2000. O movimento separatista é encabeçado pela Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC), uma guerrilha formada em 1963, mais de uma década antes da independência de Angola.

A razão do pleito separatista, iniciado em 1975 e que já dura mais de 45 anos, é eminentemente econômica: a costa de Cabinda é muito rica em petróleo, sendo explorada desde a década de 1960. A província representa atualmente cerca de 60% da produção petrolífera de Angola. Para efeito de comparação, se considerada como um Estado soberano, Cabinda estaria entre os 25 maiores produtores do mundo, superando países como Azerbaijão e Índia. As receitas, porém, não retornam para a população local: o governo central de Luanda concentra os benefícios da produção, o que foi crucial para a emergência e disseminação do pensamento separatista na região. Outro fator de tensão é o afastamento cultural, dado que a maioria da população de Cabinda é francófona.

Em 2006, foi assinado um cessar-fogo entre uma das facções da FLEC e o governo de Angola, ação criticada por boa parte dos demais separatistas. Cabinda, no entanto, segue sob ocupação militar angolana, que aumentou após o atentado contra o ônibus que transportava a seleção de futebol do Togo para a disputa da Copa da África de 2010. Desde 2012, há tentativas de negociação para a resolução do conflito; a mediação internacional é limitada, com Portugal oferecendo seus préstimos e permitindo à FLEC instituir uma delegação em Lisboa.

III. Cameroun

a) Aspectos gerais

O Cameroun era conhecido como um país de grande estabilidade no continente africano. Sua população é majoritariamente cristã e francófona. Atualmente, enfrenta conflitos em diferentes frentes, das quais se destaca a região do extremo norte e a região anglófona[662]. Os conflitos nessas duas regiões já deslocaram internamente mais de um milhão de pessoas.

Fonte: *Congressional Research Service* (EUA)

Depois da Primeira Guerra Mundial, a então colônia alemã do Cameroun foi colocada sob mandatos da França e do Reino Unido. Em 1961, realizou-se um referendo no Cameroun britânico, também chamado de Cameroun do Sul, para decidir se o território deveria se unir ao Cameroun (país de colonização francesa) ou à Nigéria (país de colonização britânica) – tornar-se um país próprio não era uma opção nesse referendo. O norte do Cameroun britânico, de maioria muçulmana, juntou-se à Nigéria, enquanto o sul juntou-se ao Cameroun francês. Assim, o atual Cameroun foi formado a partir da união do Cameroun francês (independente da França em 1960) e de parte do Cameroun britânico (independente do Reino Unido em 1961).

Houve um período de federalismo sob a presidência de Ahidjo, no qual as regiões anglófonas e francófonas tinham alto grau de autonomia. Isso durou até 1972, quando uma nova constituição substituiu o federalismo por um Estado unitário, formalizando os esforços de Ahidjo de centralizar o poder sob o governo francófono. Alguns anglófonos entendem que a revisão constitucional de 1972 foi ilegal, de modo que, hoje, alguns ativistas buscam a independência, enquanto outros buscam o retorno ao federalismo pré-1972.

O atual presidente do país, Paul Byia[663], está no governo desde 1982, tendo servido anteriormente como primeiro-ministro de Ahidjo. Em 1996, Byia promulgou uma nova constituição que adotou algumas medidas descentralizadoras e devolveu alguns poderes às autoridades regionais, embora tenha mantido a estrutura unitária do governo.

---

[662] A "região anglófona" era conhecida como *Southern Cameroun* pela administração colonial britânica. Hoje, corresponde às regiões noroeste e sudoeste do país.

[663] Biya tem 89 anos, está em seu sétimo mandato e é do partido Reunião Democrática do Povo Camaronês (RDPC).

b) Crise anglófona ou conflito da Ambazônia

A região anglófona, situada a oeste do país, é rica em recursos naturais e tem sua economia baseada em agroexportação, sendo suas principais *commodities* petróleo, borracha, madeira e alumínio. A população anglófona (minoria de 17% da população do país) considera-se marginalizada e insurge-se contra o governo de Byia, que tem implementado medidas de imposição cultural e institucional francesa sobre a inglesa, como o uso de francês nos sistemas educacional e jurídico, além do uso do *Civil Law* em detrimento do *Common Law* nas cortes. Os oponentes radicais visam o separatismo, com a criação da Ambazônia, e os moderados visam a descentralização administrativa, com maior autonomia da região.

A chamada "crise anglófona" ou "conflito da Ambazônia" começou em 2016, quando juristas e professores pleitearam uma federação de dois estados, a fim de preservar os sistemas jurídico e educacional anglófonos. Desde então, a disputa tem sido marcada por violência e violações de direitos humanos de todas as partes envolvidas e já ocasionou cerca de três mil mortes e 500 mil deslocamentos forçados. Em 2017, a forte repressão a um protesto contra a nomeação de magistrados francófonos para as províncias anglófonas levou à formação de guerrilhas contra as forças de segurança de Iaundé.

A crise acentuou-se a partir da declaração unilateral de independência da Ambazônia em outubro de 2017 (que não recebeu reconhecimento formal de nenhum país). No mês seguinte, o governo camaronês mobilizou o Exército e declarou guerra contra os separatistas. O conflito espalhou-se pela maioria do território anglófono em menos de um ano; hoje, o governo camaronês controla as maiores cidades, enquanto os separatistas da Ambazônia estão concentrados no interior travando lutas de guerrilha.

Em 2019, o Diálogo Nacional foi proposto pelo governo para solucionar a crise, mas muitos oponentes políticos estavam encarcerados. Como resultado, Iaundé estabeleceu, unilateralmente, um estatuto especial para as regiões anglófonas e criou duas assembleias regionais – dominadas por partidários do RDPC – com poderes limitados, estando aquém das exigências dos grupos anglófonos. O *Peace Talks* foi uma iniciativa infrutífera do governo suíço e do Centro de Diálogo Humanitário para buscar o fim do conflito, ocorrida em 2019. Em 2021, os confrontos recrudesceram, e as forças de segurança nacional não conseguem dominar as milícias. Disputas pelo poder entre os separatistas agravam a situação.

A França condena os ataques separatistas na Ambazônia e conclama as partes a dialogarem. A cooperação militar francesa com o Cameroun causa desconforto nos grupos separatistas, que acusam o país europeu de enviar soldados, em segredo, para lutar ao lado do Exército camaronês. O Reino Unido insta as partes do conflito a buscarem uma solução democrática e, em uma discussão informal no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em maio de 2019, criticou o governo de Cameroun por violações de direitos humanos e pela inação na busca da paz.

Os outros três membros permanentes do CSNU também já se manifestaram sobre o conflito. Os Estados Unidos (EUA) são críticos a todas as partes envolvidas: ao mesmo tempo em que defendem a integridade territorial do Cameroun e entendem como inviável a independência da Ambazônia, criticam o desinteresse do governo central na resolução da crise e acusam formalmente o Exército camaronês de cometer assassinatos por razões étnicas e religiosas. Diante de violações de direitos humanos, a ajuda militar estadunidense ao país foi encerrada em 2019.

A Rússia vetou propostas para discussão da crise no CSNU e opõe-se a intervenções estrangeiras, embora tenha criticado o governo camaronês pela resposta desproporcional empregada contra os insurgentes. A China ofereceu ajuda humanitária aos deslocados pelo conflito

nas províncias do sul, mas acompanhou o veto da Rússia e descarta a necessidade de intervenção externa, procurando manter uma postura neutra quanto ao conflito.

c) Extremo Norte

No extremo norte do país, o desafio é a atuação de grupos extremistas, tais como o Boko Haram e o Estado Islâmico do Oeste Africano (IS-WA, na sigla em inglês), que se espalham pela região devido a situações socioeconômicas propícias para o terrorismo: pobreza, marginalidade, analfabetismo, fronteiras porosas, além de laços culturais e religiosos da população muçulmana com os grupos. O Boko Haram atua na região desde 2009, com expansão da atuação em 2013, quando realizava sequestros notadamente de estrangeiros. O governo Biya declarou guerra contra a organização em 2014. Em 2016, uma cisão do Boko Haram originou o IS-WA, facção mais forte que atua na região dos lagos da bacia do lago Chade. Em 2021, o IS-WA teria matado o líder do Boko Haram, instigando membros deste último a se entregarem às autoridades.

Para enfrentar a insegurança na região, a Comissão da Bacia do Lago Chade e a União Africana (UA) adotaram uma resposta regional comum, além de uma Estratégia Regional de Estabilização, Recuperação e Resiliência para as áreas da bacia do lago Chade, em 2018. A estratégia combina uma resposta militar conjunta contra os grupos extremistas, liderada pela Força-Tarefa Conjunta Multinacional e composta por forças de segurança e de defesa dos quatro países da bacia (Cameroun, Chade, Nigéria e Niger, além do Benim), que contam com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês) na consolidação da estabilização. Em 2019, lançou-se o Mecanismo Regional de Estabilização do Lago Chade, com o apoio de doadores internacionais e com a gestão do PNUD, para a promoção do fortalecimento econômico e social, o restabelecimento dos serviços básicos e a reterritorialização das pessoas deslocadas.

IV. Etiópia

a) Características gerais

A Etiópia é o segundo país mais populoso de toda a África, com cerca de 115 milhões de habitantes, além de ser uma potência regional em zona instável e um grande país em desenvolvimento fornecedor de tropas para as missões de paz das Nações Unidas. A Etiópia é caracterizada pela divisão étnica interna em dezenas de grupos. Atualmente, a disputa política no país organiza-se em torno de três grupos: os *amhara*, os *oromos* e os *tigrés*. Na constituição nacional, elaborada em 1994, o poder é concebido como um elemento a ser estruturado em observância às diferentes comunidades que formam o país: trata-se do chamado "federalismo étnico", atributo central para a compreensão do conflito separatista que ocorre na região do Tigré desde novembro de 2020.

b) Ascensão política dos *tigrés*

Em 1991, na esteira do fim do bloco socialista, terminou o regime de inspiração marxista de Mengistu, que havia instituído a república e destituído violentamente o imperador Haile Selassie, em 1974. O governo que então emergiu na Etiópia – no mundo em transformação do início da década de 1990 – era dominado pela Frente de Libertação do Povo do Tigré (FLPT). Essa hegemonia *tigré* perdurou por cerca de trinta anos. A FLPT teve participação ativa na derrocada de Mengistu e foi um agente fundamental para assegurar o federalismo étnico como característica basilar do Estado etíope. Os *tigrés* representam cerca de 7% da população etíope – coeficiente bem menor do que os 30% de *oromos* e do que os 27% de *amharas* –, no entanto, a importante participação militar e guerrilheira da FLPT na derrubada de Mengistu e a estabilidade que o governo sob sua hegemonia conferiu à Etiópia, do início da década de 1990 até o começo da década de 2010, tornaram possível o protagonismo desse grupo na política do país.

c) Ascensão política dos *oromo*

Em 2018, Abiy Ahmed tornou-se primeiro-ministro da Etiópia. Trata-se de um membro da etnia *oromo* e representante do Partido da Prosperidade. Sua chegada ao poder deve-se ao impulso provocado por uma série de protestos do grande contingente populacional representado pelos *oromo* e ao discurso em prol de reformas econômicas e sociais, componentes que garantiram a vitória do bloco opositor. Nesses anos, a Etiópia já vinha se deparando com taxas mais modestas de crescimento em comparação à primeira década do século XXI, período marcado, aliás, por maior estabilidade política nacional.

O Partido da Prosperidade foi fundado em 2019 por Abiy Ahmed, a partir da dissolução da coalizão da Frente Democrática Revolucionária do Povo Etíope, que congregava quatro partidos (inclusive a FLPT) e dominava a política etíope desde os anos 1990. O Partido da Prosperidade excluiu a FLPT e absorveu os outros três integrantes da coalizão (grupos do sul da Etiópia, *amharas* e *oromos*).

d) Ascensão política dos *amharas*

O governo de Abiy Ahmed dissociou-se da linha política dos *oromos*, na medida em que assumiu um discurso federalista centralizador. Sua estratégia para se manter no poder o aproximou da elite *amhara*. Os *amharas*, além da defesa de um maior centralismo, postulam reformas que ressaltam a sua insatisfação em relação a algumas mudanças estabelecidas no país em 1991, quando começou a hegemonia política dos *tigrés*. Os *amharas* consideram-se prejudicados pela ocupação de terras férteis pelos *tigrés* após a queda de Mengistu. Tal processo resultou na expulsão e exclusão de membros da etnia *amhara* de regiões ao norte da Etiópia.

e) Sistemas de alianças entre os grupos

No âmbito internacional, o jogo político das facções etíopes também gera contendas. A luta dos *amharas* por território é conflitante com os interesses do Sudão, ao passo que os *tigrés* têm a Eritreia (país que se separou da Etiópia em 1993) como rival. Abiy Ahmed chegou ao poder com um discurso de aproximação com a Eritreia (o que lhe garantiu o Prêmio Nobel da Paz em 2019). Parte fundamental dessa aproximação foi o acerto em relação ao fim das disputas fronteiriças entre os dois países, os quais se comprometeram a aceitar as lindes definidas por uma comissão de demarcação que estabeleceu seu laudo em 2002. Essa aliança, entretanto, incomoda os *tigrés*, e muitos observadores a veem como tática para promover manobras militares contra a província nortista do Tigré.

Concomitantemente, a liderança política dos *oromos* e o seu braço armado demonstram insatisfação cada vez maior em relação ao governo de Adis Abeba e inclinam-se para uma maior atividade contrária ao governo do primeiro-ministro Abiy. A aproximação *tigrés-oromos* ganhou força em 2021: ainda que estes se sintam excluídos do poder em função da conformação política vigente na Etiópia desde a década de 1990, seus representantes vislumbram em uma aliança com os *tigrés* uma forma de avançar as suas reivindicações. A aliança militar com os insurgentes *tigrés* foi responsável pela tomada de pontos importantes no território *amhara*, o que coloca a aliança em posição mais favorável em sua luta contra o poder em Adis Abeba. Os *oromos* caracterizam-se também pela grande presença da fé muçulmana entre a sua população, ainda que Abiy Ahmed seja um pentecostal.

f) Guerra civil a partir de novembro de 2020

A mudança de governo ocorrida em 2018 propiciou uma reversão nas ações de exclusão e violência étnica no país. Os *tigrés* passaram a ser expulsos de áreas onde viviam há muito tempo ou passaram a ser enquadrados em métodos controversos de adesão à linha étnica predominante. Os membros do Exército Nacional, milícias étnicas e mesmo o governo da Eritreia passaram a contribuir para o isolamento dos *tigrés*.

Nesse contexto, após denunciar as intenções bélicas do governo nacional e de seus aliados em meio a uma disputa constitucional[664], a FLPT lançou um ataque preventivo contra o Exército

[664] Em março de 2020, as eleições gerais na Etiópia foram adiadas devido à pandemia de COVID-19. A FLPT, sob o comando de Debretsion Gebremichael, rejeitou essa decisão, considerando-a inconstitucional, e realizou eleições regionais em setembro de 2020, desafiando o governo federal (que impediu vários jornalistas de viajar para cobrir o evento). A Etiópia considerou as eleições no Tigré ilegais e cortou o financiamento federal para a região, uma medida que a FLPT considerou "equivalente a uma declaração de guerra".

Nacional em novembro de 2020. Iniciou-se, assim, a guerra civil. Adis Abeba respondeu com uma intervenção na região comandada pela FLPT, enquanto o mundo se fixava nos resultados eleitorais estadunidenses. Abiy Ahmed declarou que a vitória militar seria questão de pouco tempo, e, de fato, os primeiros momentos do conflito foram marcados pela superioridade de suas tropas. As forças do Tigré, no entanto, reagruparam-se sob a forma de guerrilhas e conseguiram impor derrotas ao governo central, retomando a capital regional, Mekelle.

Em fevereiro de 2021, os representantes da TPLF sinalizaram a intenção de iniciar negociações, desde que algumas condições fossem preenchidas: retirada das tropas eritreias da região (cuja presença era negada pelo governo etíope); garantia de segurança para o território, com a saída de milícias hostis; o governo de transição daria lugar à administração eleita em setembro de 2020; a criação de um órgão internacional para investigar os crimes de guerra cometidos pelas forças etíopes, além dos saques e da destruição; soltura imediata dos cidadãos de Tigré presos por conta da guerra; a mediação das negociações de paz por meio de um corpo internacional independente.

Em março de 2021, o governo etíope admitiu envolvimento da Eritreia no conflito. Sugeriu, ainda, que as tropas eritreias pudessem estar envolvidas em abusos contra civis, como acusam organizações internacionais de direitos humanos. Abiy Ahmed afirmou que as forças eritreias passaram a fronteira devido à preocupação de serem atacadas pelos combatentes da FLPT. Os eritreus, explicou o primeiro-ministro, prometeram sair assim que o Exército etíope conseguisse controlar a fronteira. Em abril, a Eritreia confirmou envolvimento.

Em maio de 2021, o governo etíope classificou a FLPT como uma organização terrorista, o que foi bem recebido na Eritreia e dificultou participação dos representantes do Tigré em negociações de paz.

As eleições gerais previstas para 2020 e adiadas sob a justificativa da pandemia de COVID-19 foram finalmente realizadas em meados de 2021, exceto na região do Tigré. A licença partidária da FLPT havia sido cassada em janeiro de 2021. Como consequência, nenhum representante *tigré* foi eleito para o parlamento etíope nas eleições de 2021. O resultado foi amplamente favorável ao Partido da Prosperidade, e a Câmara dos Representantes do Povo confirmou a permanência de Abiy Ahmed no cargo de primeiro-ministro para novo mandato de cinco anos.

Em julho de 2021, em parte como resposta ao bloqueio imposto ao Tigré, as tropas da FLPT avançaram sobre o território *amhara* e chegaram a mover-se em direção a Adis Abeba, com o objetivo de derrubar o governo. Em resposta, o governo central mobilizou armas e apoio popular e obrigou a FLPT a recuar, até retornar por completo ao seu território local em dezembro de 2021.

Em seguida, o conflito abrandou-se, evoluindo para uma espécie de trégua informal e precária, com ambos os lados demonstrando eventuais posicionamentos conciliatórios. O governo chegou a anistiar líderes opositores presos e a propor um plano nacional de diálogo centrado nos desafios de longo prazo da Etiópia.

Em 24 de março de 2022, as partes formalizaram uma trégua humanitária, depois que os fluxos de ajuda humanitária ao Tigré passaram a se tornar ainda mais escassos e na medida em que a crise social avançava. O governo federal da Etiópia e os líderes do Tigré anunciaram pausa nas hostilidades sem que, contudo, houvesse acordo sobre o início imediato de negociações formais pela paz. Apesar da trégua humanitária (março a agosto de 2022), que viabilizou a retomada de fluxos de alimentos, por exemplo, seguiram rígidas as condições impostas pelo bloqueio de tráfego comercial. O fornecimento de combustíveis, de energia, de serviços de comunicação e bancários permaneceram severamente prejudicados. Apenas se permitiu o fluxo de itens básicos, tais como alimentos, remédios e fertilizantes.

As partes apresentaram divergências em relação às pré-condições de um processo de negociações e a quem seriam os seus mediadores. O governo central e outros atores vinham defendendo um processo conduzido pela União Africana (UA), o que não agradava à FLPT, que não confia nas intenções da organização, sediada em Adis Abeba. O Tigré também tem expressado descontentamento com o principal representante da UA para a questão, o ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, que chegou a defender a participação da Eritreia, desagradando os representantes de Mekelle.

A partir de agosto de 2022, retomaram-se hostilidades em várias linhas de combate, opondo a FLPT ao governo central da Etiópia, a forças da região Amhara (localizada ao sul do Tigré) e a tropas da Eritreia. O fim do cessar-fogo e o retorno ao conflito, em escala total, deu-se em diversas partes da Etiópia, inclusive em regiões como Afar, Gambella e na Oromia, onde se situa o maior grupo étnico do país. As lideranças do Tigré denunciaram o avanço, em larga escala, das forças da Eritreia contra seu território. Os governos da Eritreia e da Etiópia atacaram o Tigré pelo norte, enquanto a FLPT atacou ao sul posições dos *amharas*. Da mesma maneira como o conflito se iniciou, em novembro de 2020, as partes acusaram-se mutuamente pelo reinício das hostilidades, e não há suficiente clareza sobre quem teria provocado o ataque inicial. As forças do Tigré tinham a complicada tarefa de romper o bloqueio imposto pelo governo central, pelos *amhara* e pela Eritreia, de forma a manter um corredor livre com o vizinho Sudão. Por sua vez, Adis Abeba encontrava-se também em situação difícil, pois aumentava o seu isolamento internacional em momento em que o país depende bastante de ajuda externa e de financiamento, e não há perspectiva de vitória contra um rival que, mesmo tendo sido obrigado a recuar, mantém fortes posições em seu território.

A Organização das Nações Unidas (ONU) e outras instituições têm relatado a continuidade de uma verdadeira catástrofe humanitária em um dos conflitos mais perigosos em curso no mundo. Além dos milhares de mortos e da nefasta violência perpetrada pelos grupos envolvidos no conflito[665], estima-se que 40% da população do Tigré está sofrendo com extrema falta de comida. Em 2021, a Etiópia registrou cerca de cinco milhões e cem mil pessoas internamente deslocadas em razão do conflito – um recorde histórico, em um período tão curto. Cerca de 59 mil etíopes fugiram para o Sudão.

Apesar disso, o tema chama pouca atenção internacional. Segundo Tedros Adhanom, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) e ex-ministro do antigo governo nacional dirigido pela FLPT, não há outra situação no planeta em que seis milhões de pessoas tenham sido mantidas sob cerco por quase dois anos, como em Tigré.

g) Posição internacional

Os Estados Unidos (EUA) e países europeus, que inicialmente viam com bons olhos a ascensão do primeiro-ministro Abiy Ahmed e do seu Partido da Prosperidade, autorizaram, de forma orquestrada, a suspensão da ajuda financeira para a Etiópia e da isenção tarifária oriunda do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA)[666]. Os EUA instaram, ainda, a retirada imediata das

[665] Há relatos, por exemplo, de execuções extrajudiciais em Tigré e de massacres perpetrados pelas forças etíopes, com apoio velado da Eritreia, contra alvos civis, como nos episódios do campo de refugiados de Hitsats, que deixou 300 civis mortos, de MaiKadra, com ao menos 700 civis mortos, e de Aksum, com cerca de 800 civis mortos.

[666] Aprovado em 2000 pelo Congresso estadunidense, o AGOA é parte do *Trade and Development Act of 2000*. Integra uma série de iniciativas regionais dos EUA baseadas na filosofia "trade, not aid" como ferramenta para o desenvolvimento econômico. O AGOA fornece uma série de benefícios comerciais e tarifários para vários países da África subsaariana, além de estimular maior cooperação e assistência técnica entre eles e os EUA.

forças da Eritreia do território de Tigré e pediram a colaboração da UA na busca por uma solução para o conflito[667]. Pouco antes do fim da primeira trégua humanitária, em 2 de agosto de 2022, enviados especiais dos EUA e da União Europeia (UE) visitaram a capital do Tigré.

A França mostra preocupação com as consequências humanitárias da crise no Tigré e insta o governo etíope a facilitar o acesso de ajuda humanitária via ONU e via outras organizações não governamentais.

No âmbito da UA, juntamente com o suporte da política externa de vizinhos regionais, o ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo foi escolhido como Enviado Especial para a Questão no Chifre da África. Obansanjo encontrou-se com o primeiro-ministro etíope e foi autorizado a viajar para a capital do Tigré, onde manteve diálogo com o líder da Frente, Debretsion Gebremichael. Apesar de ter recebido críticas enquanto mediador chefe da crise devido a supostas relações próximas com Abiy Ahmed, Obasanjo logrou o estabelecimento de uma nova trégua entre os beligerantes em 2 de novembro de 2022.

h) Caminhos para superar a crise

Depois do fim do primeiro cessar-fogo, que durou de março a agosto de 2022, a retomada do conflito reinaugurou uma guerra com poucas chances de vitória para qualquer lado, na qual o sofrimento humano só tende a se alastrar. Houve retrocesso em termos humanitários, já que o bloqueio geral ao Tigré foi restabelecido, dificultando o acesso a gêneros alimentícios básicos, à água e à assistência médica para milhões de pessoas.

As movimentações para o restabelecimento de uma trégua remontam a outubro de 2022. No início desse mês, o governo da Etiópia e a FLPT anunciaram a participação em um encontro proposto pela UA, para negociar a paz. A cidade escolhida para sediar as negociações foi Pretória, na África do Sul. A reunião de "alto nível" decorreu sob os auspícios da UA, com a presença do ex-presidente queniano Uhuru Kenyatta e da ex-vice-presidente sul-africana Phumzile Mlambo-Ngcuka, além de representantes da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês), das Nações Unidas e dos EUA. O governo central saudou a iniciativa como sendo uma oportunidade para resolver o conflito, enquanto a FLPT destacou a necessidade de um cessar-fogo, do fim das barreiras ao acesso de ajuda humanitária, e a retirada imediata das tropas da Eritreia do conflito. Entretanto, no dia 18 de outubro, o governo central avançou suas ações dentro do território do Tigré, tomando três cidades no norte da região.

Os esforços mediadores da UA, encabeçados por Olusegun Obasanjo, trariam resultados somente alguns dias depois, em 2 de novembro de 2022, quando duas das partes envolvidas no conflito – o governo da Etiópia e a Frente de Libertação do Povo do Tigré – chegaram a um acordo para cessar os combates de maneira definitiva[668]. Os EUA, a ONU e a IGAD enviaram observadores para o processo. Entre outros pontos, de acordo com o texto do acordo, os combatentes da FLPT serão desmobilizados e integrados ao Exército Nacional, de modo que seja respeitada a Constituição do país, que determina que haja apenas uma força armada. O pacto também estabelece mecanismos para negociações políticas entre os dois lados e uma "política de

[667] Os EUA, assim como outros atores internacionais, também chegou a sugerir a diversificação dos atores envolvidos no processo de mediação. Aventou-se, por exemplo, a participação do Quênia, que contaria com maior simpatia de Mekelle. No mês de agosto de 2022, no entanto, o candidato apoiado por Uhuru Kenyatta, ex-presidente queniano que conta com o respaldo da FLPT, foi derrotado na corrida pelo poder em Nairóbi.

[668] O acordo entrou em vigor no dia seguinte, 3 de novembro de 2022, exatamente dois anos após o início do conflito. A Eritreia e outros atores envolvidos não participaram do acordo, o que lhes deixa em posição ambígua.

justiça de transição para garantir a prestação de contas, a verdade, a reconciliação e a cura". O êxito no estabelecimento de um consenso surpreendeu parte da comunidade internacional.

A nova trégua é, na verdade, um acordo de paz que estabelece compromisso de cessação permanente de hostilidades. Alcançado sob os auspícios da UA, o acordo é um sinal positivo de que soluções negociadas são possíveis e fornece potencial alívio humanitário para muitos etíopes assolados pela fome e pelas demais consequências da violência. A FLPT comprometeu-se a desarmar os seus combatentes em até trinta dias após a celebração do acordo.

As negociações para uma paz permanente devem abordar a questão do oeste do Tigré. Essa área é administrada pelo Tigré desde o início da década de 1990, quando surgiu a atual ordem constitucional, mas é reivindicada pelos *amhara*, que se aproveitaram do conflito atual para tomá-la em 2020, com a justificativa de que estariam exercendo o direito de comunidades que viviam na região historicamente, antes da vigência da atual constituição. Estima-se que mais de 700 mil cidadãos de origem *tigré* foram desalojados em função da atuação das milícias *amhara*.

O primeiro-ministro Abiy Ahmed comprometeu-se a realizar uma implementação honesta das determinações do acordo, entre as quais consta o fim do bloqueio a Tigré. Na terceira semana de novembro de 2022, os primeiros caminhões com ajuda humanitária começaram a chegar à região. A postura silenciosa da Eritreia é uma das principais preocupações atuais: não houve comentários oficiais do governo quanto à intenção do país de aderir ou não à cessação de hostilidades. Isso pode colocar a perder essa nova tentativa de se alcançar a paz.

Forjar uma paz duradoura requer a manutenção do cessar-fogo acordado, a formação de normas de anistia e a retomada, por parte do governo central, dos subsídios e das transferências financeiras ao Tigré. Considerando também a total ausência de representantes *tigrés* no parlamento etíope, já que a licença partidária da FLPT foi caçada em janeiro de 2021, um novo processo eleitoral democrático deve ser levado em conta como forma de abrandar as tensões. Tal fato decorre da não realização das eleições nacionais de 2021 em boa parte do território do Tigré, mas, também, da priorização que os grupos *tigrés* têm dado à luta insurgente em detrimento da participação eleitoral. Serviços bancários e de telecomunicação, entre outros, devem ser retomados, uma vez que são ferramentas essenciais ao bem-estar da população.

Dada a longa história da Etiópia, não se deve considerar apressadamente que há barreiras intransponíveis à estabilização do país e ao seu fortalecimento futuro. No entanto, a questão das terras ocupadas e o direito das pessoas expulsas deve ser resolvido entre os grupos políticos. No atual conflito, tanto *tigrés* quanto *amharas* aproveitaram-se para adentrar regiões em litígio.

V. Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD)

a) Histórico

A Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês) é uma represa em construção no rio Nilo Azul desde 2011. O projeto situa-se a quinze quilômetros da fronteira com o Sudão, país que, assim como o Egito, fica à jusante da barragem. Com a GERD, busca-se superar a escassez crônica de energia na Etiópia e exportar excedentes energéticos aos países vizinhos. A represa também visa a assegurar oferta hídrica, de modo a atender as perspectivas demográficas do país que é, hoje, o segundo mais populoso da África, com cerca de 115 milhões de habitantes, e que deverá chegar a 130 milhões em 2030 e 200 milhões em 2050. Somente 47% da população etíope está conectada à rede de eletricidade. Com capacidade instalada de 5,2 gigawatts, a represa será a maior do continente africano e a sétima maior do mundo. Seu reservatório, quando cheio, terá capacidade total de 74 bilhões de metros cúbicos, equivalente a quase todo o fluxo anual do Nilo. A terceira fase do enchimento do reservatório da represa foi concluída em agosto de 2022. Em torno de 80% do projeto da GERD já está concluído, ela começou a gerar energia elétrica em 2022, e suas atividades comerciais deverão estar completamente operacionais em 2025.

Em 2011, foi anunciada a construção da represa, orçada em US$ 4,8 bilhões e com realização concedida à empresa italiana Salini Impreglio. Uma das críticas ao projeto é o seu suposto "superdimensionamento". O financiamento internacional para projetos no Nilo Azul é escasso, em parte devido a campanhas de boicote pelo Egito, que almeja manter sua hegemonia hídrica regional. Nesse sentido, a Etiópia financiou a GERD com fundos domésticos, como a emissão de títulos e contribuições individuais. A China também contribui com o projeto por meio de empréstimos para financiar linhas de transmissão, por meio do envio de turbinas e por meio do envolvimento direto de construtoras chinesas em parte da obra.

A exportação de excedentes para países vizinhos, como Sudão, Egito e Djibouti, demandará a construção de linhas de transmissão. O reservatório, ademais, poderá servir ao turismo, atividade que corresponde a 10% do produto interno bruto (PIB) etíope, e à pesca. No que diz respeito a impactos ambientais, a construção da barragem poderá reduzir o número de inundações à jusante, em benefício dos habitantes de regiões ribeirinhas. Eventual restrição da oferta hídrica, no entanto, poderá prejudicar sistemas de agricultura e de abastecimento do Egito e do Sudão.

Etiópia, Egito e Sudão estão diretamente envolvidos no contencioso em torno da construção da represa. Os dois últimos pressionam pela celebração de um acordo juridicamente vinculante quanto ao enchimento dos reservatórios e à operação da barragem, argumentando que a segurança hídrica dos países está em jogo[669]. A Etiópia argumenta que a represa trará grandes benefícios aos três países e que nenhum dano significativo será causado aos países à jusante. Já que a temática envolve todos os países da bacia, Uganda, Tanzânia, Ruanda, Quênia, República Democrática do Congo (RDC) e Burundi também participam indiretamente das discussões. Potências regionais, como Turquia, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos (EAU) e mundiais, notadamente Estados Unidos (EUA), China e Rússia, além de organismos internacionais, como a União Africana (UA) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), também se engajam nos debates sobre o tema.

[669] Conforme políticos egípcios, o Nilo garante 90% da água doce do Egito, além de ser fundamental para a irrigação agrícola e para a geração de energia no país.

b) Bases jurídico-institucionais para o aproveitamento do rio Nilo

Não há um regime unificado na bacia do Nilo. Inicialmente, entendimentos entre Reino Unido e outras potências coloniais estabeleceram a hegemonia britânico-egípcia ao longo de toda a bacia. Os "Acordos do Nilo" de 1929 e 1959, entre Egito e Sudão, consolidaram esse cenário. Reconheceram-se quotas de 55,5 e 18,5 bilhões de metros cúbicos, respectivamente, aos países, bem como o direito de construir as represas de Assuã (Egito) e Roseires (Sudão). Formou-se uma Comissão Técnica Conjunta Permanente, voltada para estudos e supervisão de projetos ao longo da bacia.

A Iniciativa da Bacia do Nilo, de 1999, que envolveu todos os países da bacia do Nilo, procurou desenvolver o rio de maneira cooperativa e introduziu os conceitos de "alocação hídrica equitativa" e de "segurança hídrica". Em 2010, contudo, Egito e Sudão rechaçaram o acordo temendo redistribuições de volumes hídricos. As alterações textuais propostas foram rejeitadas e levaram à estagnação das negociações.

O Acordo sobre a Declaração de Princípios de 2015, que envolve Egito, Etiópia e Sudão e dispõe especificamente sobre a GERD, representa o principal avanço normativo recente, embora sua implementação venha se mostrando problemática. Preveem-se recomendações feitas por especialistas e um mecanismo ministerial de consultas. O enchimento da GERD deveria ocorrer após entendimento entre os signatários. O mecanismo embrionário de resolução de disputas reconhece o direito de países à montante de priorizar a produção de energia elétrica, o que consolida a ascensão etíope em tema até então dominado pelo Egito. Após o início da construção, comitês de especialistas foram formados para fazer recomendações; apesar de algumas terem sido incorporadas pela Etiópia, em 2017, não houve consenso sobre como adotar os princípios da Declaração. Em março de 2022, por exemplo, o governo egípcio declarou que a decisão unilateral etíope de iniciar as operações da GERD era novo sinal da persistente violação, pelos etíopes, dos compromissos estabelecidos na Declaração de Princípios. O acordo de 2015 não lida com todos os temas hidropolíticos do Nilo, já que a divisão de volumes hídricos persiste como contencioso entre todos os outros Estados ribeirinhos da bacia.

c) Rede de interesses e conflitos relacionados à GERD

A construção da GERD relaciona-se, também, a interesses e conflitos políticos em nível interno, regional – junto a vizinhos imediatos e a potências regionais – e mesmo mundial. A GERD, portanto, deve ser analisada como instrumento de reequilíbrio na distribuição de força de uma região geopoliticamente importante por um país que, entre 2000 e 2013, cresceu a uma taxa anual de 7%.

i. Internos na Etiópia

A construção da GERD tem sido instrumentalizada politicamente pelo primeiro-ministro Abiy Ahmed, que busca pacificar o país em meio a uma frágil transição política. Tornou-se o símbolo do projeto político em curso de construção de uma identidade nacional etíope, que foi chamado de "Etiopicidade" ou "*Ethiopiawinet*", em detrimento das clivagens étnicas e sectárias. Assim, é um ativo do governo central na atual guerra civil contra a Frente de Liberação do Povo do Tigré (FLPT).

ii. Regionais de vizinhos imediatos (Egito, Eritreia, Somália, Quênia, Sudão do Sul e Sudão)

A abordagem diplomática etíope busca neutralizar a oposição de seus vizinhos à GERD, especialmente a do Egito e a postura dúbia do Sudão. Esses países (sobretudo do Nilo Branco – Sudão do Sul e Quênia) podem ser beneficiários de maior oferta energética com venda do excedente de energia por parte da Etiópia.

O Egito, a "dádiva do Nilo" nas palavras de Heródoto, opõe-se fortemente à GERD e não descarta o emprego de forças militares para impor seus interesses. Nesse contexto, suspeita-se que o *Cyber Horus Group* tenha sido patrocinado pelo governo egípcio para realizar ataques *hackers* contra a Etiópia. O fato não foi comprovado, mas, se verdadeiro, terá sido o primeiro ataque cibernético realizado por africanos contra indivíduos de outro país africano. O Egito também está engajado em uma "guerra de propaganda computacional", na qual promove desinformação nas redes sociais, e em uma contraofensiva diplomática cujo objetivo é isolar a Etiópia. A oposição à GERD se consubstancia, ainda, na busca por securitizar o assunto e por inseri-lo entre os temas da 27ª Conferência das Partes (COP27) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Sharm El Sheikh, no Egito, em novembro de 2022.

O Sudão tem postura oscilante quando à GERD: já apoiou o projeto e voltou atrás duas vezes. A despeito do receio de restrição do fluxo d'água, que teria ocorrido já na primeira fase de enchimento da barragem, o Sudão se interessa pelo aumento da oferta energética viabilizado pela GERD. Após o golpe militar que depôs Omar al-Bashir e a assinatura dos Acordos de Abraão, promovidos pelos EUA e endossados pelo Egito, o Sudão voltou a se opor ao projeto.

Apesar de as conversas entre os três países terem evoluído, duas divergências persistem: os protocolos de mitigação em estações de seca e um mecanismo de resolução de disputas. O Egito e o Sudão buscam uma garantia de que a Etiópia assegure volume hídrico suficiente (pré-estabelecido) em tempos de seca, algo rechaçado pelos etíopes. Os egípcios exigem, também, que se permita a geração de energia pela represa de Assuã mesmo durante o período de seca. Ademais, busca-se um entendimento acerca de como conduzir conflitos hídricos no futuro, já que o Egito busca um mecanismo formal vinculante, ao passo que a Etiópia prefere algo mais flexível.

iii. Rede de alianças com potências médias do Grande Oriente Médio

As partes regionais envolvidas na controvérsia em torno da GERD buscam apoio à luz da disputa entre eixos aliados do Oriente Médio, o que gera consequências significativas para a região. A Etiópia tenta manter-se equidistante, para não ser vista como "Estado-cliente" de nenhum grupo.

Embora a Arábia Saudita e os EAU invistam em energia, em turismo e em manufaturas na Etiópia, além de agricultura para reforçarem sua segurança alimentar, esses países do Golfo têm-se aproximado da Eritreia e do Egito. Catar e Turquia, por sua vez, aproximaram-se da Etiópia, antagonizando o Egito. A Turquia, alijada da Eritreia pelos países do Golfo, acentuou sua presença na Etiópia a partir da política *Open to Africa* iniciada em 2005 e tornou-se o segundo maior investidor na Etiópia, atrás da China. A aproximação Turquia-Etiópia é essencialmente econômica, mas ganhou contornos políticos em razão de compartilharem relações tensas com o Egito. Em 2017, Erdogan obteve do Sudão os direitos de utilização da cidade portuária na ilha de Suakin.

O jogo de interesses das potências médias regionais inter-relaciona-se à atuação das potências mundiais, sobretudo às consequências da política dos EUA para o Oriente Médio de

apoio a Israel – os Acordos de Abraão e seus reflexos: o Egito apoiou a normalização das relações junto aos países da Liga Árabe e, com isso, obteve apoio americano ao seu pleito contrário à GERD; e o Sudão reconheceu Israel sob mediação americana.

iv. Participação de potências mundiais

Durante o governo Trump, os EUA mediaram o conflito a pedido do Egito. A Etiópia deixou as conversas sob alegação de que a proposta americana foi demasiadamente parcial em favor do Egito. Na perspectiva etíope, a proposta tornaria o país "devedor de água" ao Sudão e ao Egito. Após a Etiópia anunciar a finalização da primeira fase de enchimento da represa (julho de 2020), sem o consentimento do Egito e do Sudão, os EUA cortaram cerca de US$ 130 milhões de diversos programas de auxílio humanitário, de combate ao terrorismo e de treinamento militar. Em julho de 2022, por ocasião da visita do enviado especial dos EUA para o Chifre da África, embaixador Mike Hammer, ao Egito, os EUA reiteraram seu engajamento ativo na busca de uma solução diplomática sob os auspícios da UA, para que seja elaborado um acordo capaz de suprir as necessidades de todos os cidadãos no curso do Nilo – inclusive sudaneses e etíopes. Em encontro com o presidente egípcio al-Sisi durante a COP27, em novembro de 2022, o presidente Biden reiterou não somente o apoio estadunidense aos direitos hídricos do Egito como também expressou solidariedade quanto aos desafios econômicos e de segurança alimentar causados pela Guerra da Ucrânia.

A União Europeia (UE) condenou o anúncio da conclusão da segunda fase de enchimento do reservatório (julho de 2021) sem a conclusão de acordo prévio com os vizinhos à jusante (Sudão e Egito).

A China enfatiza a política de não interferência em assuntos domésticos e pede negociação às partes. A China objetiva resguardar seus interesses econômicos com todos os atores envolvidos e defende o processo mediador sob a UA.

Após o fracasso da mediação estadunidense, o governo egípcio solicitou o auxílio mediador da Rússia, mas Moscou evita assumir esse papel e prefere atuar de maneira equidistante nos fóruns multilaterais, apoiando o processo negociador conduzido pela UA. Tal qual a China, enfatiza sua política de não interferência com o fito de evitar que o tema da GERD impeça a cooperação com os três países em outras áreas. Contudo, mostrou-se mais ativa e ofereceu bons ofícios desde a primeira Cúpula Rússia-África (2019), na qual Putin se reuniu com Abiy e al-Sisi e ofereceu auxílio para chegar a um acordo. Há uma ligeira simpatia russa pela Etiópia, o que é explicado, também, pela maior proximidade dos EUA ao Egito. Adis Abeba sediará a próxima cúpula Rússia-África, prevista para 2023.

v. Mediações internacionais

A UA assumiu o papel de mediação em junho de 2020 após Cyril Ramaphosa, como então presidente da UA, ter persuadido os três disputantes a não levar a disputa ao CSNU. Após um ano, já sob a liderança congolesa na presidência do grupo, as negociações não deram frutos. Em resposta, Egito e Sudão, apoiados pela Liga Árabe, levaram o tema novamente ao CSNU. Em julho de 2021, porém, o Conselho recusou-se a analisar o assunto, devolvendo-o à UA. O CSNU foi quase unânime ao retornar o contencioso para a UA, o que representou revés para Sudão e Egito. A administração Biden, de maneira similar, foi clara ao afirmar que caberia à UA lidar com a disputa. Teme-se, no entanto, que a falta de envolvimento do CSNU aumente o risco de escalada

de tensões. A RDC propõe solução em abordagem bifásica, que trate, primeiro, do assunto mais imediato de enchimento da GERD e, em seguida, das garantias acerca do fluxo hídrico durante o enchimento e quando já em operação.

A GERD não foi discutida na Cúpula da UA de fevereiro de 2022, sob a presidência senegalesa, mas assegurar o retorno das conversas entre Etiópia, Sudão e Egito é uma prioridade para a organização. Em outubro de 2022, uma Comissão Técnica Permanente entre Sudão e Egito voltou a reunir-se depois de um hiato de quatro anos, o que fortalece a pauta de interesses hídricos comuns entre os dois países (ainda que a GERD não seja diretamente abordada). A retomada de um diálogo tripartite, no entanto, não parece estar no horizonte próximo.

VI. Gana e a questão da Togolândia Ocidental

A questão da Togolândia Ocidental ou Crise Francófona está entre os movimentos separatistas de menor repercussão na África. Trata-se de uma revolta em andamento, liderada pela Frente de Restauração da Togolândia Ocidental (FRTO), uma organização nacionalista da etnia *ewe*. O objetivo do movimento é conseguir a independência em relação a Gana.

De forma similar à Ambazônia no Cameroun (ver seção específica neste tópico), o caso da Togolândia relaciona-se à partilha territorial de uma então colônia alemã – a Togolândia –, tomada pelas forças vencedoras da Primeira Guerra Mundial. França e Reino Unido dividiram a área em duas: a leste, criou-se a Togolândia Francesa (que se tornou o Togo em 1960) e, a oeste, a Togolândia Britânica.

Em 1957, o governo britânico deixou de tutelar a Togolândia Britância; um ano antes, plebiscito sob supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU) ofereceu duas opções: ou o território seguiria tutelado até que a parte francesa decidisse seu futuro ou seria feita uma união com o que futuramente viria a ser Gana. Não houve a alternativa pela independência. O resultado do referendo foi contestado e, embora a maioria da população da Togolândia Britânica seja francófona, o território foi incorporado à Costa do Ouro, que se tornaria Gana em 1957.

Fonte: Deutsche Welle

A questão voltou à tona em 2017, após a prisão de membros de um grupo que vestia camisetas alusivas à independência da Togolândia Ocidental. Esse foi o marco inicial de uma série de atos repressivos, como o indiciamento de indivíduos pelo simples fato de estarem conversando em francês. Em setembro de 2020, os separatistas da FRTO declararam a soberania da Togolândia Ocidental. *Outdoors* foram erguidos pelo território, um depósito de armas foi tomado e acessos à capital (Acra) foram bloqueados. Desde então, o conflito entre separatistas e forças policiais de Gana recrudesceu, a ponto de as forças separatistas iniciarem o treinamento de seu futuro exército, o que levou o governo de Gana a acionar as Forças Armadas em novembro. A situação segue sem resolução.

A Togolândia Ocidental integra a Organização das Nações e Povos Não Representados, que representa os interesses daqueles que não são reconhecidos como Estados independentes.

VII. Golfo da Guiné

Essa seção aborda o golfo da Guiné enquanto região, especialmente em relação aos desafios de segurança marítima comuns da área (pirataria e correlatos). Para mais detalhes acerca da situação nacional de alguns países que integram a região, ver seções correspondentes neste tomo.

a) Localização

O golfo da Guiné é a área da costa ocidental africana banhada pelo oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal a Angola. A área compreende 17 países: Benin, Cameroun, Guiné Equatorial, Gana, Gabão, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo, Angola, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Libéria, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal. Ela abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados e aproximadamente seis mil quilômetros de costa. A definição da região não é uniforme: alguns analistas incluem as ilhas próximas à costa continental, como o arquipélago de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.

Fonte: CSIS

b) Relevância

O golfo da Guiné tem produto interno bruto (PIB) combinado de US$ 866 trilhões (2021), valor que representa cerca de 45% do PIB da África Subsaariana. Possui reservas de hidrocarbonetos, recursos pesqueiros e minerais. É também uma importante zona de navegação para o transporte de mercadorias e para a pesca internacional, além de petróleo e gás[670]. É responsável por 25% do tráfego marítimo africano e abriga cerca de vinte portos marítimos comerciais. É a principal rota para os maiores produtores de petróleo da África: Nigéria e Angola. A autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano.

[670] Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

c) Problemas securitários

A pirataria[671], o assalto à mão armada no mar, o rapto de marítimos, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico e o crime organizado transnacional representam grandes ameaças à segurança marítima no golfo da Guiné e, em última análise, ao desenvolvimento econômico de toda a região. Houve expressivo crescimento dos problemas nos anos 2000. Se antes o foco da pirataria era o Chifre da África, hoje as ameaças concentram-se no golfo da Guiné. A costa da Nigéria, maior economia da região, é o local mais visado.

d) Estratégias de segurança da região

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG)[672] foi estabelecida pelo 2001, com objetivo de fomentar a cooperação entre os Estados-Membros costeiros para transformar a sub-região em uma zona de paz e segurança. Outra tarefa da CGG é facilitar as consultas regionais, prevenir, gerir e resolver os conflitos que possam surgir da delimitação das fronteiras marítimas e da exploração econômica e comercial dos recursos naturais dentro das fronteiras nacionais.

A Estratégia Marítima Integrada de África 2050 foi adotada pela União Africana (UA) em 2012, para aumentar o enorme potencial do setor marítimo africano e da economia azul. O objetivo geral da estratégia é tanto o estabelecimento de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África quanto a otimização da Zona Costeira Integrada Africana[673].

Talvez a mais importante estrutura regional de cooperação seja a Arquitetura de Yaoundé. Em 2013, após uma conferência especial entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês) e a CGG, 25 Estados concordaram em cooperar na repressão do crime organizado transnacional no domínio marítimo, pirataria marítima, pesca e outras atividades ilegais: foi assinado o Código de Conduta de Yaoundé[674]. Com o código como um acordo fundamental, foi iniciada uma arquitetura de segurança marítima composta por componentes internacionais, regionais, zonais e nacionais, que ficou conhecida como Arquitetura de Yaoundé. Esses componentes são: o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês), o Centro Regional de Segurança Marítima da África do Oeste e Central (CRESMAO e CRESMAC, respectivamente), os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC, na sigla em inglês) com zonas de atuação, e os Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, na sigla em inglês). Conforme sugerem os dados dos últimos anos, parece ter havido progresso com

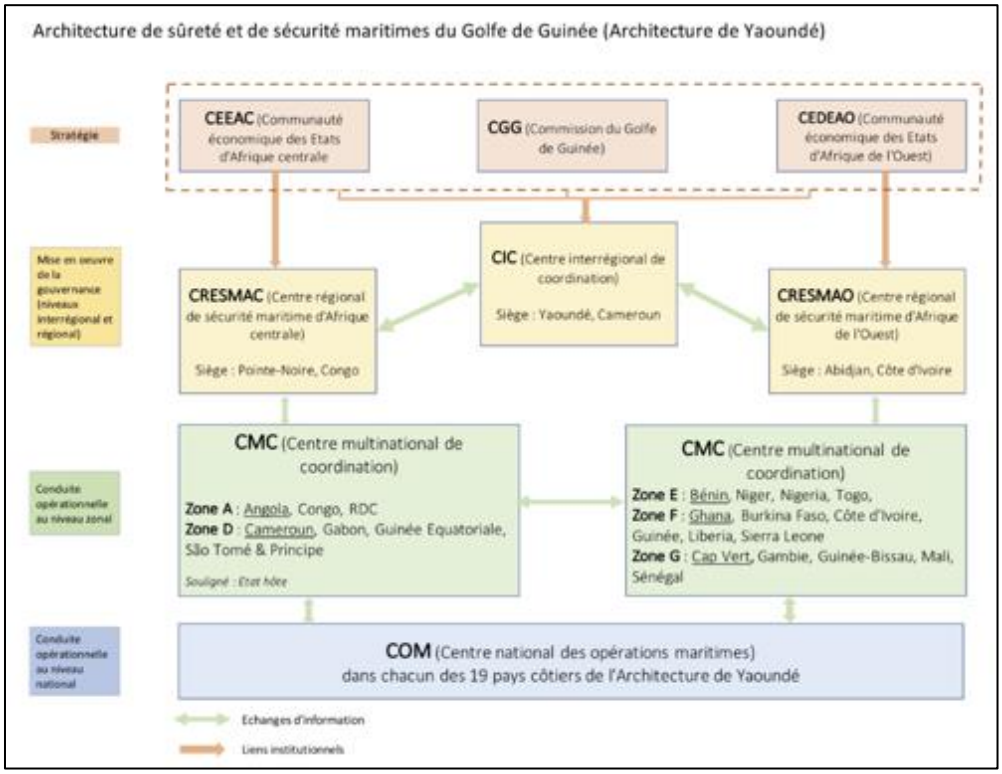
[671] De acordo com a Convenção de Montego Bay, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado. Todavia, a maioria dos ataques na região do golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria – e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção –, mas como casos de violência no mar – sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros. O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

[672] Formada originalmente por Angola, República do Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Em 2008, Cameroun, Guiné Equatorial e a República Democrática do Congo (RDC) aderiram à organização.

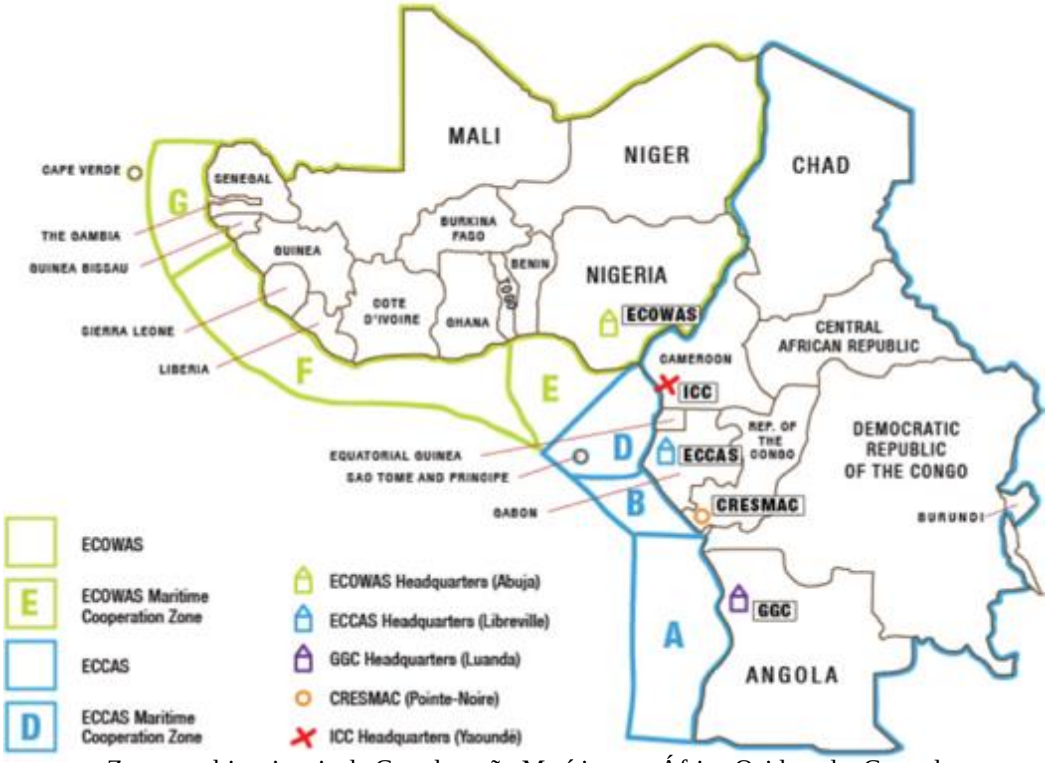
[673] Em 2016, os chefes de Estado e de Governo da UA reuniram-se em Lomé para uma Cúpula extraordinária visando a debater a Carta da União Africana sobre Segurança Marítima, Segurança e Desenvolvimento. Esse documento renovou a responsabilidade no desenvolvimento sustentável das águas africanas. O tratado ainda não está em vigor.

[674] Código de Conduta sobre a Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e África Central.

a implementação das iniciativas de segurança, embora não esteja claro se a queda nos incidentes decorreu das restrições da pandemia ou de avanços concretos em termos de segurança. Trata-se de um problema relativo ao crime organizado, que demanda capacidade de investigação e de instauração de processos judiciais contra as redes criminosas para garantir a segurança das linhas marítimas. A Arquitetura de Yaoundé, no entanto, ainda carece de uma estrutura legislativa e judicial adequada.



Fonte: *European External Action Service* (EEAS)



Zonas multinacionais de Coordenação Marítima na África Ocidental e Central
Fonte: *International Crisis Group*

e) Ações de outros Estados e ações em conjunto com outros Estados

Concomitante à criação da Arquitetura de Yaoundé, foi criado o G7++ Grupo de Amigos do Golfo da Guiné (FOGG, na sigla em inglês)[675]. É um grupo multilateral de segurança marítima que apoia a implementação do Arquitetura de Yaoundé. É sempre liderado por uma Secretaria sediada no país que detém a presidência rotativa do G7. Em 2015, foi proposto que o país do G7 que lidera o Secretariado fosse acompanhado por um signatário do Código de Conduta de Yaoundé como cossecretário.

A União Europeia (EU) atua sobretudo com base na Estratégia da UE para o Golfo da Guiné e no Plano de Ação da Estratégica de Segurança Marítima da UE. Em 2014, lançou a estratégia para apoiar os objetivos da Arquitetura de Yaoundé e o plano de ação foi posteriormente lançado para apoiar a implementação da estratégia. Por meio da estratégia e do plano de ação, a UE pretende apoiar os esforços regionais para enfrentar os muitos desafios da segurança marítima e do crime organizado transnacional. A UE trabalha para reforçar as organizações que operam em nível regional e nacional, fortalecer a cooperação e promover economias mais prósperas e resilientes[676].

As antigas metrópoles da região – França, Reino Unido, Portugal, Bélgica e Espanha – fornecem apoio logístico e treinamento para as marinhas locais. A Marinha da França, por exemplo, organiza anualmente de três a quatro exercícios regionais, culminando em um grande exercício anual chamado Exercício para Operações Marítimas da Grande Marinha Africana (NEMO). Também realiza patrulhas na costa da região.

Os Estados Unidos (EUA) criaram o *United States Africa Command* (AFRICOM) em 2007 e reativaram a Quarta Frota[677]. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha dos EUA tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as marinhas dos países do golfo da Guiné. Os EUA

---

[675] Os participantes são classificados em dois grupos: doadores e beneficiários. Os doadores estão divididos em países do G7 e países não pertencentes ao G7, enquanto os beneficiários estão divididos em Estados individuais e organizações sub-regionais. No que diz respeito aos doadores, os países participantes do G7 são Itália, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Canadá e Estados Unidos (EUA), enquanto os países não pertencentes ao G7 são Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Holanda, Portugal e Suíça, mais a União Europeia (UE), a Interpol, o Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N) de Lisboa e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Em relação aos beneficiários, a contraparte africana é composta pelos seguintes Estados e organizações: Angola, Benin, Cabo Verde, Cameroun, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; União Africana (UA), Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a Comissão do Golfo da Guiné (GGC) e o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês).

[676] Há também um conjunto de programas e projetos voltados para a implementação da Estratégia e Plano de Ação. O financiamento provém tanto do Instrumento de Contribuição para a Segurança e para a Paz (IcSP) como do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Entre esses, cumpre mencionar: Mecanismo de Monitoramento, Apoio e Avaliação de Rotas Marítimas Críticas (CRIMSON, na sigla em inglês), Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné (GoGIN, na sigla em inglês), apoio à Segurança Marítima Integrada da África Ocidental (SWAIMS, na sigla em inglês), Programa de Apoio à Estratégia de Segurança Marítima na África Central (PASSMAR, na sigla em inglês), Segurança Portuária da África Ocidental e Central (WeCAPS, na sigla em inglês), *Seaport Cooperation Project* (SEACOP), Cooperação UE – UNODC em Segurança Marítima e Vigilância no Golfo da Guiné, entre outros.

[677] A Quarta Frota integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, tem como áreas de atuação as porções dos oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, a qual tem como áreas de atuação o mar Mediterrâneo, o oceano Atlântico e parte do oceano Índico.

consideram a região como de seu interesse estratégico. Em declaração ao Congresso dos EUA em 2019, o AFRICOM descreve o golfo da Guiné como "uma prioridade estratégica devido ao seu papel nos mercados globais de petróleo, rotas comerciais e residência de aproximadamente 75 mil cidadãos norte-americanos". Assim, há programas de apoio e treinamento bilaterais realizados pelos departamentos de Estado e de Defesa para combater os crimes no golfo da Guiné. O Exercício *Obangame Express*, o maior exercício marítimo multinacional da África Ocidental, liderado pelos EUA, já contou com onze edições, a mais recente em 2022. A atividade tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate à pesca ilegal, à poluição no mar, à pirataria, ao terrorismo; também conduzem exercícios de busca e salvamento e de treinamento para os centros de operações marítimas para realizar operações de interdição[678].

A China tem buscado ampliar a participação na região com investimentos, além de entregar barcos e navios de patrulha modernos para as marinhas do golfo da Guiné, fortalecendo sua influência na região. Houve boatos recentes a respeito de uma possível base militar chinesa na Guiné Equatorial.

O Brasil realizou a Operação Guinex-I com a Fragata "Independência", em 2021, na área marítima do golfo da Guiné, com o objetivo de incrementar as capacidades de segurança marítima, tanto brasileiras como dos países da região, por meio de exercícios combinados e de adestramento mútuo[679]. Em 2022, houve a Guinex-II, que visou a promover a interoperabilidade com as marinhas e guardas costeiras na área do golfo da Guiné, como Côte d'Ivoire, São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde[680], por meio de exercícios no mar e no porto, mantendo a representação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul. As operações incluem embarque e inspeção de embarcações, manobras de lanchas rápidas, técnicas de operações especiais, entre outras. Não houve muitas diferenças significativas entre a Guinex-I e a Guinex-II. A segunda foi marcada por maior quantidade de reuniões preparatórias e maior alinhamento para a execução das atividades, além da preocupação com interesses comerciais, pois o Brasil apresentou seus produtos de defesa.

Em 20 de setembro de 2022, foi publicada uma declaração conjunta de um grupo de países atlânticos[681], inclusive o Brasil. Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios comuns da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela.

---

[678] A edição de 2022 do *Obangame Express* ocorreu em cinco zonas do oceano Atlântico e golfo da Guiné, estendendo-se do Senegal a Angola e através da ECOWAS e da ECCAS. As 32 nações participantes foram: Angola, Bélgica, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Holanda, Nigéria, Polônia, Portugal, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo e EUA.

[679] No período atracado em Malabo, foram conduzidos adestramentos em terra e no mar com a Marinha da Guiné Equatorial, com o propósito de aumentar a interoperabilidade entre as Forças Navais. As ações voltadas para a abordagem, visita e inspeção nos navios foram o foco. Antes de regressar ao Brasil, a Fragata "Independência" também visitou São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde.

[680] Outras marinhas que atuam na região também participam dos exercícios, como Benin, França, Portugal, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, EUA, entre outras.

[681] Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Espanha, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Irlanda, Mauritânia, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Senegal e EUA.

f) Tentativas de golpe no golfo da Guiné e o golpe de 2021 na Guiné

Além da pirataria e problemas correlatos na costa, há outras questões securitárias que assolam a região – sobretudo terrorismo e separatismo. A soma de insegurança marítima e terrestre com Estados fracos, em termos de governança, mas com razoável crescimento econômico atual e potencial futuro, gera instabilidade político-social na África Ocidental. Outrossim, a instabilidade pode ser agravada pela proximidade da região com o Sahel, cujas crises em Burkina Faso, Mali, Níger e Chade têm reflexos na região costeira, sobretudo Mali e Burkina Faso, em razão das fronteiras terrestres diretas e porosas. Diante desse cenário, existe o risco de desestabilização em toda a África Ocidental até a costa. Somente considerando a década de 2020, já houve, pelo menos, três crises políticas com golpes tentados ou exitosos recentes na região[682].

Na Guiné-Bissau, houve uma tentativa de golpe no início de 2022, quando homens armados cercaram o palácio de governo. A tentativa foi debelada, e Umaro Sissoco Embaló segue na presidência do país.

Na RDC, o atual presidente Félix Tshisekedi comunicou uma tentativa de golpe contra si, enquanto estava na cúpula da UA em Adis Abeba em fevereiro de 2022, na condição de então presidente da organização. Não foram fornecidos maiores detalhes sobre a tentativa infrutífera, que teria envolvido políticos oposicionistas. Para mais detalhes, ver a seção sobre os Grandes Lagos Africanos neste tópico.

Na Guiné, protestos violentos foram desencadeados em 2020 contra a candidatura do então presidente Alpha Condé para um terceiro mandato. Mais cedo naquele ano, a constituição do país fora alterada via referendo para permitir uma terceira reeleição, algo até então vedado pela norma constitucional. Condé ganhou o pleito e seu partido ganhou a maioria dos assentos no Legislativo, mas houve insatisfação popular. À medida que as manifestações se espalhavam rapidamente pelo país, em 5 de setembro de 2021, o coronel Mamady Doumbouya apareceu na televisão estatal para anunciar que o presidente Alpha Condé havia sido detido após tiroteios na capital Conacri, e que a constituição e o governo do país estavam dissolvidos.

Após várias décadas de regimes autoritários na Guiné, Condé foi, em 2010, o primeiro presidente eleito via processo democrático. Durante seu mandato, houve exploração das riquezas naturais guineenses, como a bauxita, além de reservas de minério de ferro, ouro e diamantes. Contudo, os benefícios do crescimento econômico não alcançaram grande parte da população.

A crise política teve como marco inicial a decisão de Condé, em 2019, de alterar a constituição nacional para que, por meio de uma manobra jurídica, pudesse concorrer a novo mandato, indo além dos dois permitidos pelo texto constitucional, ação que levou a protestos em todo o país. Durante o ano final de seu segundo mandato e o período após vencer as eleições de 2020, Condé reprimiu duramente protestos e pôs na prisão candidatos de oposição, alguns dos quais vieram a falecer no cárcere. As ações de Condé fizeram com que a França não mais o apoiasse, restando apenas o suporte de China, Egito, Rússia e Turquia. No entorno regional, outros países tiveram problemas de ordem democrática, como Chade e Mali, que enfrentaram golpes militares nesse período, além da Côte d'Ivoire, cujo presidente foi eleito para um terceiro mandato em pleito controverso e marcado por acusações de fraude.

A Guiné vivia também problemas graves de ordem econômica, com o governo não conseguindo conter aumentos de preços em bens de primeira necessidade, como pão, e o quadro

[682] Para mais informações acerca de golpes na África Ocidental e no Sahel, ver subseção "Fim do sonho democrático e proliferação de golpes" neste tomo. Para mais informações sobre o estado da democracia na África, ver o tópico 5.9 no tomo 5.

acabou agravado pela pandemia de COVID-19. Com isso, em agosto de 2021, o governo anunciou aumento de impostos e cortes nos orçamentos da política e do Exército, ao mesmo tempo em que foi ampliada a verba para o gabinete presidencial e para o legislativo. O impacto da pandemia agravou a situação.

Na primeira semana de setembro, as Forças Armadas da Guiné cercaram o palácio presidencial e isolaram o distrito governamental, cortando comunicações com o restante da capital. Após troca de tiros entre militares e forças pró-governo, os amotinados, aparentemente liderados por Doumbouya, capturaram Condé, anunciaram a dissolução do governo e de suas instituições, revogaram a constituição e decretaram o fechamento das fronteiras do país. Com a notícia da deposição de Condé, milhares de guineenses celebraram o feito por todo o país, antes que os líderes do golpe anunciassem toque de recolher por tempo indeterminado.

No primeiro dia de outubro de 2021, Doumbouya tomou posse como presidente interino, encabeçando o Comitê Nacional de Reconciliação e Desenvolvimento (CNRD), em período de transição de 18 meses antes de novas eleições. Não houve oposição ou apoio explícito ao ato por políticos locais, embora a reação externa tenha sido em grande medida de condenação à deposição de Condé.

Apesar da instabilidade, o golfo da Guiné também dispõe de exemplos positivos, especialmente Libéria e Serra Leoa. Ambas as nações conseguiram pôr termo a longos conflitos. Isso se deu por meio da mobilização célere de ajuda estrangeira para reconstrução e desenvolvimento, o que fundamentou as bases para a estabilidade, para a inclusão da sociedade civil no processo de negociação da paz e para a ascensão de lideranças fortes. Permanece latente, no entanto, o risco de novos conflitos e problemas, como no caso de Côte d'Ivoire.

g) Separatismo no golfo da Guiné

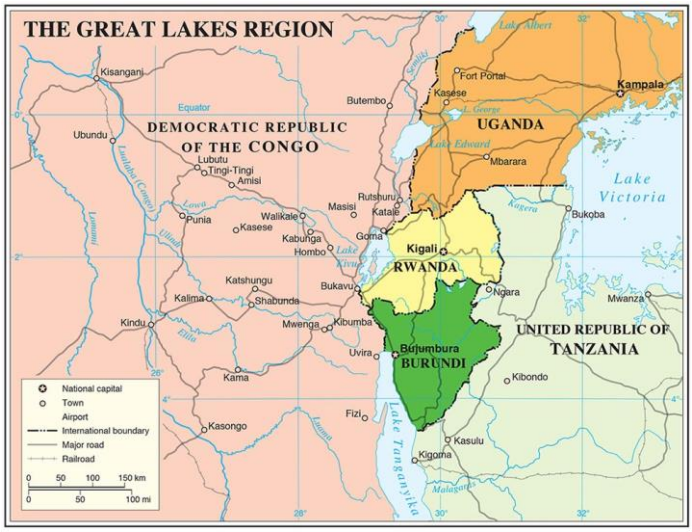
Há, ao menos, três casos relevantes de separatismo na região: a autodeclarada República da Ambazônia (Cameroun), Cabinda (Angola) e a Togolândia Ocidental (Gana). Para mais detalhes acerca do separatismo em Angola (Cabinda), ver seção II do item 3.11.2 neste tomo. Para mais detalhes acerca do separatismo em Cameroun (Ambazônia), ver seção III do item 3.11.2 neste tomo. Para mais detalhes acerca do separatismo em Gana (Togolândia Ocidental), ver seção VI do item 3.11.2 neste tomo.

VIII. Grandes Lagos Africanos

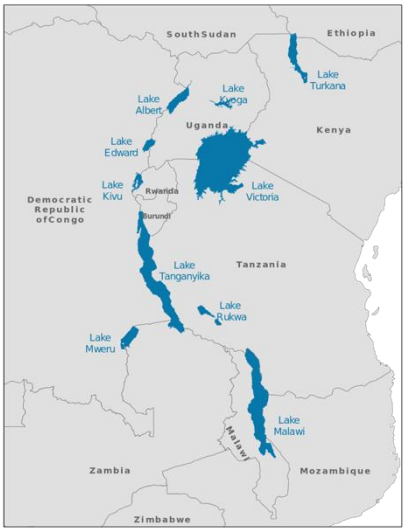
a) Aspectos gerais

A região dos Grandes Lagos africanos refere-se ao conjunto formado pelos lagos Niassa, Tanganica, Kivu, Vitória e outros. Essa região abrange República Democrática do Congo (RDC), República do Congo, Burundi, Ruanda, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Quênia.

O leste da RDC é uma região de intensa atividade transfronteiriça de milícias rebeldes, que frequentemente fazem ataques contra alvos civis nos territórios de Burundi[683], Ruanda e Uganda[684]. Esses países têm promovido incursões militares na RDC, por vezes à revelia da autorização do governo desse país.



Fonte: *American Enterprise Institute* (AEI)



Fonte: *Wikimedia Commons / MellonDor*

As tensões crescentes entre Burundi, Ruanda, RDC e Uganda explicam-se por seus interesses conflitantes na exploração de recursos naturais (sobretudo minérios, como ouro, coltan, bauxita, diamante) na região (Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri)[685]. Ruanda e Uganda sempre buscaram exercer influência sobre essa parte do território, cujos recursos naturais abundantes são importantes matérias-primas para suas economias.

As acusações mútuas de apoio a grupos rebeldes opostos – cujos conflitos representam *proxy wars* dos governos desses países – também têm raízes históricas. Entre 1998 e 2003, durante a Segunda Guerra do Congo, Ruanda e Uganda apoiaram milícias opostas na região leste da RDC; em junho de 2000, os exércitos dos dois países se enfrentaram em Kisangani. Em 2008, o grupo rebelde Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP), liderado por Laurent Nkunda e apoiado por Ruanda, fracassou na tentativa de dar um golpe contra o presidente da RDC, Joseph Kabila.

---

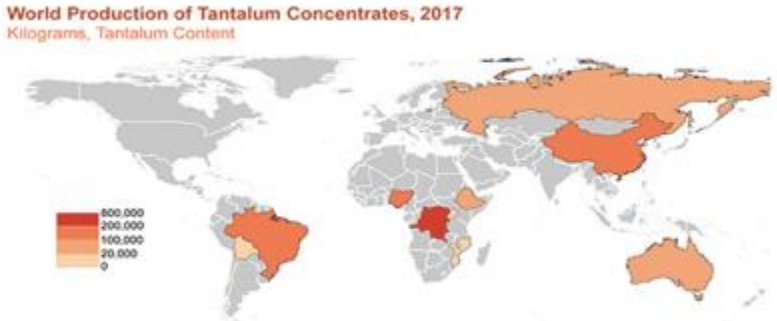
683 O ataque ao aeroporto de Bujumbura, no Burundi, em setembro de 2021, em véspera de viagem do presidente burundês Évariste Ndayishimiye, foi reivindicado pelo RED-Tabara, grupo rebelde originado no país e liderado por maioria *tutsi* (em contraste ao governo burundi, dominado por *hutus*).

684 Ataques suicidas em Kampala, capital ugandense, em novembro de 2021, foram reivindicados pelo Estado Islâmico. O presidente ugandês Yoweri Museveni declarou que os ataques também estavam ligados à milícia ADF.

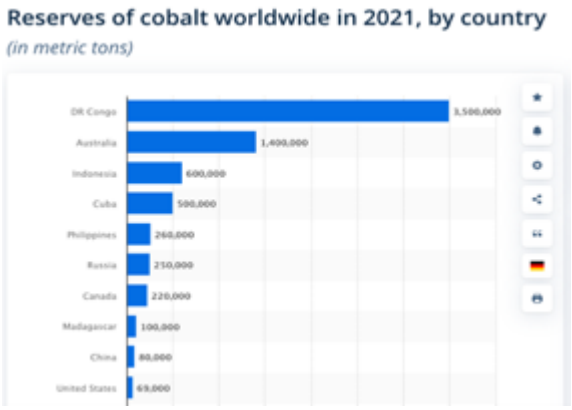
685 Mapa dos conflitos pelos recursos minerais no leste da República Democrática do Congo (RDC) disponível em: https://ipisresearch.be/publication/map-conflict-minerals-eastern-drc-a0-posters/.

Entre 2012 e 2013, ex-membros do CNDP formaram o grupo rebelde M23 e obtiveram o controle de Goma, capital da região de Kivu do Norte, com o apoio de Ruanda e Uganda. Líderes de outro grupo, Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR), capturados pelo Exército da RDC, também informaram, em 2018, ter tido contato com o Congresso Nacional de Ruanda e com ministros do governo de Uganda. Um cessar-fogo foi negociado no final de 2013, desarticulando o M23; mais recentemente, porém, seus membros voltaram a se reunir.

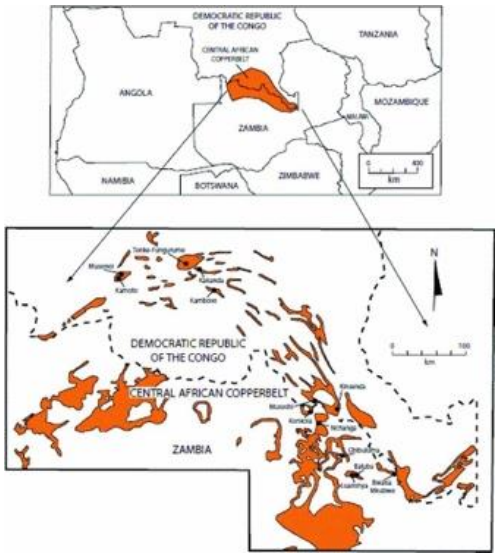
Hoje, Ruanda, Burundi e Uganda acusam-se mutuamente de apoiar grupos rebeldes no leste da RDC. A ascensão de Ndayishimiye à presidência do Burundi favoreceu as relações entre Ruanda e Burundi; apesar disso, o ressurgimento do M23, após quase uma década inativo, é causa de preocupação, já que o grupo tinha conexões com Kampala e Kigali.



Fonte: *American Geosciences Institute* / *U.S. Geological*



Fonte: *Statista*



Fonte: *Cambridge University Press*

b) República Democrática do Congo (RDC)

A RDC é o maior país da África Central e o segundo maior país do continente africano em área. Tanto seu produto interno bruto (PIB) *per capita* quanto seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são dos mais baixos do mundo, e o país vive momento de grande crescimento populacional[686]. A RDC é responsável por quase metade da reserva global de cobalto[687] (46%) e

[686] Segundo o *World Population Prospects 2022* da Organização das Nações Unidas (ONU), a RDC desbancará o Brasil na lista dos dez países mais populosos do mundo em 2100.

[687] Uma das principais matérias-primas para produção de óxido de lítio-cobalto ($LiCoO_2$) lítio, utilizado na fabricação de baterias de lítio-íon, fundamental para o desenvolvimento de carros elétricos.

por 25% da de diamantes, além de abranger a segunda maior floresta equatorial e biodiversa do mundo (atrás apenas do Brasil). Em 2020, a RDC foi a maior produtora[688] e exportadora[689] mundial de cobalto. Em 2021, o país foi o maior produtor mundial de tântalo, responsável por um terço da oferta mundial[690] e, ainda, o 16º maior produtor mundial de cobre (1,5% da produção mundial).

Em 2001, Laurent Désiré-Kabila, presidente do país desde 1997, foi morto e sucedido por seu filho, Joseph Kabila, que implementou processo de transição democrática. Em 2006, sob nova constituição, foram realizadas eleições que o sagraram vencedor. Findo seu mandato em 2016, nova eleição foi adiada para 2018, e Félix Tshisekedi, atual presidente, venceu o pleito.

Desde que chegou ao poder, Tshisekedi tem tentado enfrentar as ações de milícias rebeldes por meio de uma política de aproximação dos países vizinhos, que se traduz não só num esforço de multilateralização, mas também em convites à realização de operações militares conjuntas com os países vizinhos e no estabelecimento de diálogos político-diplomáticos, mediados pelo presidente de Angola, pela União Africana (UA) e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Como parte dessa abordagem, Tshisekedi também autorizou, recentemente, a incursão de tropas do Uganda e do Burundi ao território da RDC, para combater milícias nas regiões rurais de Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri, a leste do país, e realizar exercícios militares.

i. Política externa

A admissão da RDC à Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês), em 29 de março de 2022, fortaleceu a diplomacia regional e os esforços de multilateralização. Tshisekedi assumiu, em maio de 2022, a liderança do Mecanismo Regional de Supervisão (ROM, na sigla em inglês) do acordo de paz firmado em 2013, o *Peace, Security and Cooperation Framework* (PSCF)[691]. Esse acordo foi originalmente assinado por onze países: África do Sul, Angola, Burundi, República Centro-Africana (RCA), RDC, República do Congo, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia; aos quais se juntaram, em 2014, Quênia e Sudão[692].

O PSCF tem duas estruturas de governança: o ROM, copresidido pela UA e pela ONU, e o Comitê de Suporte Técnico (TSC, na sigla em inglês). São, ainda, fiadores do PSCF: UA, ONU, Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR, na sigla em inglês)[693] e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). O ROM é o

---

[688] Dados sobre a produção mundial de cobalto disponíveis em: https://www.kitco.com/news/2022-02-17/The-world-s-largest-cobalt-reserves-by-country-in-2021.html.

[689] Dados do *Observatory of Economic Complexity* (OEC). Disponível em: https://oec.world/en/profile/country/cod.

[690] Dados sobre a produção mundial de tântalo disponíveis em: https://investingnews.com/daily/resource-investing/critical-metals-investing/tantalum-investing/2013-top-tantalum-producers-rwanda-brazil-drc-canada/.

[691] O PSCF estabeleceu um mecanismo de supervisão composto pelos líderes da RDC, da RCA, de Angola, do Burundi, do Congo, de Ruanda, da África do Sul, do Sudão do Sul, da Tanzânia, do Uganda e da Zâmbia, com bons ofícios do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e membros da Comissão da UA e da CAO.

[692] Para mais informações, consultar: https://ungreatlakes.unmissions.org/regional-oversight-mechanism-rom.

[693] O Secretariado Executivo da ICGLR foi estabelecido em 2007, com sede em Bujumbura. A Conferência é responsável por coordenar, facilitar, monitorar e assegurar a implementação do Pacto de Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento da Região dos Grandes Lagos, assinado em 2006, em Nairóbi. É no âmbito do Pacto que se incluem a Declaração de Dar es Salaam e, desde 2013, o PSCF. As quatro principais divisões da ICGLR são: 1) paz e segurança; 2) democracia e boa governança; 3) desenvolvimento econômico e integração regional; e 4) questões humanitárias e sociais. Anteriormente à ICGLR, já havia sido estabelecido o Grupo de Contato Internacional (ICG) para a Região dos Grandes Lagos. Trata-se de grupo informal composto por representantes da ONU (Enviado Especial para os Grandes Lagos e o chefe da MONUSCO), dos EUA, da UA, da África do Sul, da União Europeia (UE) e de diversos países europeus que são importantes doadores da região (Bélgica, Reino Unido, Alemanha, França, Países Baixos e Suécia).

principal órgão de supervisão do PSCF e realiza reuniões anuais com os chefes de governo de seus Estados Partes para revisar o progresso na implementação dos compromissos nacionais e regionais assumidos pelos signatários do acordo. A 10ª reunião do ROM foi realizada em Kinshasa, em 28 de fevereiro de 2022[694].

Nesse contexto, abre-se a possibilidade de elaborar um plano de negociação com grupos armados, com a implementação de políticas de reintegração de ex-combatentes. No entanto, o progresso recente pode ser ameaçado pelo envolvimento de militares estrangeiros no combate a milícias em território congolês. A presença de tropas ruandesas na RDC, por exemplo, pode reacender antigas rivalidades e revigorar grupos insurgentes locais, prejudicando o objetivo de Tshisekedi, de estabilizar a região.

Ademais, em 2021, o Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA) designou duas milícias africanas como grupos terroristas: as Forças Democráticas Aliadas (ADF, na sigla em inglês), da RDC, e o grupo Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ), de Moçambique, por considerá-las "franquias" do Estado Islâmico (ISIS-RDC e ISIS-Moçambique).

Em novembro de 2022, o presidente de Ruanda, Paul Kagame, aceitou contribuir em esforços de mediação junto a rebeldes do M23 no leste da RDC. A notícia indica uma mudança na retórica do presidente ruandês, a qual foi bem recebida em Kinshasa. O presidente da RDC, Felix Tshisekedi, afirmou que "é animador ver Paul Kagame reconhecer que pode influenciar o M23". Não há indícios, no entanto, de que os embates entre o M23 e o governo congolês estejam perto de cessar: os rebeldes recentemente controlaram áreas importantes em Kivu do Norte e capturaram a cidade de Kibumba, levando à mobilização de tropas governamentais para a região. Ainda não se sabe se a participação de Kagame contribuirá para os diálogos de paz, mas seu mero aceite pode ser considerado um avanço em direção à busca por estabilidade no leste da RDC.

ii. Política interna

No âmbito interno, Tshisekedi, do partido *Cap pour le Changement* (CACH), enfrentou dificuldades para formar um novo governo; somente a partir de 26 de abril de 2022, ele passou a gozar de maioria no Parlamento (anteriormente, predominavam os aliados do ex-presidente Joseph Kabila). Entre 2018 – ano das eleições na RDC – e 2022, Tshisekedi manteve a antiga conformação de governo para legitimar sua vitória, que foi questionada por alguns dos observadores eleitorais. A coalizão do ex-presidente Kabila, a Frente Comum pelo Congo (FCC) ganhou as eleições legislativas de então. Em 2020, Tshisekedi apontou três novos juízes para a Corte Constitucional do país, o que mitigou a influência dominante de Kabila[695]. Mais recentemente, Tshisekedi obteve maioria legislativa ao persuadir deputados da FCC (incluindo Moïse Katumbi e Jean-Pierre Bemba, nomes fortes da oposição) a formar uma coalizão (*Sacred Union*). Persiste, porém, a fragilidade da aliança, bastante heterogênea.

Em fevereiro de 2022, o presidente Tshisekedi comunicou uma tentativa de golpe contra si, enquanto o líder congolês estava na cúpula da UA em Adis Abeba, na condição de então presidente da organização. Não foram fornecidos maiores detalhes sobre a tentativa; a ação teria envolvido políticos oposicionistas, mas não se sabe quem teria sido o autor.

---

[694] Para mais informações, consultar: https://ungreatlakes.unmissions.org/leaders-great-lakes-meet-kinshasa-assess-progress-implementation-peace-security-and-cooperation.

[695] Apesar de ter deixado o cargo de presidente em 2018, Kabila continuou a controlar cargos importantes e a destinação final de grande parte dos recursos públicos.

A perspectiva de novas eleições para dezembro de 2023 é incerta: há manobras políticas em curso por parte de opositores, como Bemba (inelegível, por decisão do Tribunal Penal Internacional – TPI) e Katumbi, que compõem a coalizão. Vital Kamerhe, por sua vez, é outra figura política relevante; apesar de estar preso, ainda exerce grande influência na região do Kivu do Sul.

O fim da violência no leste da RDC é prioridade do governo congolês: mais de 120 grupos rebeldes lá atuam, há mais de duas décadas. As atividades das ADF em Kivu do Norte, a atuação da Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO, grupos de milícias *lendu*) em Ituri e, no Kivu do Sul, os ataques da milícia Mai-Mai, que se juntam a membros burundeses do RED-Tabara, têm civis como principal alvo. Ademais, a região de Katanga, historicamente separatista[696], sofre ataques do grupo Bakata-Katanga, liderado por Gédéon Kyudu. Nem o governo da RDC nem a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês) têm tido sucesso no combate à atividade das milícias. Conforme o Conselho Norueguês para Refugiados, o conflito no leste da RDC é o mais negligenciado do mundo, com mais de seis milhões de deslocados.

A RDC sofre, portanto, com altos níveis de corrupção (cleptocracia), com a rivalidade interna entre as facções políticas ligadas a Tshisekedi e a Kabila e com a dificuldade de implementar processo pacífico de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos mais de 120 grupos rebeldes em atividade no país.

iii. Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO)

A ONU mantém a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês), desde 2010, com sede na capital administrativa do país, Kinshasa. O mandato da missão contempla o uso de todos os meios necessários à consecução de seus objetivos, que são proteção de civis, de pessoal humanitário e de defensores de direitos humanos sob ameaça de violência física e apoio ao processo de estabilização e consolidação dos esforços de paz do governo da RDC.

O mandato da MONUSCO tem sido cada vez mais questionado pela população local, sobretudo nas regiões rurais que mais sofrem com a violência perpetrada por milícias. Em 13 de julho de 2022, a MONUSCO realizou coletiva de imprensa na qual tratou dos ataques perpetrados naquele mês pela ADF, contra centros de saúde nas regiões de Kivu do Norte e Ituri. Os capacetes azuis também atuam em suporte ao Exército da RDC em operações contra o M23 no território de Rutshuru, cuja capital foi recentemente tomada pelo grupo.

Sob a presidência rotativa do Brasil no CSNU, foi realizado, em julho de 2022, debate aberto sobre comunicação estratégica nas operações de manutenção de paz da ONU, presidido pelo chanceler Carlos Alberto França. A sessão contou com apresentação do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e do general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa, comandante-chefe da MONUSCO. O general abordou o sentimento "antimissão" prevalecente em partes da RDC controladas por grupos armados e chamou a atenção para o uso da desinformação e do discurso de ódio como armas de guerra, defendendo estratégia de comunicação mais forte.

O general Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substitui o general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa e assume suas funções em março de 2023.

---

[696] Katanga autodeclarou-se como nação autônoma em 1960, no contexto da independência da RDC. O "Estado de Katanga" opunha-se ao governo de Patrice Lumumba.

iv. Histórico político da RDC

A presença de europeus na bacia do Congo remonta à chegada do português Diogo Cão em 1483. Portugal manteve entrepostos comerciais na região até o século XIX, quando o explorador Henry Stanley foi encarregado pelo rei Leopoldo II da Bélgica de assegurar a presença belga. Durante a Conferência de Berlim de 1885, chamada de "*Kongokonferenz*" em alemão, acordou-se que Leopoldo II seria diretamente responsável pelo território (a título privado, como propriedade pessoal do rei), sob o pretexto de preocupações humanitárias. Criou-se, assim, o Estado Livre do Congo, de propriedade da Coroa belga até 1908, quando, diante da denúncia internacional das atrocidades cometidas por Leopoldo II contra a população local, foi vendido ao governo belga (transação da Coroa para o governo), tornando-se colônia oficial (Congo Belga).

No século XX, fortaleceu-se o nacionalismo congolês e o pleito pró-independência, capitaneado pelo Movimento Nacional Congolês (MNC), do líder Patrice Lumumba e de viés socialista. O grupo congregava diferentes etnias locais com interesses por vezes conflitantes, razão pela qual sofreu cisões internas. A independência foi lograda em junho de 1960 (o "ano da África"), com Lumumba como primeiro-ministro (chefe de Governo) do país e o conservador Kasa-Vubu como presidente (chefe de Estado). Apenas um mês depois da declaração de independência da República do Congo, porém, Moïse Tshombe – líder separatista da região de Catanga – liderou rebelião contra o governo, com o apoio de Bélgica, França e EUA. A sublevação teve como consequência o afastamento forçado de Lumumba via golpe de Estado articulado por Kasa-Vubu. No contexto da chamada "Crise do Congo", Lumumba foi sequestrado e assassinado. Seguiu-se período de profunda instabilidade político-institucional[697]. Tshombe chegou a assumir o governo em 1964, mas foi derrubado pelo golpe de Estado de 1965, liderado por Mobutu Sese Seko, que inaugurou ditadura personalista que durou 32 anos e deu origem ao Estado do Zaire.

O governo ditatorial de Mobutu caracterizou-se pelo processo de "zairização" do país, com a proibição de nomes ocidentais e cristãos e com a mudança do nome do país e de sua capital (Léopoldville passa a ser Kinshasa). Ao longo de seu governo, Mobutu enfrentou grupos separatistas na região de Catanga, além de outros, como o grupo Exército de Resistência do Senhor, que atuava na fronteira com Uganda.

O alto nível de corrupção do governo levou à união entre diferentes grupos de oposição contra Mobutu e à pressão internacional pelo fim de seu governo, em 1990. Em 1993, Étienne Tshisekedi – pai do atual presidente da RDC – foi reconduzido ao cargo de primeiro-ministro, para o qual havia sido nomeado dois anos antes. Mobutu chegou a se opor a Tshisekedi e a declarar um governo de união nacional, que não foi reconhecido pela comunidade internacional.

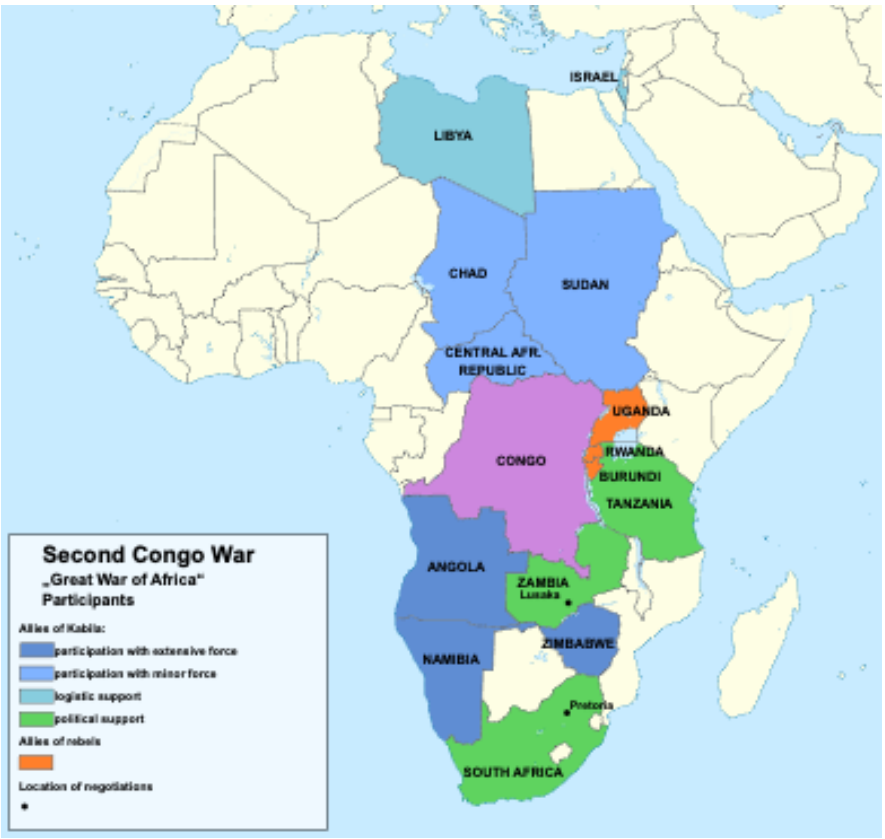
O processo de transição iniciado em 1993 foi prolongado por mais dois anos, até 1995, mas as eleições gerais prometidas não aconteceram. Em 1996, o lumumbista Laurent Désiré-Kabila liderou uma rebelião contra o governo de Mobutu, promovida pela Aliança das Forças Democráticas pela Liberação do Congo-Zaire (AFDL). A guerra civil alastrou-se pelo país entre 1996 e 1997, na chamada Primeira Guerra do Congo, e a AFDL conquistou Kinshasa, finalmente, em maio de 1997. Kabila assumiu o poder e renomeou o país como República Democrática do

[697] Quanto à instabilidade política da RDC, a revista *Foreign Affairs*, ao entrevistar Joseph Kabila em dezembro de 2018, delineou um panorama histórico negativo, destacando que o país jamais havia experimentado uma transição pacífica de poder. Depois que o assassinato de Lumumba levou Mobutu ao poder por décadas, este foi derrubado em 1997 por um golpe de Estado perpetrado por Laurent-Désiré Kabila. Kabila foi assassinado em 2001 e substituído por seu filho, que somente deixou o poder após as eleições de 2018 (originalmente previstas para 2016), vencidas pelo atual presidente, Félix Tshisekedi.

Congo (RDC); Mobutu retirou-se para o Palácio Gbadolite e, posteriormente, foi exilado no Togo e no Marrocos, onde morreu.

A Segunda Guerra do Congo (1998-2003), por sua vez, teve como principal fator o crescente autoritarismo de Kabila. Seu governo foi marcado pela suspensão de partidos, pela proibição de manifestações e pela deterioração das relações com os governos vizinhos de Ruanda e Uganda. Em 1998, pois, eclodiram conflitos generalizados pelo país, que opunham interesses econômicos de grupos distintos sobre os recursos naturais da RDC e foram caracterizados pela atuação de grupos paramilitares nas áreas rurais do país (sobretudo ao leste, na região de Kivu).

A Segunda Guerra do Congo não foi um conflito somente doméstico: também conhecida como "Grande Guerra da África" ou "Guerra Mundial Africana", ela envolveu, pelo menos, nove países africanos e cerca de 25 grupos armados diferentes. O conflito é considerado o mais mortal desde a Segunda Guerra Mundial, tendo feito mais de cinco milhões de vítimas (especialmente por doenças e por subnutrição enquanto consequências da guerra).



Fonte: *Wikimedia Commons* / *Don-kun, TUBS, Hairy Dude*

Kabila foi morto em 2001 e sucedido por seu filho, Joseph Kabila, então o mais novo chefe de Estado do mundo, com 29 anos. Joseph Kabila liderou um processo de paz, inaugurando um governo de transição. A Segunda Guerra do Congo terminou em 2003, após um impasse militar que levou à assinatura de acordos entre diferentes beligerantes[698]. A região de Kivu, no entanto,

[698] O Acordo de Sun City (2002, África do Sul) pretendeu-se um "ato final" da guerra. Embora não tenha logrado apoio integral, o acordo erigiu as bases para a formação de um governo unificado e multipartidário na RDC, encabeçado por Kaliba. Pelo Acordo de Pretória (2002), Ruanda concordou com a retirada de seus soldados da RDC em troca do compromisso internacional com o desarmamento da milícia *hutu* Interahamwe e de outros combatentes.

ainda é palco da atuação de grupos rebeldes contrários ao governo, frequentemente ligados a governos estrangeiros.

Na RDC, uma nova constituição foi aprovada em 2006, ano em que se realizaram eleições livres no país e Kabila sagrou-se vencedor. Durante seu governo, a economia congolesa quintuplicou de tamanho, embora o país não tenha equacionado, em definitivo, os problemas da violência armada, da violação de direitos humanos, da pobreza e da corrupção. Embora a eleição de Kabila de 2006 tenha sido considerada livre e justa por grande parte da comunidade internacional, o mesmo não pode ser dito de sua reeleição em 2011. Em 2012, iniciou-se a rebelião M23, opondo esse grupo rebelde ao Exército congolês em Kivu do Norte; o grupo foi dispersado em 2013 após assinatura de um acordo de paz com o governo, mas voltou a se reunir em 2021.

Em 2016, quando terminaria o mandato de Kabila, um porta-voz do governo chegou a anunciar que não seriam feitas eleições. Protestos populares, duramente reprimidos, exigiram a realização do pleito eleitoral, o que ocorreu em 2018 e teve como resultado a eleição de Félix Tshisekedi como presidente. Desde então, o país tem sofrido com o recrudescimento da luta armada no meio rural, com o surto de Ebola em 2018-2020, com a pandemia global de COVID-19 e com instabilidade política, a exemplo de tentativa frustrada de golpe de Estado em fevereiro de 2022.

v. Grupos rebeldes ativos na região leste da RDC[699]:

Forças Democráticas Aliadas (ADF): fundadas como grupo armado islamista em 1990, em Uganda, por setores descontentes após a deposição de Idi Amin. Operam em Uganda e no leste da RDC. São consideradas uma organização terrorista pelo governo de Uganda e dos EUA (desde 2021). Seu objetivo é implementar a *sharia* e fundar o Estado Islâmico da África Central. Seu líder é Jamil Mukulu, convertido do Cristianismo para o Islamismo. Há indícios de que o grupo recebe financiamento externo de fontes desconhecidas.

Movimento 23 de Março (M23) ou Exército Revolucionário Congolês: tem origem em motim de soldados do Exército; é formado por maioria de *tutsis*; operava em Kivu do Norte (Goma). O fundador do grupo, general Bosco Ntaganda, foi capturado e está atualmente cumprindo sentença de trinta anos de prisão exarada pelo TPI. O grupo assinou um acordo de paz em 2013, mas se reorganizou em 2021 sob o argumento de que Kinshasa falhou em reintegrar seus membros ao Exército congolês. Suspeita-se que, ao longo desses anos de "inatividade", o M23 tenha recebido suporte governamental, especialmente de Ruanda.

Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR): grupo composto por ex-membros do governo deposto de Ruanda em 1994 (maioria *hutu*), bem como por refugiados ruandeses e, também, por número cada vez maior de congoleses. Seu objetivo declarado é usar pressão militar para viabilizar diálogo político interno do governo atual de Ruanda com outros grupos políticos ("*inter-Rwandan dialogue*"). Atua no leste da RDC e na província de Catanga.

RED-Tabara: a Resistência para um Estado de Direito no Burundi tem como base a RDC, mas tem sido acusado de ataques terroristas no Burundi desde 2015.

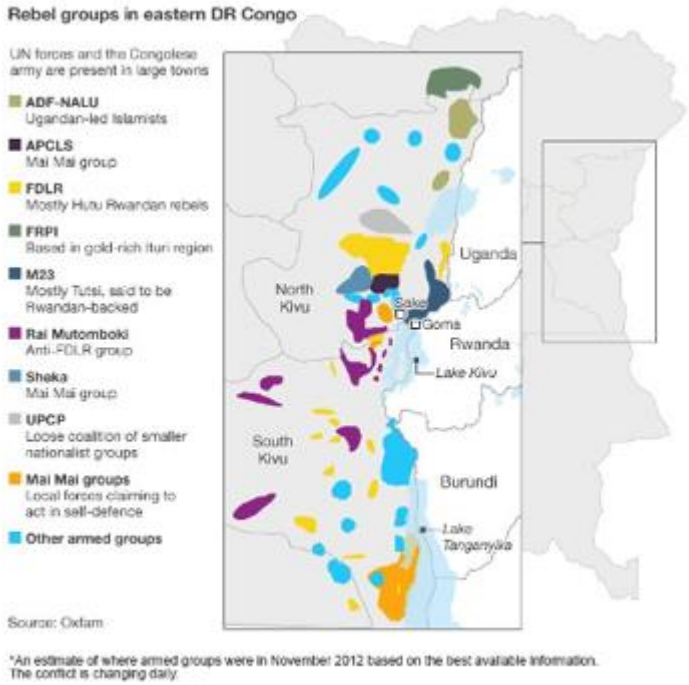
Mai-Mai: desdobra-se em diversos subgrupos, notadamente o *Union pour la Réhabilitation de la Démocratie du Congo* (URDC) e outros grupos, como o *Nduma Defence of Congo* (NDC) e o Kifuafua.

Forças de Libertação Nacional (FNL): grupo rebelde originado no Burundi sob o nome de Partido para a Liberação do Povo Hutu (PALIPEHUTU, na sigla em francês). A maior parte de

[699] Para mais detalhes, consultar: https://monusco.unmissions.org/en/foreign-armed-groups.

seus membros foi integrada ao Exército do Burundi após as eleições de 2010, mas alguns se aliaram a forças dos Mai-Mai (Yakutumba) e das FDLR, no Kivu do Sul.

Exército de Resistência do Senhor (LRA): grupo rebelde de Uganda, de viés cristão e de extrema direita; atuam na fronteira norte do país com a RDC, bem como em regiões da RCA.



Fonte: Oxfam

c) Uganda

O atual presidente de Uganda, Yoweri Museveni, está no poder desde 1986, quando efetuou contragolpe que pôs fim ao regime militar que havia sido implementado em 1985. Apesar de ter restaurado a estabilidade e o crescimento econômicos de seu país, Museveni resiste em deixar o poder. Em 2017, o parlamento ugandês removeu limitações de idade para o cargo de presidente, o que, na prática, viabiliza que Museveni permaneça no cargo de maneira vitalícia.

Uganda é um país rico em recursos naturais (reservas de ouro, prata, diamante e cobre), e a agricultura é seu maior setor produtivo: o café representa 16% das exportações do país, o que coloca o país como o segundo maior produtor africano, atrás apenas da Etiópia. O país é, ainda, o quarto maior produtor mundial de banana. Uganda também tem aumentado, recentemente, suas exportações de ouro (10% do total de exportações)[700].

Em novembro de 2021, no contexto dos bombardeios em Kampala e após conversas entre os presidentes Tshisekedi (RDC) e Museveni (Uganda), tropas de Uganda foram autorizadas a adentrar o território da RDC para combater um grupo ugandense fundamentalista islâmico, aliado às ADF. O porta-voz do governo congolês negou, inicialmente, a presença de militares de Uganda no país, mas, atualmente, as autoridades dos dois países apresentam a operação como exercício militar conjunto. O envio recente de tropas ugandenses ao território da RDC consiste na maior intervenção estrangeira nesse país desde o fim dos conflitos civis em 2003.

[700] Para mais informações, consultar: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uganda/#government.

d) Ruanda

Paul Kagame, presidente de Ruanda desde 2000, encontra-se no seu terceiro mandato presidencial (com duração de sete anos): desde 2015, a nova constituição do país o isenta de restrições à reeleição pelo menos até 2034. O desenvolvimento econômico-financeiro recente de Ruanda garante a Kagame não só apoio interno, mas também legitimidade perante a comunidade internacional. Apesar disso, discute-se o apoio mantido pelo governo ruandês a grupos rebeldes ativos na RDC (notadamente o M23, que está ressurgindo em Kivu do Norte) e no Burundi. Em 2020, investigadores da ONU denunciaram que tropas ruandesas haviam conduzido operações no leste da RDC, o que foi negado.

Em 2022, as tensões entre RDC e Ruanda aumentaram, levando a atritos entre forças dos exércitos dos dois países na região de fronteira. A RDC acusa Ruanda de financiar a milícia M23; enquanto Ruanda acusa a RDC de apoiar o grupo paramilitar FDLR – imputações mútuas que ambos os países negam. Em julho de 2022, um diálogo tripartite foi estabelecido em Luanda, com a mediação do presidente angolano. Em novembro de 2022, Paul Kagame alterou a sua retórica, aceitando participar dos esforços de mediação para a paz no leste da RDC, o que pode ser um passo importante na construção de consensos, sobretudo junto aos rebeldes do M23.

Boa parte do mineral extraído na região leste da RDC é refinado em território ruandês. Assim, Ruanda busca assegurar o fluxo de minerais em direção ao seu território por meio da negociação com grupos armados que atuam nessa cadeia produtiva, marcada pela fraude e pelo contrabando. Organizações não governamentais e a própria ONU já acusaram Ruanda de encorajar e financiar uma cadeia de contrabando de minérios da RDC (ouro, coltan, tântalo, etc.). Ademais, relatórios indicam que 90% dos minerais exportados por Ruanda (que é um pequeno produtor) foram introduzidos ilegalmente no país, vindos da RDC[701].

e) Burundi

Durante anos, o Burundi vivenciou instabilidade política estimulada pela rivalidade entre *tutsis* e *hutus*; em 2000, com os Acordos de Arusha, pôs-se fim à guerra civil do país. Apesar disso, em 2015, Pierre Nkurunziza deflagrou nova crise política, ao anunciar sua intenção de concorrer a um terceiro mandato, razão pela qual a EAC estabeleceu o *Inter-Burundi Dialogue*, com o presidente ugandês Museveni como mediador.

Após a morte do ex-presidente Nkurunziza, durante a pandemia de COVID-19, em 2020, foram realizadas novas eleições que deram a vitória ao atual presidente, Evariste Ndayishimiye, com 68% dos votos. O país ainda sofre com uma economia altamente dependente da agroexportação e com alto índice de violência no campo, promovida por grupos paramilitares como os Imbonerukura, "juventude" ligada ao partido do ex-presidente.

Em dezembro de 2021, tropas do Burundi – com alegada autorização de Tshisekedi – entraram na RDC para combater o grupo RED-Tabara[702], responsável por bombardeios no aeroporto internacional do Burundi em setembro de 2021 e pela morte de soldados na fronteira do Burundi e da RDC, no mesmo ano. Em julho de 2022, Burundi e RDC concordaram em cooperar militarmente, após reuniões entre os presidentes Évariste Ndayishimiye e Félix Tshisekedi.

---

[701] Para mais detalhes, consultar: https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220701-tensions-entre-kinshasa-et-kigali-les-int%C3%A9r%C3%AAts-%C3%A9conomiques-du-rwanda-dans-l-est-de-la-rdc.

[702] Liderado por *tutsis* e contrário ao governo dominado por *hutus* em Bujumbura.

f) Gabão

Em 1967, Omar Ondimba assumiu o poder, após a morte do presidente eleito em 1961, Leon M'Ba, logo após a independência do país. Ondimba, um dos mais longevos chefes de Estado do mundo (no poder por 42 anos, de 1967 a 2009), faleceu em 2009 e foi sucedido por seu filho, Ali Ondimba. Este foi reeleito em 2016, em eleições concorridas, cujos resultados foram confirmados pela Corte Constitucional do Gabão. Em 2019, Ondimba sofreu tentativa malsucedida de golpe, deflagrada por militares.

IX. Moçambique

Atualmente, Moçambique é uma república com um sistema de governo semipresidencialista, em que o presidente exerce, simultaneamente, os cargos de chefe de Estado e de chefe de Governo em uma democracia representativa cujos diferentes partidos se reúnem na Assembleia da República, que é unicameral. Conforme a constituição do país, que data de 1990, o presidente é eleito diretamente para um mandato de cinco anos, havendo possibilidade de reeleição. O primeiro-ministro é nomeado pelo presidente e exerce funções análogas às do ministro da Casa Civil do Brasil.

Ex-colônia portuguesa, Moçambique tornou-se independente em 1975, após uma década de combates entre administradores portugueses e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que estabeleceu um regime de partido único aliado à União Soviética (URSS). Entre 1976 e 1992, Moçambique foi placo de uma guerra civil entre a FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que culminou nos Acordos Gerais de Paz de 1992, possibilitando a ratificação da atual constituição e a realização das primeiras eleições democráticas do país, em 1994. Todo o processo de paz ocorreu sob a supervisão da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ, na sigla em inglês)[703].

Atualmente, a FRELIMO e a RENAMO são os dois principais partidos políticos de Moçambique, mas, desde a redemocratização do país, somente a FRELIMO elegeu presidentes. Filipe Nyusi é o atual líder moçambicano, reeleito em 2019. Apesar da democratização e da pacificação do país, há uma crescente disputa, política e armada, entre os dois partidos. A RENAMO não aceita os resultados das eleições de 2014 e de 2019. Em paralelo, entre 2013 e 2019, membros da RENAMO formaram uma guerrilha insurgente, que levou a combates armados contra o governo central dominado pela FRELIMO. Dois acordos de paz entre o partido governista e a RENAMO foram assinados, em 2014 e em 2019, mas confrontos ainda ocorrem.

Entre o fim da guerra civil e 2015, a economia moçambicana sustentou um rápido e contínuo crescimento: o produto interno bruto (PIB) do país cresceu, em média, cerca de 8,4% entre 1993 e 2015. Apesar disso, houve uma desaceleração desse crescimento entre 2016 e 2021 e retração do PIB em 2020 devido à pandemia. O Fundo Monetário Internacional (FMI) atribuiu a desaceleração econômica dos últimos anos à redução dos preços internacionais de *commodities*, às más condições climáticas e à "questão dos empréstimos não divulgados na primavera de 2016 e o consequente congelamento da ajuda externa"[704]. Em 2019, o país também foi atingindo pelos ciclones Idai e Kenneth, que causaram destruição e mortes e prejudicaram a economia[705].

---

[703] Na ONUMOZ, o general Lélio Rodrigues da Silva foi o primeiro brasileiro a ter o título de *Force Commander* de uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas. Durante a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês), resposta à crise de Suez (1956), militares brasileiros exerceram o comando militar da operação, mas sem o título formal de *Force Commander*.

[704] Em 2016, descobriu-se que funcionários de altos cargos no governo haviam criado empresas estatais que tomaram emprestado mais de US$ 2 bilhões *off-the-books*, com o objetivo de financiar projetos que nunca foram realizados. Como consequência, houve redução dos fluxos de ajuda externa ao país, que também passou a ter dificuldades para levantar recursos junto a instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

[705] Por meio da Operação Moçambique, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) coordenou uma operação humanitária no país africano em resposta à passagem dos ciclones. Foram enviados cerca de 40 bombeiros brasileiros especialistas em salvação, além de doações de medicamentos e de insumos básicos de saúde. Por meio do Fundo Especial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), foi feita uma doação de € 100 mil para apoiar a reconstrução moçambicana. Com o apoio da ABC e do Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Caixa Econômica Federal lançou uma campanha que arrecadou cerca de US$ 100 mil para o fornecimento de *vouchers* à população afetada, para a aquisição de alimentos, remédios e materiais de higiene e limpeza em mercados locais.

Atualmente, Moçambique é a 27ª maior economia da África, com um PIB de cerca de US$ 18 bilhões.

O desenvolvimento futuro da economia moçambicana depende, em certa medida, da exploração de grandes reservas de gás natural descobertas no norte do país em 2010, que colocaram Moçambique entre os quinze principais países em termos de reservas de gás natural. Em paralelo, o país é o segundo maior exportador africano de carvão, atrás apenas da África do Sul. A exportação de carvão corresponde a cerca de 40% das exportações moçambicanas.

Apesar das expectativas em torno das exportações de gás natural, que começaram em novembro de 2022, e de carvão, realizadas desde 2010, a dimensão do impacto local para a economia moçambicana é vista com cautela. Os ganhos de desenvolvimento podem ser limitados, devido a um padrão de investimento em que os fluxos financeiros se concentraram em grandes projetos orientados para a exportação, formando enclaves comerciais com poucas ligações com a economia local. Alguns megaprojetos, como grandes minas, resultaram na perda de terras agrícolas e em deslocamentos populacionais, ainda que tenham contribuído para o desenvolvimento da infraestrutura nacional (estradas e ferrovias)[706].

As expectativas com relação ao desenvolvimento econômico de Moçambique também são afetadas pela crescente ação de grupos extremistas islâmicos que atuam ao longo de sua costa setentrional, região onde as reservas de gás natural foram descobertas. Em 2020, insurgentes do Estado Islâmico capturaram e ocuparam, ainda que brevemente, a ilha Vamizi no oceano Índico. Em 2021, cerca de quatro mil moçambicanos fugiram das suas aldeias após a intensificação de ataques jihadistas na província de Niassa.

Em relação ao terrorismo em Moçambique, os eventos que acontecem na província de Cabo Delgado são os que têm ganhado maior atenção internacional. Cerca de 18% da população de Moçambique é muçulmana sunita e está concentrada nessa área, ao norte do país, no extremo oposto da capital Maputo. Militantes islâmicos e jihadistas tentam estabelecer um Estado islâmico na região, entrando em confronto com as forças de segurança moçambicanas.

A principal facção insurgente na região é a Ansar Al-Sunna ("Apoiadores da Tradição"). Esse grupo extremista nativo tem conexões internacionais e conta com o apoio do autoproclamado Estado Islâmico e da Al-Qaeda. São conhecidos localmente como Al-Shabaab, mas não há relação formal com o grupo somali, ainda que ambos tenham jurado lealdade ao Estado Islâmico. O movimento remonta a meados da década de 2010, quando o Ansar Al-Sunna passou a defender que o Islã praticado em Moçambique havia sido corrompido e não mais correspondia aos ensinamentos de Maomé. O grupo ameaçava mesquitas para que adotassem a versão radical do Islã e opunha-se ao Cristianismo e ao Ocidente.

A partir de 2017, o movimento tornou-se mais violento e deixou de reconhecer o governo central de Maputo, aproximando-se de facções da Al-Qaeda. Em abril de 2018, o país detectou a presença de integrantes do Estado Islâmico, que perpetraram seu primeiro atentado contra o Exército moçambicano em junho de 2019. Além da religião, fatores como o alto desemprego e a pobreza fazem com que jovens em Cabo Delgado sejam atraídos pelos separatistas. O caos instaurado dá espaço a quadrilhas de assaltantes que pilham vilarejos.

Em março de 2021, combatentes do Ansar Al-Sunna tomaram temporariamente a cidade de Palma, na província de Cabo Delgado, matando dezenas de civis e forçando milhares de pessoas a se deslocarem. O governo brasileiro deplorou e condenou o acontecimento com veemência, e

[706] A Vale, que recentemente anunciou a venda de suas operações em minas de carvão em Moçambique, participou da construção do Corredor Logístico Integrado de Nacala, contribuindo para que o Brasil seja o maior investidor estrangeiro em Moçambique.

uma delegação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi enviada à Moçambique no contexto da crise. Como consequência do ataque, a empresa de energia francesa Total suspendeu um projeto de US$ 20 bilhões relacionado à extração de gás natural na região. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o conflito em Cabo Delgado já causou cerca de quatro mil mortes e 800 mil deslocamentos internos forçados.

Em 2022, houve uma mudança estratégica nos ataques dos insurgentes, que deixaram de se concentrar somente no norte da província e se espalharam em direção ao sul, revertendo a tendência de estabilidade na área. Esses ataques explicitam o principal interesse dos terroristas atualmente: inviabilizar o projeto de gás em Cabo Delgado. A tentativa de resolução da questão de Cabo Delgado é eminentemente militar: em junho de 2020, a África do Sul enviou forças especiais de seu Exército para auxiliar as tropas moçambicanas; em outubro, a União Europeia (UE) deu início a debates sobre formas de auxiliar Moçambique a combater a insurgência; em dezembro, o Malawi anunciou o envio de tropas. Desde julho de 2021, está em curso uma ofensiva de tropas governamentais que conta com o apoio de tropas de Ruanda e da Missão Militar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês)[707] para Moçambique (SAMIM, na sigla em inglês). O controle de certas localidades foi recuperado pelo governo, mas a guerra de guerrilha conduzida por parte dos insurgentes islâmicos dificulta a pacificação da região. Não existe perspectiva de resolução negociada no momento, sobretudo pelo caráter imprevisível e radical dos separatistas.

O terrorismo em Cabo Delgado foi um dos temas debatidos em agosto de 2022 na 42ª Cimeira Ordinária dos Chefes de Estado e de Governo da SADC. No encontro, decidiu-se pela continuação da SAMIM. A missão foi prorrogada sem a determinação de um prazo específico, mas especialistas destacam que a ausência de apoio financeiro externo pode dificultar a sua continuidade futura. Atualmente, somente países da região contribuem financeiramente para a SAMIM, e o custo econômico desse apoio não pode ser ignorado. O especialista em Política Internacional Wilker Dias alerta: "No panorama econômico mundial, não vejo os países suportarem [a missão] por muito mais tempo, a não ser que busquem alternativas para obterem um certo apoio financeiro, assegurando a continuidade operativa das forças na região de Cabo Delgado."

Em meio ao conflito, a CPLP buscou dar apoio humanitário, especialmente para refugiados, mas foi criticada por políticos e por diplomatas moçambicanos por sua "inércia". A CPLP buscou conscientizar a comunidade internacional sobre a "tragédia humana" em Cabo Delgado, mas teve dificuldade para tomar ações concretas. As missões enviadas para averiguar a situação não levaram a resultados concretos. Frente à iniciativa da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a CPLP foi pressionada a enviar uma missão militar e, durante uma reunião de ministros de defesa, foi discutida a criação de um mecanismo de resposta das Forças Armadas em catástrofes, mas não houve desdobramento concreto algum.

Apesar dos conflitos entre a FRELIMO e a RENAMO, dos danos causados por desastres naturais e da ação de grupos terroristas em Cabo Delgado, Moçambique pode estar vivendo um momento de virada. As consequências geopolíticas da invasão da Ucrânia valorizaram ainda mais

[707] A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) é uma organização internacional criada em 1992, para incentivar as relações comerciais entre seus 14 países-membros. Busca-se criar um mercado comum, além de promover esforços para estabelecer a paz e a segurança na região meridional africana. Seus integrantes são: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo (RDC), Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

as reservas de gás natural do país. Em paralelo, o FMI e o Banco Mundial voltaram a apoiar a economia africana[708], e Moçambique foi eleito para ocupar um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela primeira vez em 2022.

[708] Trata-se da primeira vez que o FMI e o Banco Mundial liberam linhas de crédito para Moçambique desde 2016, quando o "escândalo da dívida oculta" se tornou público.

X. Nigéria

a) Aspectos gerais

A República Federal da Nigéria é um Estado multinacional e multicultural. Com extensão de 923 mil quilômetros quadrados e população de cerca de 215 milhões de pessoas, o país é habitado por mais de 250 grupos étnicos que falam 500 línguas. O idioma oficial é o inglês. Os três principais grupos étnicos abrangem cerca de 60% da população total: são os *hauçá-fulani*, que correspondem a cerca de dois terços da população, são majoritariamente muçulmanos e se concentram no norte do país; os *iorubá*, que se dividem entre muçulmanos e cristãos e habitam sobretudo o noroeste; e os *igbo*, no sudoeste, predominantemente cristãos. Cerca de 50% da população é cristã e 40%, muçulmana; as demais religiões, inclusive as de tradição *iorubá* e *igbo*, são minoritárias. A constituição nacional assegura a liberdade religiosa.

O Estado moderno da Nigéria surgiu a partir da combinação de dois protetorados britânicos vizinhos: o Protetorado Sul e o Protetorado Norte da Nigéria. A Nigéria alcançou a sua independência em 1960 e, em 1963, tornou-se uma república federal parlamentarista. Houve um golpe militar em 1966, seguido de contragolpe, de acirramento das tensões entre as regiões norte e sul e de perseguição contra os *igbo* do norte. Cerca de trinta mil *igbo* foram massacrados e mais de um milhão fugiu para o leste do país. Durante as ditaduras militares de 1967 a 1999, o número de estados (entidades subnacionais) aumentou de 21 para 36. Segundo analistas do *International Crisis Group*, trata-se de manobra para debilitar os estados, diluindo o poder regional, coibindo movimentos separatistas e dotando o Estado Federal de máximo controle sobre os recursos públicos.

b) A Guerra Civil Nigeriana (1967-1970)

República de Biafra
Fonte: *Wikimedia Commons* / Eric Gaba

Em reação aos ataques sistemáticos contra a etnia *igbo* (especialmente os *pogroms* de 1966), a região leste da Nigéria declarou sua independência em 1967, intitulando-se "República

de Biafra". Isso foi o estopim para a Guerra Civil Nigeriana, travada entre o governo central e Biafra ao longo de três anos, até 1970. A região insurgente experimentou grave crise humanitária em razão da imposição de longo estado de sítio, em que o fluxo de suprimentos e de alimentos foi interrompido. A guerra terminou em 1970 com a vitória do governo central e a reintegração de Biafra ao Estado nigeriano. Estima-se que morreram de dois a três milhões de pessoas na região leste no curso de trinta meses. O movimento separatista permanece ativo, encabeçado pelo grupo *Indigenous People of Biafra* (IPOB).

c) Economia dependente do petróleo

Segunda maior economia da África subsaariana e membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde 1971, a Nigéria é o 11º país do mundo em reservas de petróleo e de gás natural, com 37 bilhões de barris das reservas totais provadas do mundo, quase todas concentradas no delta do rio Níger[709]. Desde a descoberta das jazidas em 1957, no entanto, a indústria petrolífera prejudicou gravemente a economia e o bem-estar socioeconômico e ambiental da região, que se converteu em uma das mais pobres, poluídas e militarizadas do país africano, assolada por grupos armados e pelo crime organizado, além da preponderância dos interesses das empresas petrolíferas[710]. Até hoje, a economia nigeriana é muito dependente da extração de petróleo, que chegou a representar 60% do produto interno bruto (PIB) nacional em 2008.

d) Região do delta do rio Níger

Fonte: *Wikimedia Commons* / autoria presumida de Kimdime

A sobrevalorização da naira, devido ao aumento das exportações de petróleo desde o começo da década de 1970, prejudicou os outros setores da economia, inclusive as exportações agrícolas, em caso clássico de doença holandesa. Os lucros do petróleo jamais foram revertidos

[709] A região, com cerca de vinte mil quilômetros quadrados, é dividida em nove estados, tem população de trinta milhões de habitantes, de mais de 40 etnias, e é uma zona riquíssima em biodiversidade, encontrando-se entre as onze áreas da Nigéria protegidas pela Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional.

[710] Atualmente, o Estado controla 60% da Companhia Refinadora de Petróleo; o restante é repartido entre várias multinacionais como Shell Nigéria (GBR), Chevron e Exxon (EUA) e Eni (ITA). Essas multinacionais exercem influência considerável na política nigeriana e podem solicitar a intervenção do Exército nigeriano em defesa dos próprios interesses, acirrando as tensões com as comunidades locais.

em bem-estar para a população, devido à corrupção endêmica e ao sistema de cotas prefixadas para a distribuição dos *royalties* entre todos os 36 estados mais o distrito federal.

A região do delta do Níger não recebe nenhuma compensação pela degradação ambiental causada pela indústria petrolífera, embora concentre a maior parte dos casos de derrame desde o início da exploração. A queima de gás também é prejudicial: anualmente, são emitidas na região cerca de 70 milhões de toneladas de CO_2. Entre as causas dessa degradação ambiental, pode-se mencionar o roubo de petróleo por organizações criminosas, a sabotagem das infraestruturas – quer por ativistas, quer por oficiais do Exército[711] – e os baixíssimos padrões de proteção ambiental, qualidade e manutenção das estruturas das empresas petrolíferas, as quais raramente são responsabilizadas pelos danos que causam. Práticas proibidas em outros países, como o *gas flaring*[712], são recorrentes. A degradação ambiental acabou com atividades de subsistência tradicionais como a pesca e a pecuária, forçando a população local a migrar para fugir do desemprego. Embora haja ampla documentação dos danos ambientais causados pelas petrolíferas, inclusive relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU)[713], as comunidades não encontram respostas às denúncias.

e) A petroinsurgência no delta do rio Níger

O primeiro movimento para o controle dos recursos da região em favor das comunidades locais foi a Rebelião dos Doze Dias, de Isaac Boro, que declarou a independência da República do Delta do Níger em 1966, dez anos após o início das atividades petrolíferas. Os rebeldes declararam nulos os contratos com as empresas petrolíferas e exigiram novas negociações. A rebelião foi duramente sufocada após doze dias. Isaac Boro transformou-se em herói fundador do federalismo nigeriano e do nacionalismo do Delta do Níger.

Na década de 1990, começou uma onda de movimentos pacíficos reivindicando autonomia política e reparação pelos danos socioeconômicos e ambientais, como o *Movement for the Survival of the Ogoni People* (MOSOP). Brutalmente reprimido, deixando três mil mortos, foi sucedido pelo o *Ijaw Youth Council* (IYC), também reprimido com dois mil mortes, que marcaram o fim dos movimentos pacíficos e o início da petroinsurgência, termo cunhado especificamente para os movimentos de luta armada separatista no delta do Níger[714], que combinam ativismo político e táticas terroristas.

A partir de 2003, grupos armados como a *Niger Delta People's Volunteer Force* (NDPVF) e o *Niger Delta Vigilante* (NDV) começaram a atacar instalações petroleiras por meio de roubos, sequestros e atentados. Em 2006, o *Movement for the Emancipation of the Niger Delta* (MEND) aglutinou os movimentos da região e causou perdas de 25% à produção total daquele ano. Após um período de menor confrontação entre 2009 e 2016, a forte expansão demográfica no delta do Níger e a pobreza aumentaram a insatisfação da população local, estimulando a retomada dos movimentos que mesclam separatismo e reivindicações pelo controle dos recursos naturais.

---

[711] Além das milícias e grupos criminosos, há oficiais do Exército envolvidos na prática de *bunkering*, ataques a oleodutos para roubar petróleo bruto, a ser processado em refinarias clandestinas.

[712] Queima de gás para ter acesso ao petróleo, liberando gases nocivos a 1.400ºC.

[713] Para mais informações, consultar relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA): http://web.unep.org/disastersandconflicts/where-we-work/nigeria/what-we-do/environmental-assessment-ogoniland-report.

[714] Para mais informações, consultar: WATTS, Michael. "*Petro-Insurgency or Criminal Syndicate? Conflict, Violence and Political Disorder in the Niger Delta*". *Review of African Political Economy*, v. 34, n. 114, *Class, Resistance & Social Transformation*, dezembro de 2007, p. 637-660.

Em fevereiro de 2016, a explosão de um oleoduto levou à interrupção da produção e da exportação de um grande terminal nigeriano. No mês seguinte, formou-se o grupo dos *Niger Delta Avengers* (NDA), cujos ataques, somados aos dos demais grupos ativos, reduziram a produção ao menor nível dos últimos vinte anos. A Nigéria foi superada por Angola como maior produtor de petróleo da África e entrou em grave crise econômica, pois o orçamento federal é muito dependente do setor petrolífero. Em agosto de 2016, o NDA declarou cessar-fogo e concordou em negociar com Abuja, mas explosões e ataques contra oleodutos e plataformas de exploração continuaram ocorrendo, perpetrados sobretudo por um novo grupo, o *Niger Delta Greenland Justice Mandate* (NDGJM). O governo respondeu com uma operação militar, o que não impediu novas explosões de oleodutos em setembro. O NDA voltou a agir após o Exército nigeriano prender um de seus líderes, com novos atentados ocorrendo entre setembro e novembro daquele ano. Em outubro de 2016, o NDA anunciou a intenção de declarar a independência da República do Delta do Níger, com apoio da associação dos povos indígenas de Biafra. A associação, no entanto, voltou atrás e optou pela reunificação com a Nigéria.

A questão segue sem resolução: tentativas de negociação com o governo e anistia para os líderes têm fracassado reiteradamente. Houve nova ameaça de declaração de independência em 2019. Novos grupos surgem e os impactos das explosões repercutem até hoje. Embora a Nigéria tenha recuperado boa parte da produção, subsiste o temor de retorno das hostilidades, pois o conflito não foi oficialmente terminado. Os grupos insistem na autonomia política da região.

Derramamentos de petróleo no Delta do Níger em 2016
Fonte: *Nigerian Oil Spill Monitor* (NOSDRA)

f) Efeitos da pandemia de COVID-19

A crise da pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, solapou ainda mais o frágil sistema socioeconômico da Nigéria[715]. Em torno de 20% do PIB do país depende do setor primário, e o petróleo, que representa 80% das exportações, é a principal fonte de recursos para o financiamento das contas públicas. Logo, a redução da demanda por petróleo devido à contração da atividade econômica no mundo, acompanhada de queda na produção e no preço do barril, afundou o país em grave recessão e em situação de insegurança alimentar. Foi a segunda recessão

[715] Para aumentar a inclusão da população no sistema financeiro, para facilitar as remessas externas e as transações nas áreas fronteiriças, o Banco Central nigeriano lançou a primeira moeda digital africana, a eNaira, em 2021. Cerca de 40% do total de remessas para a África Subsaariana destina-se à Nigéria; em 2023, o valor projetado é de US$ 35 bilhões, mais de 6% do PIB nacional. O aplicativo da carteira digital lançado em 2021, no entanto, decepcionou os usuários e gerou preocupações quanto ao respeito à privacidade: teme-se que possa servir para a perseguição política de ativistas.

a atingir a Nigéria em menos de cinco anos. A dívida pública chegou a 35% do PIB e houve perda de receitas fiscais. Além disso, a crescente agitação social, a insegurança e os conflitos civis, especialmente no nordeste da Nigéria, reduziram ainda mais a capacidade do governo para realizar os investimentos necessários em transporte, em fornecimento de energia elétrica, em saneamento e em educação. Segundo o Banco Mundial, mais de dez milhões de crianças nigerianas não têm acesso à escola, 40% da população não tem acesso a saneamento básico e 43% não dispõe de energia elétrica.

As graves deficiências nas infraestruturas públicas impediram que fosse adotado um sistema eficiente de vacinação, apesar da disponibilização de vacinas pela COVAX Facility e por doações de países como os Estados Unidos (EUA) e o Reino Unido. Em razão disso, o país destruiu, em 2021, mais de um milhão de doses de vacinas contra o coronavírus com data de validade expirada[716]. Em julho de 2022, a inflação mensal chegou à casa de 19%, e os preços dos alimentos aumentaram acima da inflação devido à guerra na Ucrânia. A dívida externa do país aproxima-se de US$ 40 bilhões.

g) Conflitos armados no cinturão médio da Nigéria

A disputa por terra e por recursos hídricos, ambos cada vez mais escassos, tem causado conflitos letais entre populações sedentárias de agricultores e pastores nômades do cinturão médio da Nigéria[717]. Esses conflitos destacam-se entre os mais mortíferos da atualidade, em um ambiente de impunidade praticamente absoluta devido à inação do Estado. Mais de dez mil pessoas morreram ao longo da última década; quatro mil dessas mortes ocorreram nos dois últimos anos, o que revela a intensificação do conflito. Em 2018, os embates causaram um número de mortes seis vezes maior do que as causadas pela ação do Boko Haram.

Nigeria's Middle Belt (destacado em verde no mapa)
Fonte: *Daily Trust*

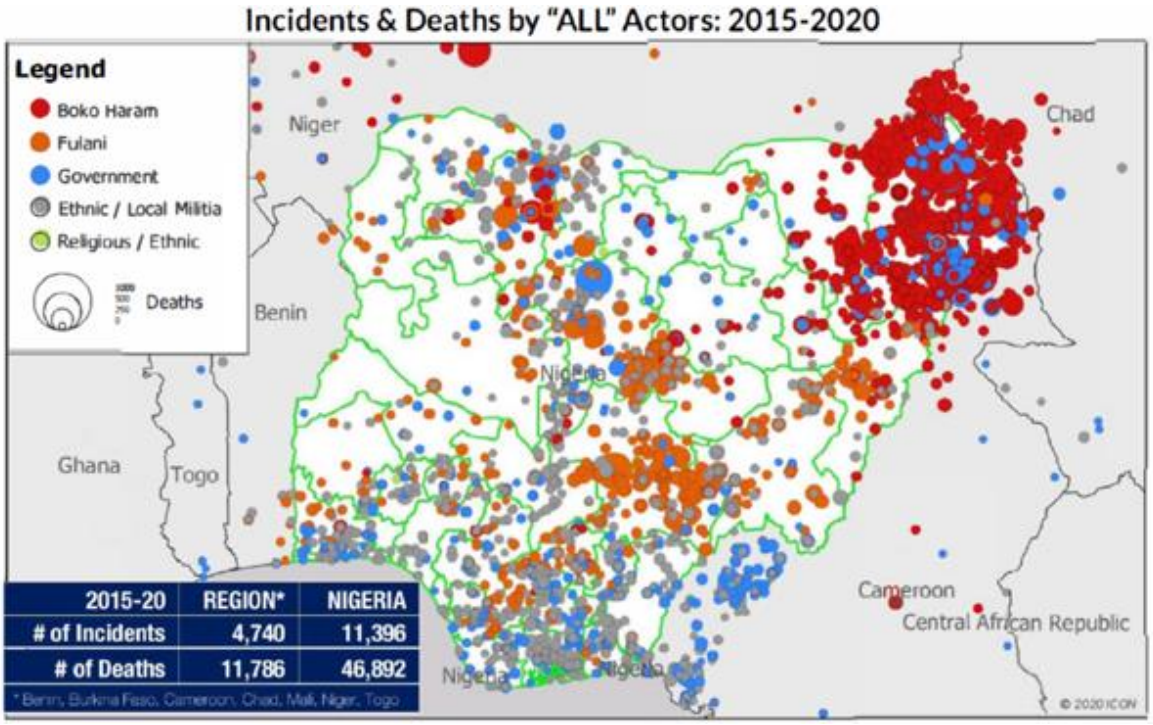
[716] Deve-se mencionar, por outro lado, que muitas das vacinas doadas chegaram ao país poucas semanas antes de seu vencimento, o que dificultou sua utilização. Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/nigeria-destroys-more-than-1-million-expired-covid-vaccines.

[717] O norte da Nigéria tem os índices de pobreza e analfabetismo mais altos do país. A região do cinturão médio é responsável pela maior parte da produção de alimentos para consumo interno e abriga entre 50 e cem etnias minoritárias. Os agricultores pertencem majoritariamente aos grupos *berom*, *jukuns*, *tivs*, *idomas*, *mambila* e *nyandan*. Há décadas, pastores da região norte, predominantemente da etnia *fulani*, levam seus rebanhos para pastar no cinturão médio na estação seca.

Os conflitos começaram devido à desertificação causada pelas mudanças do clima na última década, que reduziu a disponibilidade de água e de terra agricultável ao mesmo tempo em que a demanda por esses recursos aumentou devido ao crescimento da população. O Estado não tomou providências nem quanto à escassez de recursos nem quanto à violência. Um fator agravante é a presença de clivagem religiosa, pois os agricultores são predominantemente cristãos e os pastores, muçulmanos.

h) Boko Haram

O Boko Haram[718] é uma organização terrorista fundada na Nigéria, em 2002, por Mohammed Yusuf. Extremamente violentas até mesmo para padrões de organizações extremistas jihadistas, suas táticas incluem assaltos com assassinatos, raptos, ataques suicidas contra civis em locais públicos, uso de mulheres e crianças como bombas humanas, escravos ou soldados, além de sequestros de crianças em colégios, como o rapto de mais de 200 meninas em Chibok, em 2014. Poucas semanas depois do episódio em Chibok, o Comitê de Sanções à Al-Qaeda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a adição do Boko Haram à sua lista de indivíduos e entidades sujeitos a sanções financeiras e a embargo de armas estabelecido no parágrafo 1 da Resolução 2083 (2012) do CSNU.



Fonte: *World Watch Monitor* (ICON PSJ)

[718] A ideologia do Boko Haram é salafista e jihadista, concentrada em duas vertentes: a vingança contra o governo nigeriano e os líderes islâmicos do norte da Nigéria, e a *jihad* nacional e internacional. Em uma das principais línguas *hauçá*, Boko Haram significa "a educação ocidental é um pecado". O grupo considera que a aceitação da educação ocidental destruiu a ordem islâmica e trouxe pobreza e sofrimento para o norte da Nigéria. O objetivo do grupo é instaurar um califado para combater a penúria na região, diretamente atribuída aos três pilares da civilização ocidental: a educação, a tradição judaico-cristã e a democracia.

O Boko Haram ganhou notoriedade mundial sob a liderança de Abubakar Shekau em 2010, com o ataque à prisão de Bauchi no norte da Nigéria, em retaliação pela morte de Yusuf. Em 2014, Shekau chegou a proclamar um califado em 70 vilarejos. O califado foi desmantelado em março de 2015, quando o grupo perdeu todas as cidades que estavam sob seu controle, derrotado por uma coalizão regional formada por tropas da Nigéria, Cameroun, Chade e Níger. Os ataques, porém, continuam no noroeste do país, sobretudo no estado de Borno. Os raptos de crianças em escolas intensificaram-se entre 2019 e 2021.

As fontes de financiamento incluem resgates por sequestros, assaltos a bancos, tréguas mediante extorsão, doações e colaboração com traficantes de drogas e organizações criminosas. O Boko Haram conta com o apoio da minoria étnica *kanuri*[719] e de líderes políticos e religiosos que se opõem ao governo central nigeriano.

O grupo tem vínculos com várias organizações terroristas, como a Al-Qaeda no Maghreb Islâmico (AQIM, na sigla em inglês), que treinou membros do Boko Haram, além do Al-Shabaab, na Somália. Em 2015, o Boko Haram aliou-se formalmente ao Estado Islâmico, chegando a adotar o nome de Estado Islâmico na África Ocidental. Em agosto de 2016, a destituição de Shekau pelo Estado Islâmico, por "extremismo", dividiu a organização, e Shekau assumiu o comando da facção que retomou o nome original. O ano de 2016 foi marcado por violentos combates entre o Boko Haram e o Estado Islâmico na África Ocidental no sul do lago Chade.

Desconsiderando-se a associação do Boko Haram à Al-Qaeda pelo CSNU e as sanções decorrentes dessa vinculação, foi somente em 2017 que o terrorismo perpetrado pelo grupo foi substancialmente abordado em uma resolução do CSNU. O documento foi aprovado após a visita de membros do CSNU a Cameroun, Chade, Níger e Nigéria para avaliar a situação humanitária e de segurança na região. Entre outras medidas, a Resolução 2349 condena veementemente os ataques terroristas do Boko Haram e do Estado Islâmico na região da bacia do lago Chade, destaca a importância de aumentar a coordenação militar e a cooperação judicial transfronteiriça na região e reitera a responsabilidade primária dos Estados na proteção de suas populações civis.

i) Narcotráfico e crime organizado

As organizações criminosas na Nigéria são numerosas e lucrativas, graças ao tráfico de pessoas e de drogas. Várias delas se estabeleceram com êxito na Europa, com destaque para a *Black Axe Confraternity*, célebre por seus rituais truculentos. Criminosos e vítimas se ocultam em meio aos fluxos de migrantes oriundos da África Subsaariana, nas rotas migratórias que passam pelo Níger e pela Líbia. Recentemente, a produção de metanfetamina tem crescido na Nigéria, favorecida pela existência de vastas áreas à margem do poder central. A substância base é a efedrina, presente em vários medicamentos. As necessidades da indústria farmacêutica do país são estimadas em cerca de 770 quilos por ano, mas a Nigéria importa, anualmente, mais de oito toneladas do fármaco.

j) Movimento #EndSARS

Em 2017, começou uma campanha no Twitter reivindicando a desativação do *Special Anti-Robbery Squad* (SARS), divisão policial conhecida pelos abusos praticados contra jovens cidadãos, especialmente homens. Os oficiais do SARS são acusados de humilhação, estupro,

[719] Estima-se que 75% a 80 % dos integrantes do Boko Haram pertencem à etnia *kanuri*, 20% à *hauçá-fulani* e 5% a grupos minoritários reconvertidos ao Islã. Cerca de 90% das vítimas do Boko Haram são *hauçá-fulani*.

extorsão, roubo, tortura, sequestro, detenções arbitrárias e execuções sumárias. Muitos manifestantes foram presos ou assassinados. Em 2020, o movimento reacendeu-se, com manifestações em massa na Nigéria e em capitais de outros países, com apoio da diáspora nigeriana e de celebridades internacionais em intensa campanha nas redes sociais. As reivindicações também incluem maior responsabilidade e transparência na governança. O presidente Muhhamadu Buhari afirmou ter dissolvido a SARS em outubro de 2020; há, porém, suspeitas de que os membros do esquadrão tenham sido realocados para outras funções. Os protestos e a repressão violenta continuaram, bem como a solidariedade internacional aos cidadãos nigerianos.

k) O futuro político da Nigéria

Apesar de todos esses problemas, analistas nigerianos rejeitam o rótulo de Estado falido para o país. É certo que o governo não apenas falhou em garantir ordem, segurança e bem-estar à população como também contribuiu para a violência e a insegurança. É preciso reconhecer, porém, que a criação de um sistema federal manteve a unidade territorial – apesar de todas as pressões e conflitos – e que, há três décadas, a democracia vem-se fortalecendo no país. Após a adoção do pluripartidarismo em 1999, o país passou 16 anos dominado pelo *People's Democratic Party* (PDP), mas, em 2015, o presidente Goodluck Jonathan (PDP) perdeu as eleições para Muhammadu Buhari do *All Progressives Congress* (APC), na primeira transição de poder democrática e pacífica do país. Além disso, o rótulo de Estado falido pode ser instrumentalizado para justificar a imposição de soluções externas centradas na imposição da força, em detrimento de ações que visem o bem-estar da população ou a preservação ambiental, especialmente em uma nação rica em petróleo. Nos últimos trinta anos, é possível constatar, segundo esses analistas, o progresso contínuo rumo à inclusão política, ao fortalecimento do sistema federal e à busca de soluções regionais para os problemas regionais. O país se destaca por sua pujante indústria cinematográfica (Nollywood) e por seus atletas olímpicos, símbolos que contribuem para a construção de uma identidade nacional positiva.

As eleições presidenciais de 2023 serão de fundamental importância para a superação dos problemas nacionais, embora os candidatos não inspirem grandes expectativas. Tanto o candidato da situação, Bola Ahmed Tinubu (APC), quanto o da oposição, Atiku Abubakar (PDP), têm reputações marcadas pelos problemas típicos das elites nacionais, como corrupção e abuso de poder. Mais jovem, Peter Obi, do Labour Party (LP), seria uma esperança de renovação, mas não tem base política estável. Independentemente do resultado eleitoral, a garantia de mais uma transição política pacífica será fundamental para continuar a consolidação da democracia nigeriana.

XI. República Centro-Africana (RCA)

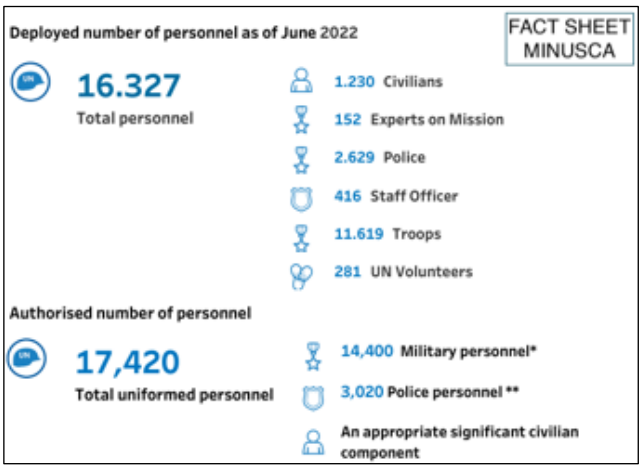
A atual crise na República Centro-Africana (RCA) decorre da invalidação, por parte da Corte Constitucional do país, da candidatura de Bozizé para a eleição presidencial de 2020, tendo sido vencedor seu oponente, Touadéra. As origens do conflito remontam a 2013, quando Bozizé, então presidente do país, foi deposto pelo grupo Seleka, de maioria muçulmana. Antes de partir para o exílio, Bozizé articulou a criação do grupo anti-Balaka, de maioria católica, que o apoiaria. O resultado foi uma guerra civil brutal entre os grupos por anos, até que, em 2019, assinou-se o Acordo de Cartum, que contou com a participação de 14 grupos rebeldes, mas que não gerou muitos efeitos. No final de 2019, Bozizé voltou do exílio e, em 2020, lançou sua candidatura, barrada pela Corte. Bozizé clamou ao grupo Coalizão da Oposição Democrática (COD, na sigla em francês) para lançar a candidatura de um opositor contra a reeleição de Touadéra. Poucos dias depois, seis grupos rebeldes (*Selekas* e *anti-Balakas*) anunciaram uma nova aliança – a Coalizão de Patriotas pela Mudança (CPC, na sigla em francês), a qual realizou ataques às forças de segurança. O governo de Touadéra e a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceram o envolvimento de Bozizé com os grupos armados. O G5, composto por União Africana (UA), ONU, União Europeia (UE), Estados Unidos (EUA) e França, conclamou a realização de eleições presidenciais a qualquer custo, apesar do clima de insegurança. As Forças Armadas da RCA (FACA) são muito frágeis, de modo que a segurança do presidente e do país é frequentemente feita por milícias, muitas vezes ligadas aos russos.

Essa crise política envolve terceiras partes, aproximando-se de uma guerra por procuração, na qual Rússia e Ruanda[720] são pró-governo atual, e França e Chade apoiam Bozizé e grupos armados. A França tem interesse notadamente geopolítico na região, enquanto o Chade tem interesse sobretudo econômico (investimentos da elite em pecuária na RCA). Ademais, a disputa por influência entre França e Rússia no país é vista como reflexo de suas relações estremecidas desde a guerra na Ucrânia.

Quanto à Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da RCA (MINUSCA, na sigla em inglês), o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) renovou seu mandato até 15 de novembro de 2022. Suas tarefas prioritárias são: proteção de civis; bons ofícios e apoio ao processo de paz, incluindo a implementação do cessar-fogo e do *Political Agreement for Peace and Reconciliation* (APPR, 2019); assistência humanitária; proteção das pessoas e dos bens da ONU; direitos humanos; apoio a um diálogo republicano e às eleições de 2022; apoio à extensão da autoridade do Estado, ao destacamento de forças de segurança e à preservação da integridade territorial; apoio à Reforma do Setor de Segurança (SSR, na sigla em inglês); Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR) e Repatriação (DDRR); e apoio à justiça nacional e internacional, à luta contra a impunidade e ao Estado de Direito. Desde 23 de fevereiro de 2022, Valentine Rugwabiza, de Ruanda, atua como Representante Especial do Secretário-Geral para a RCA e Chefe da MINUSCA. O Force Commander, Daniel Sidiki Traoré, é de Burkina Faso. Conforme dados de junho de 2022, os principais contribuintes de tropas

[720] Ruanda visa projetar seu *soft power* na África por meio da diplomacia militar, que serve de instrumento para promover a "marca Ruanda" no continente. Ao contrário de muitos países africanos, a imagem do país está associada à eficácia em questões de segurança e de gestão de assuntos públicos. Mesmo que as percepções internacionais de Ruanda sejam polarizadas, Kagame tende a ser considerado na África como um chefe de Estado competente. A diplomacia militar também serve para apoiar suas ambições econômicas. Além disso, Ruanda tem capacidade diplomática de intermediar negociações com países africanos. Sua atividade na RCA resultou de um acordo de cooperação militar assinado em 2019 entre Kigali e Bangui. Uma série de acordos de parceria econômica complementam essa cooperação de segurança.

militares são: Ruanda, Bangladesh, Paquistão, Egito, Zâmbia, Nepal, Marrocos, Burundi, Cameroun e Mauritânia.



Fonte: DPO

Um dos maiores desafios da RCA é contornar o "vácuo securitário" na região, devendo a reforma na área de segurança contar com medidas socioeconômicas duradouras. A MINUSCA, nesse sentido, tem sido frequentemente criticada, inclusive devido à violência sexual contra mulheres[721], o que abala as relações da missão de paz com a comunidade local.

Economicamente, a RCA tem importância nas áreas de mineração, agropecuária e produtos florestais, e suas rotas comerciais são frequentemente tomadas por grupos armados. Estima-se que mais da metade da população da RCA necessite de ajuda humanitária. A violência decorrente da recente crise política já deslocou 120 mil pessoas, sendo 60 mil refugiados nos países vizinhos.

[721] As brasileiras Márcia Andrade Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo, que atuaram como capacetes azuis na MINUSCA, ganharam o Prêmio de Defensora Militar do Gênero das Nações Unidas, respectivamente, em 2019 e 2020.

XII. Sahel

a) Características gerais

O Sahel é uma região no Norte da África, situada entre o deserto do Saara e as terras mais férteis da zona equatorial africana (savanas). O Sahel forma um corredor que se estende por quase seis mil quilômetros, do oceano Atlântico até o mar Vermelho. Essa faixa de terra tem uma largura que oscila entre 500 e mil quilômetros e clima predominantemente semiárido. A zona exata abrangida pelo Sahel não é consensual: alguns autores, por exemplo, dividem-no em Sahel meridional e setentrional. Em geral, considera-se que os seguintes países têm ao menos alguma parte de seu território no Sahel: Senegal, Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigéria, Cameroun, Chade, Sudão, Sudão do Sul e Eritreia. Alguns incluem, ainda, o Estado insular de Cabo Verde, a Gâmbia, a República Centro-Africana (RCA) e países do Chifre da África – Djibouti, Etiópia e Somália[722].

O Sahel é marcado pela instabilidade. Os países da região apresentam baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), enquanto o alto crescimento demográfico mantém a renda em baixos níveis. O avanço populacional, aliado a fatores climáticos, intensifica tensões intercomunitárias, que são precariamente reguladas por governos marcados por má governança e corrupção. A volatilidade líbia, que permitiu o abrigo a grupos rebeldes, desestabilizou dinâmicas interétnicas. Nesse cenário, o jihadismo prolifera-se e ameaça, inclusive, a estabilidade da África Ocidental. A pandemia de COVID-19, ao afetar a atividade econômica e colocar a população contra medidas restritivas impostas pelo governo, agudizou a instabilidade regional. Observa-se o desenvolvimento de redes de tráfico de ouro, de armas e de indivíduos, envolvendo gangues, grupos terroristas e agentes públicos.

A presença estrangeira busca conter o jihadismo. A França, após liderar duas operações (Serval e Barkhane, que chegou ao fim em novembro de 2022), procura redimensionar sua presença, dissociando-se das dinâmicas políticas. Ao anunciar o fim da Operação Barkhane, cerca de meio ano após a sua reeleição, o presidente francês afirmou que uma nova estratégia seria delineada junto aos parceiros africanos em futuro próximo. A Cúpula de Pau (França, 2020) e a mais recente do G5 Sahel (N'Djamena, 2021) já vinham discutindo reformulações estratégicas. O comparecimento do secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA), Anthony Blinken, a esta última contrasta com o fato de o cargo para representante estadunidense para o Sahel ainda não ter sido preenchido. A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês) representa a presença da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto a União Europeia (UE) provê missões no âmbito civil. A Força Especial Takuba, iniciativa militar europeia, atuava em cooperação com a Operação Barkhane e com a Força Conjunta G5 do Sahel no Mali, mas foi descontinuada em julho de 2022, devido a fricções com a junta militar instituída após a ruptura democrática de 2021 no país. A Alemanha e, recentemente, a Rússia também cooperam no eixo securitário. Nesse contexto securitário incerto, a recente contratação de forças de segurança do Grupo Wagner pelo governo maliano tem sido criticada por países ocidentais, que associam essas forças ao aumento da instabilidade e ao abuso de direitos humanos.

[722] Nesta seção, discute-se eminentemente o grupo G5 Sahel (G5S) e as situações nacionais de seus países fundadores, assim como questões regionais amplas. Alguns outros países com porções territoriais no Sahel têm seções específicas também neste tomo.

b) G5 Sahel

i. Características gerais

O G5 Sahel (G5S) é um quadro de coordenação intergovernamental voltado para a cooperação regional em políticas de desenvolvimento e de segurança. A criação do grupo ocorreu em fevereiro de 2014 por iniciativa da Mauritânia, que então detinha a presidência rotativa da União Africana (UA); em dezembro do mesmo ano, o G5S foi formalmente constituído. Com sede em Nouakchott, capital mauritana, a organização foi originalmente composta por Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger e Chade e tem como objetivo garantir condições de desenvolvimento e de segurança dos países membros. Busca-se determinar um quadro estratégico de intervenção com vistas a melhorar as condições de vida das populações, em que as dimensões de desenvolvimento e de segurança são abordadas de maneira interdependente. O apoio à democracia e à boa governança é sublinhado como fundamental no quadro de cooperação regional e internacional. A promoção do desenvolvimento regional inclusivo e sustentável também constitui alicerce da atuação do G5S. Temas de interesse incluem: ações de desenvolvimento e de combate ao terrorismo, ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro.

A estrutura do grupo centra-se na Conferência de Chefes de Estado, instância de mais alto nível, que conta com presidência rotativa e reuniões de cúpula. Há, também, o Conselho de Ministros e o Secretariado Permanente, que executa decisões do primeiro. Há Comitês especializados em temas de governança, infraestrutura, defesa e resiliência, cada qual gerido por um país e devendo reportar-se ao Secretariado Permanente. O Comitê de Defesa e Segurança agrupa os Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas, havendo, também, escolas voltadas para a temática. Os Comitês Nacionais de Coordenação das Ações do G5S, por sua vez, ficam sob a tutela dos ministros de desenvolvimento, em que cada país define especialistas em uma temática.

Entre os objetivos e mecanismos principais do G5S, ações de desenvolvimento visam à estabilização regional a longo prazo e são representadas por iniciativas relativas à segurança alimentar, governança e infraestrutura. A dimensão securitária endereça desafios imediatos relacionados à instabilidade regional. A Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S) atua de maneira transfronteiriça e concentra-se no jihadismo. Medidas e mecanismos voltados para a prevenção, a mitigação e o enfrentamento de violações por forças de segurança estatais foram igualmente estabelecidos.

Em maio de 2022, o Mali anunciou a sua saída do G5S, que já apresentava sinais de inoperância decorrentes da crescente instabilidade política regional.

ii. A dimensão desenvolvimentista

As ações de desenvolvimento representam iniciativas voltadas para a estabilização regional a longo prazo. Busca-se garantir um ambiente de paz e de segurança mediante o desenvolvimento de infraestruturas de transporte, de energia, de telecomunicações e de aproveitamento de recursos hídricos. Há, também, iniciativas de fortalecimento da governança entre os países membros, as quais são aliadas ao reforço das capacidades de resiliência de populações mediante esforços voltados para a segurança alimentar, o desenvolvimento humano e a proteção do pastoreio nômade sustentável. Essas iniciativas inserem-se no conceito de desenvolvimento sustentável, cujos investimentos, principalmente, advêm do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e de instituições multilaterais, como o Banco Internacional para Reconstrução e

Desenvolvimento (BIRD), que possui escritório regional no Níger. Cerca de US$ 15 bilhões já foram alocados em projetos correlatos nos cinco países.

Recentemente, nos temas de resiliência e no contexto da pandemia de COVID-19, empreenderam-se esforços em cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Obteve-se, mediante o BAfD, financiamento de projetos voltados para o empreendedorismo, a formação profissional e o microfinanciamento. Em matéria de infraestrutura, aportes financeiros foram garantidos para projetos de eletrificação regional. Esses recursos originaram-se do Fundo Verde para o Clima das Nações Unidas (GCF, na sigla em inglês) e se inserem no projeto *Desert to Power G5 Sahel*, de 2019. Além da construção de centrais independentes, fomentou-se a atração do setor privado e da atuação institucional. Nessa temática, a construção de armazéns de estocagem desempenha papel relevante para a população pastoral transumante. Por fim, no tocante às telecomunicações e às tecnologias de informação e comunicação (TIC), vale mencionar a ação dos países no sentido de reduzir tarifas de roaming, de suprimir tarifas extras para chamadas internacionais, de integrar infraestruturas e de adotar um sistema de informação de dados em escala regional.

iii. A dimensão securitária

A dimensão securitária busca atender, eminentemente, a desafios imediatos relacionados à instabilidade regional. O G5S, em boa medida, representa réplica da Operação Barkhane, criada pela França para fazer frente ao terrorismo jihadista na região em 2014. Os cinco países solicitam ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o estabelecimento de uma força internacional com vistas a neutralizar grupos armados, contribuir para a reconciliação nacional e implementar instituições democráticas na Líbia; ocorreram, em paralelo, operações conjuntas no contexto da Barkhane para conter o avanço armado oriundo desse país.

Em novembro de 2015, o G5S anunciou a formação de uma força antiterrorista. Ela foi finalmente constituída em 2017, sob o nome de Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S), que conta com apoio francês no CSNU. Busca-se, com essa iniciativa, melhorar as condições de segurança da população e garantir um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico e social. Após inicial relutância anglo-americana, o Conselho "saúda" o estabelecimento da força, sem, no entanto, garantir um mandato da ONU e, portanto, sem oferecer financiamento. A Força conta com um efetivo aproximado de cinco mil homens, mas padece da falta de recursos orçamentários. Embora o enfrentamento ao jihadismo constitua objetivo principal, busca-se, igualmente, combater o tráfico ilícito de drogas, de armas e de migrantes.

Respaldada no apoio francês, a FC-G5S busca a resolução das crises saheliana por meios além dos militares. A iniciativa insere-se no contexto de conflitos assimétricos, em que o instrumental onusiano de operações encontra dificuldades de adaptação. A FC-G5S apoia-se em duas resoluções do CSNU, possui quartel general próprio e efetuou a sua primeira missão nas fronteiras de Mali, Níger e Burkina Faso. Ela surge na esteira da consolidação de outra força *ad hoc*, a Força-Tarefa Conjunta Multinacional (FMM, na sigla em inglês), estabelecida por quatro países (Cameroun, Níger, Nigéria e Chade, com participação ainda do Benim) e que combate o Boko Haram na bacia do lago Chade desde 2012. Além desse agrupamento, encontram-se na região a MINUSMA, um contingente americano e, até recentemente, a Operação Barkhane.

O sucesso da estabilização do Sahel por essa missão dependerá da integração das ações em um quadro mais amplo de objetivos políticos. A FC-G5S será bem-sucedida caso consiga isolar os grupos jihadistas das comunidades locais e de outros grupos armados. Para tanto, deve-se obter

a confiança da população, bem como dos países e grupos vizinhos, como a Argélia e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês). No âmbito tático, as ações devem contemplar o respeito aos direitos humanos, humanitários e econômicos das famílias afetadas por operações, o que deve refletir-se em uma conduta em respeito ao Direito Internacional. Além disso, o componente político deve fazer-se presente, não bastando o militar; devem-se promover negociações dos conflitos em nível local. A diplomacia, ainda, deve ser usada para ampliar os esforços políticos regionais, incluindo a Argélia e a ECOWAS a fim de criar uma unidade regional. Quanto à cooperação militar com os EUA, deve-se evitar a duplicação de tarefas já exercidas por França e Alemanha. Por fim, deve-se garantir um fluxo de financiamento suficiente para garantir a manutenção de operações a longo prazo.

iv. Quadro de Conformidade com Direitos Humanos

Nesse contexto, foi estabelecido o Quadro de Conformidade com Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. A iniciativa constitui pacote de medidas e mecanismos voltados para a prevenção, a mitigação e o enfrentamento de violações de direitos humanos e humanitários que poderiam ser cometidos por forças de segurança e foi designada para evitar atos de violência contra civis durante operações militares. O Quadro deriva de solicitação pela resolução 2391 (2017) do CSNU, e, mediante arranjo técnico entre G5, UE e ONU, definiram-se as linhas gerais. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACUDH) pormenorizou o Quadro, adequando-o às operações da FC-G5S. Nesse sentido, medidas são estabelecidas com vistas a reduzir danos a civis, de modo que visitas conjuntas e monitoramento são implementados pelo ACNUDH na região. Baseado nos pilares de treinamento, triagem e regulamentação, observaram-se resultados positivos, como a consecução de operações militares em maior conformidade com padrões normativos. No longo prazo, isso promove o empoderamento nacional político e aumenta a proteção de civis.

c) Panorama regional

Em 2019, grupos armados – sete dos quais eram movimentos jihadistas – passaram a desestabilizar Mali, Níger e Burkina Faso. Acresce-se à ameaça securitária a instabilidade econômica, na medida em que os países, em geral, apresentam elevados índices de pobreza. As dimensões político-securitárias estão, portanto, entrelaçadas, de modo que a expansão jihadista se apoia na precariedade e na falta de oportunidades.

A porosidade das fronteiras, suscetíveis a diversas formas de tráfico, também representa fator de instabilidade regional. O expansionismo jihadista ignora fronteiras políticas, o que pode causar o espraiamento do fenômeno para a África Ocidental. Burkina Faso, como ponto de contato entre os países setentrionais e os do Oeste (Benim, Côte d'Ivoire, Togo e Gana), pode levar ao aumento da instabilidade para além do Sahel.

No que diz respeito ao tráfico, observa-se a movimentação ilícita de drogas e produtos à Líbia e ao Mali. Nesse sentido, o baixo desenvolvimento econômico-institucional dos Estados do Sahel representa um desafio, visto que o poder público se torna incapaz de fazer frente a esses fluxos. Falta, também, maior coordenação com os países do Oeste Africano não pertencentes ao G5S. Teme-se um transbordamento da violência aos países costeiros, o que já é observado no nordeste da Côte d'Ivoire, ao passo que se identificam células terroristas dormentes ao longo dos países fronteiriços ao sul de Burkina Faso. O tráfico ilícito de ouro em zonas burkinabés

controladas por jihadistas para mercados benineses e togoleses também contribui para o fortalecimento de grupos armados. Há, por fim, preocupações em relação ao estreitamento de relações entre milícias do noroeste nigeriano e elementos jihadistas, de modo que Niamey, capital do Níger, situa-se, cada vez mais, circundada por zonas conflituosas.

A multiplicação de intervenções estrangeiras tampouco tem-se mostrado efetiva. A França, por meio da Operação Barkhane, esteve presente no território do Mali, bem como segue presente no Níger e no Burkina Faso. A Alemanha, a Itália e os EUA também mantêm presença militar na região. No âmbito civil, missões da UE e da ONU buscam arrefecer a situação, que também conta com forças do G5S.

Persistem os confrontos com atores não estatais e jihadistas, o que agudizou a situação humanitária, caracterizada por mais de dois milhões de deslocados internamente. A região do Liptako-Gourma – região das três fronteiras entre Burkina Faso, Mali e Níger – permanece ponto fulcral da instabilidade regional.

d) Mali

i. Mali desde os anos 2010

Desde o último decênio, o Mali constitui principal ponto de instabilidade no Sahel. O país apresenta conflito com minoria tuaregue na região nordeste, que, efetivamente, amputou cerca de dois terços do território e levou a um golpe de Estado na capital, Bamako, em 2012, perpetrado pelo capitão Haya Sanogo. Essa situação se deveu à implantação de terroristas argelinos no norte após os anos 2000, à queda de Kadafi na Líbia em 2011 e à ambição do líder tuaregue Iyad Ag Ghali. A democracia do país deteriorou-se nos anos 2010 com as rebeliões tuaregues independentistas no nordeste. Jihadistas aproveitaram-se dessa desestabilização para, a partir da Líbia, infiltrar-se no país.

A guerra civil argelina (1991-2002) permitiu a difusão de islamistas, que adotaram o nome de Al-Qaeda do Magrebe Islâmico (AQMI) e buscaram no Mali novos recrutas. O fim do governo Kadafi provocou o retorno de militares tuaregues das Forças Armadas líbias, os quais incitaram rebeliões contra Bamako. Após aglutinar outras tribos tuaregues, constituiu-se, em 2011, o Movimento Nacional de Libertação do Azauade (MNLA) sob a liderança de Bilal Ag Acherif. Em 2012, o MNLA declarou unilateralmente a independência da região. O Azauade (ou "Azawad") é, na verdade, o nome genérico dado a uma vasta área povoada por berberes tuaregues no Níger e no Mali – mas, no caso, o movimento separatista atuou apenas no Mali, em cerca de 60% do território malinês.

A declaração de independência não foi reconhecida por nenhuma entidade estrangeira; além disso, a reivindicação do MNLA de ter total controle *de facto* da região é questionada tanto pelo governo do Mali quanto por grupos insurgentes islâmicos do Saara. Entre as potências estrangeiras, a França rejeitou a declaração de independência, pois não houve reconhecimento pelos países africanos; ademais, o governo francês reafirmou o comprometimento com a integridade territorial do Mali, ainda que reconheça que as demandas da população tuaregue são antigas e por muito tempo não foram atendidas da forma adequada e necessária. A Rússia rejeitou a declaração de independência e defendeu a integridade territorial e a restauração da ordem constitucional no Mali. Os EUA também rejeitaram a declaração de independência do MNLA e reiteraram a necessidade de que se preserve a integridade territorial do Mali, para que não se aprofundem os problemas sociais e de segurança que o país africano vive.

Em paralelo à declaração de independência pelo MNLA, Ag Ghali aproximou-se dos salafistas do AQMI e fundou o seu grupo armado – Ansar Dine, baseado na difusão da *sharia*. Ag Ghali tornou-se, progressivamente, espécie de "senhor da guerra" entre diferentes grupos. Em janeiro de 2013, a Ansar Dine, a AQMI e o Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) empreenderam ataque em direção ao sul, aproveitando-se da inoperabilidade momentânea da força interafricana de reconquista, da incapacidade do Exército maliano, dividido em discussões políticas, e da aparente inércia francesa. A França interveio por meio da Operação Serval, mandatada pelo CSNU. O então presidente francês, François Hollande, anunciou o envio de contingentes no mesmo mês, alterando decisivamente o rumo dos eventos, no quadro da Resolução 2085 do CSNU, e logrando impedir o avanço islamista.

A disfuncionalidade estatal é causa da difusão de grupos jihadistas. O Exército maliano conta com apenas 16 mil homens, muitos dos quais tuaregues, que tendem a desertar ou a mudar de lado. A polícia maliana, em contrapartida, apresenta a menor razão por habitantes no mundo (38 policiais para cada cem mil pessoas), ao passo que o sistema fiscal, ineficiente, não arrecada receitas suficientes para garantir o provimento de bens públicos.

Em 2013, o MNLA voltou atrás em sua reivindicação e abriu negociações com o governo do Mali a respeito do futuro *status* do Azauade, mas um ataque por forças do governo contra manifestantes desarmados levou ao fim do cessar-fogo. Novo cessar-fogo foi assinado em fevereiro de 2015, mas o conflito não chegou ao fim, com confrontações persistindo entre os baixos escalões. Em junho, após negociações mediadas pela Argélia, chegou-se ao Acordo de Argel (2015), firmado entre o governo do Mali e a Coordenação dos Movimentos do Azauade (CMA) e complementado por um roteiro de implementação em 2018. O documento busca resolver disputas no norte do Mali, envolvendo tuaregues, e reestabelecer a autoridade estatal, o que não prescinde da promoção do desenvolvimento local. O acordo, no entanto, não tem sido observado. Bamako não controla o norte nem grande parte do centro, ao passo que o jihadismo se aproveita da instabilidade para se espraiar no território. Entre as causas da não implementação do entendimento estão a ausência de outros atores setentrionais e a omissão em relação a atividades que ocasionam disputas intergrupais, como contrabando.

Embora o texto do acordo reafirme a integridade territorial do Mali, ele prevê também a regionalização do poder mediante assembleias e presidentes diretamente eleitos pelo povo, a fim de garantir maior representação do norte. Em troca da desmobilização militar, observaram-se novas territorializações, com a ascensão de líderes locais autoproclamados. O acordo afirmou o domínio dos ex-rebeldes separatistas do MNLA sobre a região de Kidal. Progressivamente, esse grupo, bem como membros associados a Ag Ghali e ao Ansar Dine, tomaram a cidade, o que foi confirmado por especialistas da ONU em 2019. O acordo, portanto, garantiu as bases de territorialização de diversos grupos armados, o que contribuiu para a instabilidade e a desintegração territorial maliana. Movimentos políticos armados, grupos de inspiração religiosa e organizações criminosas acrescentam-se a rivalidades étnicas pré-existentes.

Vastos territórios atualmente estão fora do controle estatal, o que tem favorecido o surgimento de grupos armados diversos. Para além do jihadismo, observam-se organizações secessionistas, de narcotráfico e criminosas. O governo do Mali, bem como o de Burkina Faso, tem incentivado a formação de milícias comunitárias, o que favorece a eclosão de conflitos político-econômicos entre diferentes grupos. Essa medida, ao sublinhar o componente identitário, erode as bases democráticas dos países e, ainda, favorece a instrumentalização de castas excluídas por parte dos jihadistas.

Em um país de população 95% muçulmana, observa-se a associação entre líderes religiosos e políticos como força de oposição, fenômeno até então inédito no país. Esse grupo busca ocupar espaços vagos deixados pela oposição, criticando a gestão do país e tendo exigido, por exemplo, a demissão do primeiro-ministro Soumeylou Maiga em 2019. Dada a popularidade de alguns imãs, a possibilidade de uma futura República Islâmica do Mali não pode ser descartada.

ii. Os golpes de 2020 e 2021

Cerca de dez anos após o golpe de 2012, o Mali passou por dois *putschs* em menos de um ano. O primeiro, conduzido por oficiais em agosto de 2020, retirou Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) da presidência. IBK fora eleito em 2018, mas, ante crescente oposição a uma gestão marcada por escândalos de corrupção, pela violência e pela deterioração do quadro securitário, foi deposto em 2020 e substituído pelo militar Bah N'Daw. O ex-presidente faleceu em 16 de janeiro de 2022, em sua casa, aos 76 anos.

Ao longo dos nove primeiros meses de um período de transição programado para durar 18, as tensões civil-militares paralisaram o governo de Bah N'Daw. Ocorreu, consequentemente, um segundo golpe, em maio de 2021, que confirmou a presença militar no poder apesar da persistente instabilidade política.

A partir do golpe de agosto de 2020, os militares do Conselho Nacional pela Salvação do Povo (CNSP), responsáveis pela queda de IBK, mantiveram postos-chave da administração de transição e, paralelamente, enfraqueceram representações rivais civis, como o Movimento do 5 de junho-Reunião das Forças Patrióticas (M5-RFP), coalizão anti-IBK. Apesar da adoção de um roteiro de atividades em setembro, o governo permaneceu paralisado por meses. O CNSP foi dissolvido em janeiro de 2021. Em maio, tensões subjacentes levaram a um segundo golpe de Estado, operacionalizado por ex-membros do CNSP. Bah N'Daw, presidente da transição, e seu primeiro-ministro, Moctar Ouane, foram presos sob ordens do vice-presidente da transição, o coronel Assimi Goïta, que assumiu a liderança do processo.

Instaurou-se, assim, o "golpe dentro do golpe". O episódio justificou-se, sobretudo, pela nomeação de nova equipe de governo em que ex-membros do CNSP não chefiavam os ministérios da Defesa e da Segurança. N'Daw e Ouane estavam buscando a formação de um governo mais inclusivo a fim de superar as tensões sociais do país, ao passo que a presença militar limitaria as margens de manobra do governo. Ao depor N'Daw, Goïta desrespeitou os limites estabelecidos pela carta de transição de setembro de 2020 e devolveu às Forças Armadas o controle desse processo. Goïta incumbiu a Choguel Maïga, representante do M5-RFP, a tarefa de formar um novo governo. Surgiu, assim, uma inédita aliança civil-militar, que permanece, contudo, frágil. A composição do governo evidencia a presença dos golpistas no poder, dando a impressão de um retorno à conjuntura de 2012. Recentemente, o vice-presidente foi preso por ter feitos "comentários subversivos".

Esse cenário contribui para a expansão jihadista e de outros grupos armados que se apresentam como alternativas mais sustentáveis ante a ausência do Estado. Não se pode, ainda, descartar, a possibilidade da fragilização do acordo de paz de 2015. Se, até então, houve progresso em relação à CMA, a atual instabilidade política pode desencorajar a continuidade do processo.

Se, em 2020, o golpe de Estado foi bem recebido pela população, não se pode afirmar o mesmo em relação ao de 2021. Há pouco apoio popular às Forças Armadas. A nomeação de Chouel Maïga, líder oposicionista em 2020, não contribuiu para aumentar a confiança no governo, que enfrenta desafios relacionados à segurança e a condições socioeconômicas, que se têm deteriorado

ao longo dos últimos anos. Enquanto jihadistas controlam boa parte do território, milícias étnicas, muitas vezes com apoio tácito governamental, realizam massacres nas áreas rurais. Redes rebeldes, criminosas, comunais e terroristas, muitas vezes, sobrepõem-se.

No fim de 2021, a junta militar decidiu postergar as eleições em até cinco anos, o que levou a ECOWAS a adotar uma série de sanções contra o país. A França também rechaça a decisão e, em paralelo à crescente presença russa, às tentativas de negociação de Bamako com frentes jihadistas e ao discurso governamental antifrancês, decidiu, em fevereiro de 2022, retirar suas forças do Mali e remanejar as forças da Operação Barkhane para países vizinhos em que já atuava; a UE também decidiu por suspender Takuba e missões de treinamento. Em resposta, o país africano anunciou que se retiraria dos acordos de defesa com a França, cessando, também, a cooperação militar, o que suscita dúvidas de como Paris (e outros países europeus) manterão suas operações no Sahel sem um quadro jurídico definido. Em maio de 2022, o Mali anunciou a sua saída do G5S. Em junho de 2022, novo calendário eleitoral foi anunciado, o que levou a ECOWAS a reverter parte das sanções, ainda que tenha mantido o país suspenso da organização.

Destaca-se a expansão russa na região. Apesar da invasão à Ucrânia, o país mantém-se presente no Mali e conduz uma estratégia de inserção em três níveis – envio de forças paramilitares, extração de recursos naturais e manipulação da mídia local. Protestos locais têm incluído mensagens de apoio à Rússia e de rechaço à França e à ONU. No Mali, por exemplo, o espaço de atuação da MINUSMA tem sido limitado pelas autoridades, que propagandeiam a operação como neocolonialismo ocidental. O Grupo Wagner, nesse contexto, tem sido acusado de abusos e de massacres contra civis. O apoio russo estende-se ao âmbito diplomático, na medida em que o país tem bloqueado resoluções do CSNU relacionadas ao estabelecimento de investigações independentes no país. Além do Mali, o Níger também solicitou o apoio russo no combate ao terrorismo.

A política dos EUA para o Mali, por sua vez, é baseada na redução da pobreza e na consolidação da segurança. A implementação do acordo de Argel é base fundamental da atuação do país, e, na gestão Trump, o cargo de enviado especial para o Sahel foi criado; o governo Biden, porém, ainda não nomeou sucessor. O apoio financeiro de Washington não se limita à dimensão securitária. O país fez doações de alívio à crise humanitária, bem como a áreas como saúde, saneamento e educação. No âmbito multilateral, Washington apoia financeiramente a MINUSMA e coopera na implementação de sanções individuais.

iii. Jihadismo no Mali

O jihadismo organiza-se em diversos grupos e opera mediante processos de fusão e fissão conforme circunstâncias políticas. O MUJAO, de composição *fulani* e árabe, foi criado em 2011 e supervisiona quatro *katibas* (“batalhões”) autônomas. A AQMI integra também a Ansar Dine (2012), dirigida por Iyad Ag Ghali, que intervém na região setentrional. Há uma complementaridade entre esses três grupos. O grupo Signatários pelo Sangue (SS), criado em 2012, visa à aplicação da sharia no norte do Mali e fusionou-se com o MUJAO para formar o Al-Mourabitoun, que se tornou uma das *katibas* da AQMI; em 2017, tornou-se o Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos (GAIM), o que representa redistribuição territorial jihadista. A autoridade suprema do GAIM é de Ag Ghali, que também tem vínculos com o Alto Conselho para a União do Azauade (HCUA, na sigla em inglês). O Estado Islâmico no Grande Saara (EIGS), criado em maio de 2015, intervém na fronteira com o Níger. Constituído por *fulanis* oriundos do MUJAO, o grupo, malgrado os ataques tuaregues legalistas, não se opõe ao GAIM, agindo, por vezes, de

maneira complementar a esse grupo. É importante notar a progressiva territorialização jihadista, em que os agrupamentos se organizam com vistas a estender sua ocupação rumo a Bamako. A grande mobilidade desses grupos permite a intervenção autônoma em regiões ligadas a determinados grupos étnicos, de modo que o Islã armado, cada vez mais, sobrepõe-se a territorialidades etnicamente definidas e determina a ocupação política do Mali. Para mais detalhes, ver a subseção sobre terrorismo mais adiante nesta seção.

iv. Grupos de autodefesa e milícias malianos

Grupos de autodefesa surgem como manifestações da falência estatal. A milícia Ganda Koy ("Mestres da terra"), criada em 1994, ganha protagonismo ao buscar a retomada do norte do Mali, atualmente sob controle jihadista. Legalista e laica, apoia o governo e acusa tuaregues de acumpliciarem-se ao Islamismo radical. A Ganza Izo ("Os filhos da nação"), de matriz *fulani* e *songoya*, formada em 2009, uniu-se em 2012 à Ganda Koy para formar a Coordenação dos Movimentos e Frente Patriótica de Resistência (CM-FPR), hostil aos tuaregues e conciliadora em relação às forças jihadistas. O Movimento pela Defesa da Pátria (MDP), criado em 2016 por um *fulani*, busca arregimentar membros da etnia (e de outras) a fim de se defender contra excessos das Forças Armadas e dos tuaregues. A Aliança Nacional pela Salvaguarda da Identidade *Fula* e da Restauração da Justiça (ANSIFRJ), de 2016, busca pôr fim aos excessos contra *fulanis*.

Do lado tuaregue, o Grupo de Autodefesa Tuaregue Ingade e Aliados (GATIA) surge como uma das consequências da falência do Exército armado durante a batalha de Kidal, em 2014. Em troca de apoio ao governo, o grupo exige um contingente de mil combatentes. O Movimento pela Salvação de Azauade (MAS) colabora, desde 2017, com o GATIA. Composto majoritariamente por tuaregues, o MAS intervém na fronteira maliano-nigerina, perto de Ménaka.

v. Presença estrangeira no Mali

A presença estrangeira foi reforçada a partir da crise de 2012. Tropas e bases militares passaram a fazer parte da paisagem maliana. Em 2013, a Operação Serval, limitada ao Mali, foi solicitada para impedir o avanço jihadista e garantir a integridade territorial nacional. Sucesso da Serval, a Operação Barkhane, a partir de 2014, abrangeu toda a região saheliana-saariana em parceria com o G5S. O pilar securitário, apoiado pela Barkhane, é acrescido da criação em 2017 da FC-G5S, com cinco mil homens e com posto de comando local em Sévaré, Mali. Esse país se beneficia da Missão Europeia de Formação (EUTM-Mali, na sigla em inglês), lançada em 2013, para apoio à formação e reorganização das Forças Armadas. A Operação Barkhane também apoiava a MINUSMA, de 2013, cujo mandato, renovado em 2019, visa à implementação do Acordo de Argel de 2015, bem como a restauração da autoridade do Estado e a proteção de civis. O fim da Barkhane, em novembro de 2022, tende a alterar os meios de cooperação antiterrorista entre França e Mali. De maneira discreta, nota-se o apoio estadunidense, alemão e russo. Os americanos, desde 2005, conduzem a Operação Flintlock no âmbito da AFRICOM, com objetivos semelhantes aos do G5S. O país mantém cerca de 1,5 mil homens no Mali e empreende operações com drones. A Alemanha, além de contribuir para a MINUSMA e para a EUTM-Mali, fornecia apoio aéreo à Barkhane. A Rússia aprovou acordo de cooperação militar com o Mali em 2019, por meio do qual envia especialistas militares à região. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, no entanto, denuncia a interferência do Grupo Wagner no processo político do país.

e) Chade

O Chade foi, recentemente, palco de um golpe de Estado – mais um entre os vários que marcam a história autoritária do país. Essa última transição pode ser caracterizada, mais propriamente, como um autogolpe, já que o poder se manteve na mesma família. Compreender o caso chadiano demanda analisar brevemente a trajetória histórica do empobrecido país, marcada por regimes ditatoriais e violações, em um contexto no qual mais de 85% da população vive em situação de pobreza.

Em sucessão a duas guerras civis e a um conflito com a Líbia (1978-1987), Idriss Déby Itno assumiu a presidência do Chade em dezembro de 1990, por meio de um golpe de Estado que depôs Hissène Habré. Suas promessas de democratização mostraram-se efêmeras, na medida em que, ao longo de mais de trinta anos no poder, o líder reprimiu a oposição política e inseriu membros da família em postos-chave da administração. Déby venceu eleições consideradas irregulares em 1996 e 2001, até então limites de reeleição no Chade; após a eliminação dos limites, foi reeleito de novo em 2006, 2011, 2016 e 2021. Déby sobreviveu a várias revoltas e tentativas de golpe contra o seu regime e logrou rechaçar ataques rebeldes em 2006 e 2008, bem como em 2019, graças ao apoio francês e ao seu carisma junto às Forças Armadas.

O governo de Déby, a exemplo de seus antecessores, foi marcado pelo caráter autoritário, com retrocessos democráticos e corrupção endêmica, com o ditador e sua família enriquecendo sem que o país experimentasse alguma melhora em seus indicadores socioeconômicos. A insatisfação de setores da população fez com que surgissem várias milícias. A principal delas é a Frente pela Mudança e pela Concórdia no Chade (FACT, na sigla em francês), criada em 2016 pelo general Mahamat Mahdi, com o objetivo de derrubar o governo. A FACT é um grupo político-militar baseado na Líbia, com cerca de 1,5 mil combatentes. Afirma defender a alternância no poder e tem suas raízes nas rebeliões dos anos 2000, quando chadianos residentes na Líbia aderiram aos combates locais. A região líbia do Fezã, de fato, serve de refúgio para muitos rebeldes. Ainda, diversos grupos rebeldes chadianos perseguidos no Sudão, em 2010, aproveitaram-se da queda de Kadafi para estabelecer-se em território líbio, que serve de centro de operações para o Chade.

Em abril de 2021, em contexto eleitoral, a FACT deu início a uma ofensiva no norte do Chade. O objetivo do grupo era forjar uma convergência de oposições a Déby. Outros grupos rebeldes, como a União das Forças de Resistência (UFR), também baseada na Líbia, declararam apoio formal à FACT. Déby, enquanto chefe das Forças Armadas, decidiu comparecer pessoalmente ao fronte para comandar suas tropas contra os militantes. A decisão se provaria fatal para o ditador, que acabou sucumbindo a ferimentos sofridos em uma troca de tiros com os rebeldes, poucos dias após sua sexta vitória eleitoral. A importância de Idriss Déby enquanto líder do Chade, sobretudo pela atuação no combate a grupos terroristas, foi demonstrada pela presença do presidente francês, Emmanuel Macron, ao seu funeral na capital N'Djamena.

O anúncio da morte de Idriss Déby levou ao estabelecimento de um Conselho Militar de Transição (CMT) liderado por Mahamat Déby, filho do presidente falecido, general das Forças Armadas e comandante da Guarda Republicana. O governo e o parlamento chadianos foram dissolvidos. A constituição do Chade foi suspensa e substituída por uma "Carta de Transição" outorgada pelos militares, que confere plenos poderes ao novo presidente. O documento é ambíguo, permitindo que a transição se estenda por até três anos (18 meses renováveis por igual período) e que dirigentes civis e militares se elejam no processo eleitoral vindouro. Não há abertura política, mas, sim, clientelista àqueles próximos de Idriss Déby.

A reação doméstica foi dividida, com grupos ligados a sindicatos convocando greve geral e setores das Forças Armadas contrários ao golpe. A oposição chamou a manobra de "sucessão monárquica". Os protestos, no entanto, foram imediata e violentamente reprimidos. O CMT inicialmente formou um governo de transição liderado pelo político civil Albert Pahimi Padacké, que atuou como primeiro-ministro de abril de 2021 a outubro de 2022. Em outubro de 2022, Padacké foi substituído por Saleh Kebzabo, também um nome civil da oposição. A formação e a manutenção de um gabinete civil podem ser atribuídas, em parte, às pressões internacionais. Pouco do que foi prometido na Carta de Transição, no entanto, está sendo cumprido, o que vem causando a deterioração das relações com a UA[723].

A comunidade internacional endossou rapidamente o governo sob a liderança de Mahamat Déby. França e UA, pragmaticamente, não rechaçaram a junta em função das relevantes contribuições militares do Chade no combate ao jihadismo. O país, afinal, exerce papel de estabilidade em um ambiente volátil e é um ator incontornável na luta contra o jihadismo na bacia do lago Chade e no Sahel. Para o G5S e para a MINUSMA, o falecimento do líder representou duro golpe, visto que ambos contam com expressiva contribuição de efetivos chadianos. Em fevereiro de 2021, por exemplo, durante operação da FC-G5S o Chade destacou 1,2 mil soldados para fazer frente à instável região das três fronteiras.

Os acontecimentos políticos na Líbia influenciam a dinâmica das incursões rebeldes no Chade. Os recentes avanços no processo de paz líbio, em outubro de 2020, levaram à assinatura de um cessar-fogo entre as forças do marechal Khalifa Haftar e o governo de Trípoli. Um dispositivo central desse acordo prevê a partida de forças estrangeiras do território líbio. Os grupos chadianos, usados como forças mercenárias e financiados por diversas coalizões militares líbias, teriam, portanto, de ser expulsos. De fato, as incursões da FACT ao Chade sustentam-se nas capacidades materiais obtidas após os combatentes terem ingressado nas forças de Haftar. Embora o marechal negue a associação com rebeldes chadianos, evidências apontam para o papel central da guerra civil líbia no fortalecimento desses grupos, o que tende a afetar a estabilidade do Chade.

Nesse contexto, a presença francesa associa-se à cooperação militar. Durante a ofensiva da FACT, esse apoio foi relevante e estendeu-se à manutenção da estabilidade política de Déby. Em troca, o Chade atua contra grupos jihadistas. A Operação Barkhane tinha posto de comando localizado em N'Djamena, enquanto as Forças Armadas chadianas são consideradas as mais bem preparadas da região e essenciais no contexto da FC-G5S. O fim da Barkhane pode alterar as relações franco-chadianas, muito dependentes da presença militar francesa no país. A presença de Macron ao funeral de Déby foi interpretada como aprovação à junta constituída. Observa-se, finalmente, a contradição do apoio francês ao general Haftar que, ao ter contribuído para a militarização da FACT, levou à desestabilização no Chade e, consequentemente, à morte de Idriss Déby.

A estabilidade política acimentada por Déby, nesse contexto, respalda-se tanto na superioridade militar das Forças Armadas quanto no apoio francês. As Forças Armadas chadianas não observam uma lógica institucional comum. Enquanto a Direção Geral do Serviço de Segurança das Instituições do Estado (DGSSIE) representa espécie de guarda pretoriana, o Exército funciona

[723] Apesar de, pelas regras da UA, sanções serem aplicáveis, alguns membros mostraram preocupação pelo papel exercido pelo Chade no combate ao terrorismo. Relatório do Conselho de Segurança da UA apontou três alternativas para o futuro governo: dar apoio ao CMT e assegurar o cumprimento da promessa de eleições após 18 meses; exigir um governo com poderes divididos entre os militares e um governo civil; devolver o poder aos civis, com um vice-presidente militar nomeado para assuntos de segurança. O relatório indicou que a nova constituição era inadequada e instou por uma nova redação, e propôs a desmobilização das forças rebeldes, que seriam incluídas nos diálogos de paz, o que foi rejeitado pelo CMT.

por meio de relações pessoais com chefes na cadeia hierárquica, cujo topo era ocupado por Déby. É um sistema que depende de esquemas de favores e de pagamentos. Critica-se, por sua vez, o sustento francês a essa transição militar, cujo interesse foi interpretado por Paris como equivalente ao da população civil. Em relação ao combate ao jihadismo, os custos para a população local não costumam ser levados em conta, especialmente no que diz respeito à manutenção de uma força militar desproporcional ao tamanho da economia do país.

O Chade adquiriu, no decênio anterior, nova estatura política em função de sua capacidade militar. As Forças Armadas do país participam de operações antiterrorismo no Sahel e no lago Chade. No âmbito doméstico, porém, a instituição não desempenha papel de unidade nacional. O Exército permanece organizado em bases comunitárias, marcado pela ausência de meritocracia e por um fosso entre tropas de elite e soldados rasos. A população reage de maneira ambígua à presença das Forças Armadas. Em regiões marcadas pela insegurança, o Exército é visto como provedor de segurança, ao passo que, em outras, é visto como intrusivo, representativo da corrupção e do abuso da violência. Há, ainda, a questão dos conflitos "fraternais", em que rebeldes e soldados compartilham ligações identitárias. Em fevereiro de 2019, alguns oficiais chadianos recusaram-se a confrontar incursões de rebeldes da União de Forças da Resistência (UFR) por esse motivo. Além disso, há disputas de poder dentro da instituição, de modo que quaisquer mudanças políticas podem reverberar na caserna. Da forma como se organizam hoje, portanto, as Forças Armadas chadianas representam risco de instabilidade.

Quanto ao futuro político do país, a oposição à dinastia Déby está dividida. O governo de transição assinou um acordo para iniciar um diálogo nacional com grupos rebeldes, em agosto de 2022, no Catar. Conforme negociado, a junta militar e mais de 40 membros da oposição reuniram-se para iniciar as tratativas de um acordo de paz que abra caminho para a normalização político-institucional. O processo busca incluir opositores, grupos armados e membros da sociedade civil com o fito de estabelecer normas básicas sobre reformas do Estado. A participação de rebeldes, porém, constitui ponto de dissenso. Enquanto Mahamat Déby condiciona a entrada desses grupos ao desarmamento, outros defendem sua inclusão incondicional como meio de organizar diálogos mais amplos e inclusivos. O excesso de mediadores estabelecidos pela junta, também, parece complicar o processo, sugerindo a falta de interesse do governo em maiores entendimentos. O fato de Déby responsabilizar a FACT pela morte de seu pai dificulta negociações com esse grupo, que rejeitou o acordo e boicotou as negociações, alegando que suas demandas não foram consideradas. Trata-se de uma ausência importante no diálogo para a paz. Alguns grupos político-militares já anunciaram que contestariam a legitimidade do CMT, enquanto o Conselho do Comando Militar para a Salvação da República (CCMSR), grupo radicado na Líbia, declarou seu apoio à FACT.

Diversos riscos persistem. Teme-se a perpetuação do CMT no poder, ao passo que rebeldes baseados na Líbia permanecem ativos e poderiam organizar novas ofensivas. Divisões políticas, ainda, podem aprofundar disputas pelo poder. Deve-se mencionar o incremento de agressões nas fronteiras com a RCA, bem como os ataques perpetrados pelo Boko Haram no lago Chade, que levaram à reação da FC-G5S na região do Liptako-Gourma. Finalmente, os ataques de tropas de Khalifa Haftar à FACT, outrora sua aliada, no sudeste líbio, pode gerar avanços da frente em direção ao Chade.

f) Burkina Faso

Em janeiro de 2022, o presidente burkinabé Roch Marc Christian Kaboré foi deposto por um golpe de Estado perpetrado por setores militares. Burkina Faso passou a ser liderado pelo

militar Paul-Henri Sandaogo Damiba, em um governo de transição que durou oito meses. Em 30 de setembro de 2022, Damiba foi deposto por novo golpe. O país é atualmente liderado pelo militar Ibrahim Traoré.

O contexto de instabilidade política burkinabé atual remonta a episódios ocorridos ao longo dos anos 2010 no país. Em 2011, após a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na guerra civil na Líbia, muitos núcleos extremistas islâmicos se disseminaram na região, realizando cada vez mais atentados no Mali e no Burkina Faso. Burkina, outrora relativamente estável, sofreu mais de 550 ataques, majoritariamente jihadistas, entre 2015 e 2019. Esse cenário decorre da crise no meio rural, que abriga 90% da população. Nota-se a carência de investimentos em infraestrutura (água, eletricidade, modais rodoviários) e em educação. Em paralelo, o país passa por uma crise de governança desde 2014, quando, após protestos, o presidente Blaise Compaoré renunciou ao cargo, dando lugar a Kaboré no ano seguinte.

Após a saída do presidente Compaoré, em 2014, a capacidade estatal enfraqueceu-se ante o crescente descontentamento popular. Como consequência, aumentaram os conflitos fundiários e os casos de banditismo, e começaram a surgir grupos de autodefesa. Em resposta, o Estado, pouco preparado, recorreu a meios militares, o que intensificou episódios de violência contra civis e, em particular, contra comunidades *fulani*.

Kaboré assumiu o governo em 2015. Em 2017, em atenção ao nexo desenvolvimentista de estabilização, lançou-se o Plano de Emergência do Sahel (PUS, na sigla em francês), para acelerar o desenvolvimento socioeconômico local. Os aportes, no entanto, provaram-se insuficientes frente à profundidade da crise política vivenciada pelo país. Em janeiro de 2020, foi aprovada lei que prevê o recrutamento de voluntários junto à população civil, o que, além de evidenciar o estado precário das Forças Armadas, envolve o risco de exacerbar a violência intercomunitária. Ante a escassez de recursos, o governo encorajou a formação de grupos de autodefesa comunitários, arriscando fragmentar a securitização do país. A frustração da população funciona como estímulo ao recrutamento, seja pelas organizações jihadistas, seja pelas forças de autodefesa. No que diz respeito às células terroristas, observa-se a presença do Estado Islâmico na África Ocidental, o GAIM e o Ansarul Islam ("Defensores do Islã"), os quais, apesar de manifestarem divergências ideológicas, por vezes atuam em cooperação.

Em novembro de 2020, foram realizadas eleições gerais no Burkina Faso. Insurreições jihadistas perturbaram o processo eleitoral, impedindo centenas de milhares de eleitores de se registrar. Estima-se que 30% da população não conseguiu exercer o direito ao voto. Agentes da comissão eleitoral independente não puderam acessar diversas regiões. Em resposta, Uagadugu modificou o código eleitoral, dispensando a contagem de votos de regiões marcadas por "circunstâncias excepcionais". Essa medida favoreceu os centros urbanos e, portanto, o partido do governo, mas acentuou a exclusão rural, reforçando a insegurança e a polarização urbano-rural. Essa marginalização, ainda, excluiu grupos já estigmatizados, como os nômades *fulani*. As populações que ficaram à margem do processo democrático sentem-se excluídas, o que fomenta a sua aproximação junto a grupos jihadistas.

Apesar das fragilidades apontadas, as eleições selaram a reeleição de Kaboré no primeiro turno, com 57,87% dos votos. Sua vitória, no entanto, não garantiu a estabilidade, dada a grande desconfiança por parte da população em relação à elite política. Em agosto de 2021, membros das Forças Armadas planejaram um golpe, que acabou malogrado. O primeiro-ministro, Christophe Marie Dabiré, pediu demissão em dezembro de 2021, após violentos protestos. Em janeiro de 2022, protestos contra o governo disseminaram-se na capital Uagadugu, pedindo pela renúncia de Kaboré. Os centros urbanos insubordinaram-se devido à má qualidade de vida e à percepção de

corrupção governamental. Simultaneamente, milícias espalhavam-se pelo território nacional, vindas do Mali e do norte da Nigéria, levando ao aumento de deslocados internos, que ultrapassaram a cifra de dois milhões de pessoas no país. Em paralelo, estavam em curso negociações secretas entre o governo e radicais islamistas. O governo sofria duras críticas pelo manejo inadequado da crise jihadista.

Em janeiro de 2022, um golpe bem-sucedido foi executado por lideranças militares. Kaboré foi destituído sob a alegação de incapacidade de fazer frente à insurgência islamista. Após tiroteio diante da residência presidencial e de vários quartéis militares ao redor da cidade, soldados tomaram o controle da base militar na capital. Algumas horas depois, Kaboré foi preso e encaminhado pelos soldados a um acampamento militar. No dia seguinte, as Forças Armadas anunciaram via televisão a deposição de Kaboré, a dissolução do parlamento, do governo e da constituição, o fechamento das fronteiras nacionais e toque de recolher durante a noite.

O golpe foi encabeçado pelo militar Paul-Henri Damiba e teve como justificativa a situação de segurança deteriorada e a inabilidade no combate à insurgência islâmica. No anúncio da deposição, os militares afirmaram que iriam trabalhar para estabelecer um cronograma aceitável por todos para a convocação de novas eleições, sem, no entanto, dar mais detalhes. Uma semana após o anúncio, a junta militar restaurou a constituição e apontou Damiba como presidente interino.

Oito meses mais tarde, no final de setembro de 2022, novos tiroteios próximos do palácio presidencial e do quartel-general da junta militar causaram inquietude. Em uma publicação na rede social Facebook, a presidência acusou certas unidades militares do país de estarem por trás da perturbação. Empunhando bandeiras do Burkina Faso e da Rússia e acusando Damiba de ser um traidor do povo, dezenas de pessoas reuniram-se na capital para comemorar o que consideraram ser mais um golpe de Estado no país. Estavam certas: no dia seguinte, a queda de Damiba foi confirmada por militares em novo anúncio televisivo. A justificativa foi a sua incapacidade em resolver a crise securitária no país – precisamente o mesmo motivo que levou à queda de Kaboré, menos de um ano antes. O novo líder do país é o capitão Ibrahim Traoré, que anunciou a dissolução do governo, a suspensão da constituição, o fechamento das fronteiras e a imposição de um toque de recolher noturno. Traoré explicou que Damiba rejeitou propostas de reorganização do Exército e resistiu aos apelos dos militares para que a transição mantivesse o foco na questão securitária. O novo líder afirmou que uma nova carta de transição será adotada em breve e que um novo presidente, civil ou militar, será designado.

O novo contexto político favorece, cada vez mais, o avanço paramilitar russo, que deve seguir o padrão de exploração político-econômica em troca de securitização. Não há interesse chinês em imiscuir-se em assuntos do Sahel, de maneira que o Grupo Wagner é quem tem preenchido a lacuna militar deixada pela saída francesa pós-Barkhane. A hostilidade contra a França e movimentos antiocidentais têm aumentado à medida que a popularidade russa cresce. Em janeiro de 2023, o governo burkinabé deu um mês para a retirada das tropas francesas que estão no país. No âmbito regional, o país havia sido suspenso da UA e da ECOWAS desde o golpe de janeiro de 2022. Algumas das sanções econômico-financeiras foram levantadas após a publicação de novo calendário eleitoral e da soltura de Kaboré, mas, diante dos eventos do último setembro, a ECOWAS reafirmou “sua firme oposição a qualquer tomada ou manutenção de poder por meios inconstitucionais” e demandou “estrito respeito ao calendário já acordado com as autoridades de transição para o retorno à ordem constitucional até a data-limite de 1º de julho de 2024”. Finalmente, os EUA, em resposta ao primeiro golpe de 2022, já haviam anunciado a redução do apoio financeiro ao país e a possível restrição de auxílio militar.

g) Níger

Depois da saída de Mahamadou Issoufou da presidência após dois mandatos (2011-2021), observa-se a primeira transição política pacífica do país[724], com a chegada de Mohamed Bazoum, eleito em fevereiro de 2021. Esse episódio ocorreu dez anos após o golpe de Estado que levou à queda de Mamadou Tandja (2000-2010). Bazoum, representante do partido do governo e antigo ministro de Issoufou, assume um país internamente instável e sob forte pressão da oposição política.

No fim de março de 2021, integrantes da Aeronáutica nigerina tentaram tomar o poder, às vésperas da posse de Bazoum. A malograda tentativa ocorreu em contexto de instabilidade, com o Níger envolvido na Guerra do Sahel e sofrendo com a presença de grupos terroristas e violência interétnica. O ponto peculiar da tentativa de golpe foi o fato de ter sido ensaiada durante uma transição pacífica de poder entre dois presidentes eleitos democraticamente, algo inédito no Níger. O líder da tentativa, um capitão da Aeronáutica nigerina, não foi detido.

O Níger apresenta desafios econômicos, sociais e demográficos. A renda diária de quase metade dos nigerinos não ultrapassava dois dólares por dia em 2014, conforme dados do Banco Mundial. Embora a economia venha apresentando forte crescimento nos últimos anos, a expressiva explosão demográfica do país absorve os ganhos desse resultado. De fato, a população deverá dobrar de tamanho até 2040, o que demanda investimentos voltados principalmente à população jovem, ao enfrentamento da desnutrição, ao acesso à eletricidade e à disponibilidade hídrica. A pandemia de COVID-19 e os efeitos das mudanças climáticas aumentam as dificuldades do país, que é, também, uma das principais rotas de trânsito em direção à Europa, inclusive clandestinas.

A situação securitária regional do Níger vem-se degradando. Observa-se o aumento do terrorismo, que se traduz em massacres e em ataques a civis, como nos episódios de dezembro de 2020 em Toumour, que deixou 34 mortos, e de janeiro de 2021 em Tchoma Bangou e em Zaroumadareye, com centenas de vítimas fatais. A incapacidade de conter a insegurança no meio rural, por sua vez, alimenta frustrações políticas na capital, muitas das quais centradas na corrupção. A crise securitária remonta aos anos 2010, quando, na Líbia, a economia de guerra começou a se articular em torno de operações de tráfico, as quais amplificaram os fluxos ilícitos provenientes da Nigéria. Inversamente, grandes volumes de armas vindas dos estoques de Kadafi abasteciam os grupos criminosos nigerianos e nigerinos. Essas gangues progressivamente intensificaram suas ações criminosas (roubo de gado, assassinatos e sequestros), alcançando as fronteiras do Níger.

Atualmente, sob a influência de gangues nigerianas, o banditismo expande-se no sudoeste nigerense. À medida que o roubo de rebanhos e a prática de sequestros multiplicam-se, pastores nômades se armam a fim de enfrentar essas ameaças. A crise da agricultura pastoral, atividade que tem perdido espaço, empobrece os pastores e incentiva conflitos com outros grupos, como o dos agricultores sedentários. Em resposta, populações sedentárias associam o banditismo aos pastores e à comunidade *fulani*, constituinte da maior parte dos nômades da região. Surgem grupos de autodefesa *hauçá*, que excluem os *fulani*, os quais são levados a buscar auxílio em gangues.

O norte do Níger é caracterizado pelo tráfico, principal fonte de renda da região nos últimos vinte anos. Observa-se uma rede complexa, em que traficantes, sob a defesa de gangues e de

[724] O candidato derrotado, Mahamane Ousmane (que presidiu o país entre 1993 e 1996), contestou o resultado eleitoral, mas a Corte Constitucional do Níger confirmou a vitória de Bazoum em 21 de março de 2021, depois de desconsiderar algumas zonas eleitorais em que fraudes foram confirmadas. Assim como no Burkina Faso, o processo eleitoral foi marcado pela exclusão de parte expressiva da população rural, o que deslegitima o pleito ante parte do eleitorado.

rebeldes, imiscuem-se com oficiais do Estado e contrabandeiam drogas, ouro e indivíduos. Em contraste com outros locais, não há arranjo informal entre Estado e traficantes, o que, no norte, pode levar a disputas entre elites *tebu*, já descontentes com o governo, e os tuaregues. Há, ainda, a difusão de conflitos oriundos do sul da Líbia e do norte do Chade. A publicação da lei de proibição do transporte de migrantes, em 2015, representou um duro golpe às receitas dos traficantes e desestabilizou a economia do norte do país. A informalidade e, por vezes, a ilegalidade sustentam parte significativa da atividade econômica local, o que afeta a estabilidade política e social.

Eventos na fronteira entre Níger e Mali apontam para crescente instabilidade local. Em 2021, após o avanço do Estado Islâmico no Grande Saara na região, uma série de massacres vêm afetando a população civil. Os confrontos intensificaram-se quando habitantes do norte, de etnia *djerma*, formaram grupos armados para resistir a extorsões e à violência. Esse processo insere-se no contexto de tensões comunais. Os *djerma*, fazendeiros sedentários em sua maioria, disputam acesso a terras e a recursos com os *fulanis*, predominantemente pastores nômades. Estes têm sido responsabilizados pelos massacres, o que pode levar a uma escalada de violência intercomunitária. A resolução desse contencioso demanda a determinação de direitos de propriedade de maneira equitativa entre os grupos. Enquanto não se costuram soluções, o contexto insurrecional permanece sendo explorado pelos jihadistas. A união entre jihadistas e bandidos locais é cada vez mais frequente.

No que diz respeito ao jihadismo, o governo precisa fazer frente à dupla ameaça: por um lado, o avanço do Boko Haram é notório na região do lago Chade; por outro, a presença do Estado Islâmico no Grande Saara no oeste tem resultado em milhares de deslocados internos. Milícias de outros países também se territorializam no Níger a fim de recrutar indivíduos em comunidades marginalizadas. As Forças Armadas do Níger não são capazes de fazer frente a múltiplas ameaças. O apoio militar francês, com bases em Niamey e Aguelal, não tem obstado o avanço jihadista. A cooperação militar no âmbito do G5S, por meio da FC-G5S, desde 2017, tampouco tem sido capaz de desmantelar essas operações, caracterizadas por sua mobilidade. Poucos avanços são obtidos no sentido de impedir o banditismo transfronteiriço.

h) Mauritânia

Em junho de 2019, o general Mohamed Ould Ghazouani, sucessor político do antigo presidente Mohamed Ould Abdel Azoz, foi eleito. Foi a primeira transição de poder entre dois líderes democraticamente eleitos no país, que, anteriormente, passou por cinco golpes de Estado. A oposição, fragmentada em segmentos religiosos, comunitários e ideológicos, não logrou vencer Ghazouani, que se beneficiou da influência de seu predecessor.

Diferentemente dos outros países do Sahel, a Mauritânia não sofre atentados terroristas desde 2011. Esse sucesso pode ser atribuído à reorganização das Forças Armadas, que contam com apoio francês, estadunidense e saudita. A implementação de uma política de desenvolvimento dos territórios fronteiriços, com apoio à economia pastoral e às populações locais, também justifica a relativa estabilidade territorial. Destaca-se a presença de refugiados malianos junto à fronteira mauritano-maliana.

O alto dinamismo econômico recente, no entanto, é insuficiente ante o crescimento demográfico. A dependência de recursos naturais e do setor agrícola torna o país suscetível à volatilidade do mercado de *commodities*. Busca-se a diversificação, por meio de programas de desenvolvimento infraestruturais e da aproximação junto à ECOWAS.

A sociedade mauritana, em contrapartida, caracteriza-se por sua fragmentação. Além do baixo IDH (161º lugar no *ranking* global e 31% da população abaixo da linha de pobreza), há rusgas entre as comunidades árabe-berberes, que controlam o poder político-econômico, os afro-mauritanos, de origem subsaariana, e os *haratins*, descendentes de escravos. A sociedade permanece, portanto, hierarquizada: os árabe-berberes no topo, seguidos, por um lado, de seus antigos escravos, os *haratins* e, por outro, pelos mauritanos subsaarianos *soninké*, *wolof* ou *hal pular*.

É notável a persistência do racismo, resultante da legalidade da escravidão no país até 1981. A escravidão, embora atualmente proscrita, atinge ainda hoje cerca de 90 mil indivíduos na Mauritânia, o que corresponde a aproximadamente 2% da população nacional. No âmbito político, a Iniciativa pela Ressurgência do Movimento Abolicionista (IRA, na sigla em inglês), liderada por Miram Dah Abeid, denuncia a manutenção da prática, que está enraizada principalmente nas regiões desérticas e rurais. É comum a escravidão de mulheres, cujos filhos, oriundos de estupros, tornam-se propriedade e não possuem quaisquer direitos à herança.

Para mais detalhes sobre a Mauritânia, ver a seção sobre Primavera Árabe posteriormente neste tomo.

i) França e o Sahel

A França busca limitar sua presença militar, bem como diminuir os custos financeiros de seu apoio, que tende a ser restrito a operações de drones e à delegação de tarefas a parceiros africanos. Para o país, assim como para a Alemanha, temas migratórios e de terrorismo constituem assuntos relevantes no contexto da segurança europeia. Desde 2017, França, Alemanha e UE coordenam esforços na região por meio da Aliança do Sahel, voltada para a assistência técnico-financeira e para a promoção do desenvolvimento. A Cúpula de Pau, convocada pela França e realizada em janeiro de 2020, confirmou o interesse dos países na cooperação franco-saheliana, o que levou à criação da Coalizão pelo Sahel. Essa iniciativa organiza-se em quatro "pilares": 1) luta contra o terrorismo; 2) reforço dos aparelhos de segurança nacionais; 3) organização do "retorno estatal" às zonas reconquistadas; e 4) desenvolvimento econômico.

Em 15 e 16 de fevereiro de 2021, a Cúpula dos Chefes de Estado do G5S, em N'Djamena, devia avaliar as diretrizes estabelecidas em Pau, bem como discutir as evoluções securitárias mais recentes. Na ocasião, em que o presidente chadiano Idriss Déby Itno recebeu a presidência rotativa do grupo, observaram-se dificuldades estruturais do G5S, que depende de reformas. Estavam presentes o presidente francês, Emmanuel Macron, e o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, então recém-empossado.

Os chefes de Estado congratularam-se no tocante à coordenação entre os exércitos nacionais, a força Barkhane e a FC-G5S, executada em função do Mecanismo de Comando Conjunto (MCC, na sigla em inglês) e por operações conjuntas na região de Liptako-Gourma. Sublinhou-se, ainda, o enfraquecimento de movimentos terroristas após a eliminação de lideranças, por exemplo, da AQMI e do GAIM.

A posição de Paris é delicada: o país é acusado de ser a origem dos problemas do Sahel e de apoiar a má governança que caracteriza a região. Em novembro de 2022, Macron declarou o encerramento da Operação Barkhane. A França, segundo o presidente, cooperaria de maneira seletiva mediante força contraterrorista a ser constituída, o que denota apoio condicionado e não automático. Espera-se, portanto, que Paris permaneça presente no Sahel militarmente, sem, no entanto, se expor politicamente. O ano eleitoral de 2022 aprofundou o distanciamento francês do

Sahel, em parte porque a opinião pública francesa tende a contestar a presença nacional na região. Ao mesmo tempo, cresce a hostilidade de grupos africanos em relação à França.

A estratégia de estabilização do Sahel, liderada pela França, não tem levado aos resultados desejados. Quase dez anos após o destacamento de forças francesas para controlar a expansão jihadista no norte do Mali, o que se observa é, na verdade, a expansão territorial do extremismo para o centro maliano, para o Níger e para o Burkina Faso. Deve-se sublinhar a falência do modelo de contraterrorismo tradicional. Muitos jihadistas têm sido mortos e, simultaneamente, os grupos terroristas têm aumentado sua territorialização no Sahel. Abusos de direitos humanos pelas forças militares também prejudicam a eficácia das operações.

j) Terrorismo

Inicialmente, forças estrangeiras e nacionais encurralaram os grupos jihadistas. As perdas da "Al-Qaeda no Magrebe Islâmico" (AQMI) no pós-intervenção francesa levaram ao surgimento do "Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos" (GAIM), criado em 2017. Essa organização visa unir diversos grupos jihadistas a fim de fazer frente às forças de segurança. Iyad Ag Ghali, dirigente do agrupamento, líder da Ansar Dine e ex-líder tuaregue, radicalizou-se a partir de 2012. O GAIM é composto, também, pela *katiba* ("batalhão) Macina (integrado por *fulas*), pela filial saheliana do AQMI e pelo Al-Mourabitoune.

Há diferenças entre os grupos terroristas. A AQMI, ex-grupo argelino, sofre defecções. Mokhtar Belmokhtar, emir do grupo, saiu da AQMI para criar o "Signatários pelo Sangue" (SS) em 2012, que se juntou ao "Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental" (MUJAO) para então estabelecer o Al-Mourabitoune em 2013, em conjunto com Adnan Abou Walid al-Sahraoui (jihadista que havia sido expulso do norte do Mali pela Operação Serval, depois de participar de várias conquistas na região em 2012). Em 2015, Abou Walid, líder do MUJAO, declarou aliança ao Estado Islâmico, contra a opinião de Belmokhtar, e criou o Estado Islâmico no Grande Saara (EIGS) em 2016. Apesar das tensões entre os dois líderes, tenta-se evitar confrontos armados, ocorrendo, inclusive, encontros entre o EIGS e o GAIM. De fato, as relações interpessoais caracterizam a dinâmica intragrupo jihadista, cujas fronteiras de atuação são porosas. Em paralelo, os ataques do Boko Haram no sul do Níger denunciam a difusão da atuação deste grupo para além da Nigéria.

A morte de Adnan Abou Walid al-Sahraoui, líder do EIGS, vítima de alegado ataque francês via drone em agosto de 2021, representa revés para o movimento, que é alvo prioritário francês e do G5S desde a Cúpula de Pau. De fato, diversas ações militares lograram capturar indivíduos de relevância do grupo. Não se espera, no entanto, que a morte de Walid mude a postura do grupo, visto que eventos similares deram vazão a líderes mais radicais. Tampouco deve alterar-se a tática de não dialogar com os Estados, cujos dirigentes são considerados infiéis. Ainda assim, lideranças locais podem mudar de postura, havendo uma janela de oportunidade a ser aproveitada pelas autoridades sahelianas. A morte de Walid flexibiliza a possibilidade de diálogo, já que as comunidades desses líderes tendem a pressioná-los a negociar.

O terrorismo, no entanto, persiste. No Níger, o EIGS expande-se territorialmente, de maneira que foi decretado "estado de urgência" em agosto de 2020 na região de Tillabéry. Burkina Faso também passa por instabilidade nas suas regiões setentrionais e no leste. Na região do Liptako-Gourma, dissidências disputam o controle territorial, o que suscita discussões acerca de possíveis alianças de ocasião. Nota-se o uso de explosivos improvisados, especialmente no Mali, desde a reconquista das porções setentrionais do país por tropas francesas. Recentemente, o EIGS

e o GAIM têm-se enfrentado no centro do Mali e na região das três fronteiras, o que evidencia as diferenças ideológicas entre ambos. O primeiro adota postura radical, enquanto o segundo mostra-se aberto ao diálogo junto ao governo. Embora essas organizações, junto com a AQMI, tenham tomado inciativas para evitar o fratricídio, há pouca coesão até o momento. O GAIM obteve notável êxito ao garantir a libertação de 200 jihadistas mediante a soltura de reféns. Em março de 2020, o grupo mostrou-se aberto a negociar com autoridades do Mali um acordo para pôr fim ao conflito. Demandou-se, porém, a retirada das tropas francesas, condição que põe em xeque a política de combate ao terrorismo do país sob o prisma do G5S. Avizinha-se, ainda assim, a possibilidade de uma aliança entre o governo, o GAIM e outras milícias para expulsar o EIGS.

Em 2019, destacaram-se os ataques constantes do Boko Haram ao Chade e à Nigéria, não obstante esforços concertados dos países membros da Comissão da Bacia do Lago Chade e de forças militares conjuntas. A intensificação de ataques terroristas, com expressivas mortes civis no Mali, no Burkina Faso e no Níger, espraia-se para países costeiros. Nota-se, nesse sentido, uma expansão do extremismo no continente, cujo avanço a FC-G5S não logrou impedir.

k) Questões identitárias – para além dos conflitos interétnicos

A debilidade dos Estados ante o forte aumento do tribalismo também se insere no contexto de violência. Esse fenômeno, além de afetar negativamente a governança, impacta os equilíbrios sociais e os processos de democratização, o que se reflete no aumento das clivagens interétnicas e intertribais. Nesse contexto, associar grupos étnicos sob uma única filiação não reflete as dinâmicas políticas locais e as complexas relações socioeconômicas que permeiam o tecido social da região. Os *fulas*, normalmente associados ao jihadismo, são frequentemente seduzidos pelo desejo de justiça social contra a opressão sofrida ou pelas ofertas financeiras feitas por extremistas em um contexto de subdesenvolvimento. A definição, pelos *fulas*, de grupos jihadistas como "homens do mato" denota a percepção destes atores como meios de proteção contra extorsões praticadas por agentes estatais e por forças de segurança. Radicalização e ideologia, portanto, não bastam para explicar a adesão de *fulas* a células extremistas. Em resposta, *dozos* e *mossis*, com apoio tácito governamental, empreendem ataques contra vilas *fulas*, o que fomenta um ciclo de violência intercomunitária.

l) Criminalidade e corrupção

Os principais produtos contrabandeados a partir ou através da região do Sahel são, respectivamente, a cocaína, o haxixe, armas e o tramadol. O continente africano é o principal consumidor de tramadol, frequentemente utilizado como droga recreativa por conter opioides. Não se observam organizações criminosas estruturadas, mas, sim, redes de conexão transnacionais. No que diz respeito ao tráfico de haxixe, há operações mais estruturadas, articuladas por grupos de diáspora localizados na Europa.

Há pouca relação ideológica entre criminosos e jihadistas, que interagem sob uma lógica de complementariedade e de divisão de tarefas. Sequestros, por exemplo, são efetuados por criminosos, ao passo que jihadistas, mediante conexões transnacionais, obtêm recompensas. No contexto de alta securitização regional, há uma convergência de interesses, em que as partes cooperam, por exemplo, no tráfico de cocaína e de tramadol. Visto que atividades de contrabando constituem a principal fonte de receitas, há guerras territoriais entre grupos armados, de maneira que o mercado de proteção também complementa aquele do tráfico.

Houve transferência de armas leves de um conflito ao outro ao longo do tempo. Estoques líbios foram usados no Sahel para então retornarem quando da guerra civil nesse país. Na zona Mali-Burkina Faso-Côte d'Ivoire, grupos terroristas são os maiores beneficiários do tráfico de estoques nacionais de armas. Atualmente, os principais polos de atração de armas são o norte e o centro do Mali. Fluxos ilícitos ganham sofisticação e articulam-se em cadeia logística complexa. Há, também, o envio de armas para regiões auríferas.

O tráfico de armas regional caracteriza-se como "tráfico de formiga", porque grandes volumes são transportados em pequenas quantidades por uma vasta rede de pequenos traficantes. Esse comércio aproveita-se da valorização dos grupos de autodefesa pelas comunidades, o que aumenta a demanda por armas. Os transportadores, a maioria em motocicletas, são jovens sem oportunidades de emprego, que transportam pequenas quantidades e contam com apoio comunitário. Os patrões, por sua vez, logram mobilizar financeiramente uma centena de transportadores. Forma-se uma rede flexível, que também transporta açúcar, algodão, entre outros. Os grupos armados, por fim, garantem direitos de transportes e fornecem segurança logística.

No Mali, no Burkina Faso e no Níger, grupos armados, desde 2016, têm-se apossado de filões de ouro em regiões onde o Estado não está presente. Grupos armados, muitos dos quais jihadistas, financiam suas atividades mediante a mineração aurífera, enquanto as forças de segurança nacionais são insuficientes para estabelecer controle sobre essas regiões. Governos apoiam, como subterfúgio, atores locais armados, o que, no entanto, leva à autonomização da segurança pública. Há, ainda, a formação de redes comerciais informais que contribuem para o financiamento de grupos armados ou terroristas, bem como para a lavagem de dinheiro.

A corrupção é um dos principais desafios da região, visto que sustenta o crime organizado no Sahel. Dada a debilidade dos Estados, a corrupção é um fenômeno político corrente e contribui para o apoderamento estatal por atores engajados em atividades criminosas, que controlam segmentos inteiros da sociedade. Há, efetivamente, uma colusão entre Estado e grupos criminosos. A luta contra o crime organizado deve passar por uma abordagem pragmática. Requer-se um programa de desenvolvimento que parta das comunidades autóctones e que fomente o desenvolvimento como meio preventivo. A hipersecuritização do Sahel, ao priorizar ações militares, tende a relativizar o peso da corrupção como contribuinte da atual instabilidade regional.

m) Crescimento demográfico e mudança do clima

O crescimento demográfico associa-se ao incremento da violência regional, visto que exerce pressão social sobre a capacidade dos Estados. O Sahel apresenta uma das mais altas taxas de fecundidade do planeta, em torno de seis nascimentos por mulher. O relativo dinamismo econômico, no entanto, não é capaz de absorver esse aumento da população que, em alguns países, poderá dobrar de tamanho até 2040. Notam-se consequências sobre o meio ambiente, o meio urbano e o meio rural, demandando-se maior infraestrutura de acesso a recursos hídricos e sociais. O desemprego, acompanhado da precariedade social e relacionado a sentimentos de injustiça econômica, instiga diversas manifestações violentas.

A região do Sahel Central (Mali, Burkina Faso e Níger), desde as secas dos anos 1970 e 1980, é considerada espaço ecologicamente frágil e marcado pela pobreza endêmica. Observa-se, em paralelo, a multiplicação de grupos armados nas zonas rurais. O aquecimento climático, porém, não implica relação causal única com o aumento da violência: a proliferação dos conflitos está associada, sobretudo, à transformação dos sistemas de produção, que gera disputas por recursos

em ambientes pouco regulamentados. A título exemplificativo, pode-se mencionar mudanças nos sistemas agropastoris e embates entre produtores sedentários e pastoris.

As mudanças ambientais afetam as dinâmicas sociais na região. O avanço do deserto, acompanhado pelo aumento das temperaturas, apresenta, segundo especialistas, correlação positiva com a recrudescência dos conflitos. Os Estados da região buscam recursos para fazer frente às mudanças climáticas, por meio de medidas que se inserem na lógica de "segurança-desenvolvimento". Trata-se de romper o ciclo de empobrecimento mediante investimentos em desenvolvimento que garantam o acesso da população a recursos naturais.

As mudanças climáticas contribuíram para a ruptura do equilíbrio produtivo agropastoril em detrimento, principalmente, dos pastores. As comunidades agrícolas, também vítimas das secas, tiveram colheitas escassas; no entanto, lograram aumentar a produção ao longo do tempo, investindo, inclusive, na pecuária. Muitos nômades fulas tornaram-se, em contrapartida, trabalhadores assalariados a serviço de grupos sedentários, o que deu origem à marginalização das comunidades pastoris.

O retrocesso territorial pastoril deve-se à expansão ilícita de terras agrícolas, acompanhada do banditismo armado. O avanço agrícola associa-se às relações de poder entre comunidades agrícolas e pastoris tanto no nível local quanto em instâncias políticas superiores. O governo maliano, por exemplo, priorizou a modernização agrícola visando à autossuficiência alimentar, o que favoreceu os agricultores. Nota-se, portanto, que os conflitos locais se relacionam apenas indiretamente a mudanças do clima. As tensões acerca dos meios de apropriação da terra correspondem às causas subjacentes da crise no âmbito rural.

Paradoxalmente, nesse cenário, a maior disponibilidade de recursos naturais pode levar a novas tensões. Grupos agricultores *dogon*, por exemplo, apropriam-se de poços artesianos desenvolvidos por membros pastoris, aumentando o número de agricultores. A multiplicação de conflitos no Sahel liga-se, portanto, à transformação dos sistemas de produção, que geram competições mal reguladas acerca do uso de recursos. A pressão fundiária associa-se, sobretudo, ao fato de que a terra adquire cada vez mais valor e torna-se alvo de disputas.

n) Ameaça à África Ocidental

Teme-se o avanço de movimentos jihadistas em direção à África Ocidental por meio do Burkina Faso, que funcionaria como ponto de difusão de operações. Togo, Côte d'Ivoire, Gana e Benim compartilham fronteiras com países do Sahel. A ECOWAS considera intervir militarmente no Sahel, o que poderia, no entanto, agravar tensões comunitárias em zonas frágeis. Apesar de não haver ataques significativos na África Ocidental, grupos extremistas podem explorar crises no Golfo da Guiné de maneira similar ao que fazem no Sahel.

o) O Sahel e a COVID-19

Os governos da região adotaram medidas restritivas consideradas excessivas pela população. Questionou-se, principalmente, o fechamento de espaços religiosos, medida que deteriorou a relação da população com a elite política já sob críticas. Houve dificuldade de empreender políticas sanitárias, e, embora elementos climáticos e demográficos tenham inicialmente sido considerados fatores de suavização da pandemia de COVID-19, o Sahel foi afetado pela segunda onda em dezembro de 2020. A pandemia também repercutiu no âmbito humanitário, visto que o fechamento de fronteiras obstou o provimento de suprimentos a

populações deslocadas. A atividade econômica contraiu-se significativamente, o que agudizou a situação já crônica de fome, especialmente porque o Sahel depende muito do comércio.

A pandemia deteriorou as condições de apoio internacional. Se, por um lado, a Operação Barkhane prosseguiu normalmente, por outro, atividades da MINUSMA e da UE foram suspensas. Apesar da crescente impopularidade junto a governos locais, a abordagem internacional não se modificou muito, permanecendo focada na contenção do jihadismo. A espiral de violência contínua, aliada ao descontentamento popular e aos abusos cometidos por forças de segurança e por milícias contra civis, somente faz aumentar a quantidade de recrutas que aderem aos movimentos extremistas.

XIII. Somália

a) Características gerais

A Somália é um país no Chifre da África abundante em recursos e indústrias, incluindo petróleo e gás, minerais e mineração, agricultura e pesca. O país, no entanto, sofre com alto desemprego, baixa taxa de alfabetização, altas taxas de deslocamento interno e um ambiente doméstico em deterioração. Em 2015, 67% dos somalis entre 14 e 29 anos estavam desempregados, e, em 2018, cerca de 62% eram analfabetos. Cerca de 70% vivem na pobreza, e estima-se que mais de 2,6 milhões de somalis estejam deslocados dentro de seu próprio país.

O produto interno bruto (PIB) *per capita* do país é de cerca de US$ 440, o que inviabiliza o financiamento de projetos governamentais com receitas fiscais. O país é muito dependente de ajuda externa e de remessas. Em 2020, a Somália recebeu mais de US$ 1,7 bilhão em remessas, quase 25% do PIB, segundo o Banco Mundial. Estiagem há dois anos e falta de chuvas há cinco obrigaram 755 mil somalis a fugirem de suas casas, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e parceiros precisam de US$ 9,5 milhões para resposta humanitária. A estimativa é de que aumente para sete milhões o número de pessoas em várias situações de fome nos próximos meses.

A Somália tem uma população estimada de 17,1 milhões de habitantes e a principal religião praticada no país é o Islã. A expectativa de vida é de 55 anos para homens e de 58 para mulheres. Desde maio de 2022, o presidente é Hassan Sheikh Mohamud, que foi eleito pelo parlamento. Ele já havia sido presidente entre 2012 e 2017, em um governo que foi marcado pela luta contra os jihadistas do Al-Shabab.

b) Histórico e instabilidade

A Somália entrou em colapso após a derrubada do regime militar do presidente Siad Barre em 1991 e, desde então, encontra-se em guerra civil. A Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I, na sigla em inglês), que durou entre abril de 1992 e março de 1993, foi criada para monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio e escoltar as entregas de suprimentos humanitários aos centros de distribuição da cidade. O mandato e a força da missão foram posteriormente ampliados para permitir a proteção de comboios humanitários e de centros de distribuição em toda a Somália. Mais tarde, trabalhou com a Força-Tarefa Unificada (UNITAF, na sigla em inglês)[725] no esforço de estabelecer um ambiente seguro para a prestação de assistência humanitária.

A UNOSOM II (março de 1993 a março de 1995) foi criada para tomar as medidas apropriadas, incluindo de fiscalização, para estabelecer, em toda a Somália, um ambiente seguro para a assistência humanitária. Para tanto, a UNOSOM II deveria completar, por meio do desarmamento e da reconciliação, a tarefa iniciada pela Força-Tarefa Unificada para a restauração da paz, da estabilidade, da lei e da ordem.

Após o fim da UNOSOM II, os confrontos militares entre facções locais tornaram-se mais curtos e mais localizados. Isso se deveu, em parte, à intervenção militar em larga escala da Organização das Nações Unidas (ONU), que ajudou a conter os intensos combates entre as

[725] A UNITAF foi uma força multinacional conduzida pelos Estados Unidos (EUA) e criada pela Resolução 794 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ela funcionou entre dezembro de 1992 e maio de 1993, a fim de criar um ambiente protegido para a condução de operações humanitárias no sul da Somália.

principais facções, que então começaram a se concentrar na consolidação dos ganhos que haviam obtido.

Vários governos civis interinos ocuparam o poder entre 1991 e 2000, em uma tentativa de pacificação. Enquanto senhores da guerra rivais dividiam o país em feudos baseados em clãs, um governo de unidade apoiado internacionalmente, formado em 2000, empenhou-se para estabelecer o controle da Somália. A tomada da capital Mogadíscio e de grande parte do sul do país pela União dos Tribunais Islâmicos, em 2006, provocou uma intervenção de forças etíopes e, mais tarde, da União Africana (UA). Parte de seus membros dariam origem ao grupo terrorista Al-Shabab[726], que, em 2010, declarou aliança com a Al-Qaeda e esteve no controle da capital e da maior parte do sul do país até 2011, quando foi parcialmente expulso.

Em 2012, após um longo período de transição, a Constituição Federal Provisória da Somália foi acordada por meio de um amplo processo de consulta, e um novo Parlamento e um Governo Federal foram selecionados, com o compromisso de promover a transformação política do país. Esses esforços para alcançar a paz, a reconciliação e a estabilidade são liderados e coordenados pela Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália (UNSOM, na sigla em inglês), uma missão política especial estabelecida em Mogadíscio, em junho de 2013. Desde então, a UNSOM tem ajudado a sustentar o processo de federalismo na Somália.

Em 2007, o Conselho de Paz e Segurança da UA criou a Missão da União Africana na Somália (AMISOM, na sigla em inglês), uma missão regional de manutenção da paz, operada pela UA e com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ela visava a apoiar estruturas governamentais de transição, implementar um plano de segurança nacional, treinar as forças de segurança somalis e ajudar a criar um ambiente seguro para a entrega de ajuda humanitária. Como parte de suas funções, a AMISOM também apoiou as forças do governo federal da Somália em sua batalha contra os militantes do Al-Shabab. A duração do mandato da AMISOM era prorrogada de tempos em tempos, e, em sua última prorrogação, em dezembro de 2021, a AMISOM foi autorizada a "tomar todas as medidas necessárias para cumprir o seu mandato, em total conformidade com as obrigações dos Estados participantes ao abrigo do Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos direitos humanos, e no pleno respeito da soberania da Somália, integridade territorial e independência política".

O mandato da AMISOM terminou em 31 de março de 2022 e foi substituído pela Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS, na sigla em inglês). Seu mandato terminará em 2024, com a transição completa das operações de segurança para as Forças Armadas Nacionais da Somália. A ATMIS é composta de tropas dos seguintes países da África Oriental: Burundi, Djibuti, Etiópia, Quênia e Uganda.

---

[726] Al-Shabab significa "A Juventude" em árabe. O grupo visa a estabelecer um Estado islâmico com regras ditadas pela *sharia*. O grupo terrorista ficou maior, mais forte e mais ousado desde que a pequena presença militar dos EUA, de 750 soldados, foi ordenada a deixar o país no final do governo de Donald Trump. O Al-Shabab aproveitou a disfunção política da Somália após a retirada dos EUA para se reagrupar e melhorar sua capacidade de ataque na região do Chifre da África. Após a decisão de Joe Biden de enviar tropas novamente, a fim de manter uma presença consistente no país para conter a crescente ameaça terrorista, os EUA estão se preparando para enviar pouco menos de 500 soldados para tentar reverter a maré. Entretanto, a capacidade do Al-Shabab de realizar ataques complexos cresceu, e o grupo intensificou os ataques antes das eleições de maio de 2022. A ausência de forças estadunidenses no terreno também impactou as tropas somalis, apesar da presença de uma missão de paz da UA no país. O Al-Shabab permanece, até os dias atuais, vinculado à Al-Qaeda. Nos últimos meses, no entanto, o Estado Islâmico está se expandindo para a Somália, e algumas facções do Al-Shabab têm jurado fidelidade ao seu "califa".

c) Relações internacionais da Somália

A Somália disputa com o Quênia uma área rica em petróleo e gás no oceano Índico, o que afeta pescadores e contribui para a instabilidade na região. Nos últimos cinco anos, a Somália viu suas relações exteriores encolherem, e o país alinhou-se com Eritreia e Etiópia em termos de alianças regionais. Além disso, aproximou-se do Catar, o que veio à custa de relacionamentos históricos com Emirados Árabes Unidos (EAU) e Egito.

Na tentativa de aumentar sua influência na África subsaariana, a Turquia tornou-se um importante parceiro da Somália. A Agência de Cooperação Turca conduziu a maior operação de ajuda internacional da Turquia; na Somália está a maior embaixada da Turquia, assim como a maior base militar ultramarina do país; a Turquia desempenha o papel facilitador nas negociações entre o governo e a administração da Somalilândia; o comércio bilateral e os investimentos turcos na Somália são expressivos; o Aeroporto Internacional de Mogadíscio e o Porto Marítimo de Mogadíscio são administrados por empresas turcas na Somália; e, desde 1992, mais de mil estudantes somalis receberam bolsas turcas de ensino superior.

d) Pirataria

A partir de meados dos anos 2000, os atos de pirataria e de roubo armado contra navios na costa da Somália começaram a adquirir relevância progressiva. Enquanto se supunha que houvesse algumas dezenas de piratas na Somália em 2006, já em 2008 a estimativa oscilava entre mil e 1,5 mil piratas. Em 2008, a costa da Somália respondeu por 85% do número total de navios sequestrados no mundo e por 91% das pessoas feitas reféns, o que evidencia a estratégia adotada pelos piratas da região: a cobrança de resgate em troca da libertação de tripulações mantidas reféns.

O aumento progressivo do número de ataques restringiu a liberdade de navegação na área (inclusive no golfo de Áden, ao norte da Somália, importante rota comercial com grande circulação de navios) e causou impactos econômicos e securitários negativos. O tema foi abordado pela comunidade internacional em junho de 2008, quando o CSNU emitiu a Resolução 1816. O documento é considerado o ponto de partida para o combate efetivo à pirataria na costa da Somália e serve de fundamento normativo para diversas operações que atuaram ou atuam área.

Embora não esteja atualmente presente na região, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi a pioneira nessas ações, tendo realizado três operações sucessivas na costa somali: *Allied Provider* (2008), *Allied Protector* (2009) e *Ocean Shield* (2009-2016). A Operação *Ocean Shield* foi encerrada em novembro de 2016, com a retirada de todos os seus navios e aeronaves de patrulha do Chifre da África, após uma queda acentuada nos ataques. De fato, o último ato de pirataria bem-sucedido na região aconteceu em abril de 2017. Antes disso, os últimos dois ataques bem-sucedidos datavam de 2012. Em abril de 2019, uma tentativa de ataque foi suprimida. São números expressivamente mais baixos do que os 222 ataques registrados em 2009, por exemplo.

A ausência de incidentes nos últimos anos motivou a decisão do CSNU de não estender o mandato da Resolução 2608 (2021), que autorizava o ingresso de navios estrangeiros nas águas territoriais somalis para combater a pirataria. Navios e aviões estrangeiros ainda podem afastar e perseguir piratas na região, mas somente no espaço aéreo e nas águas internacionais, e não da Somália. Apesar da retirada da OTAN em 2016 e do fim da autorização do CSNU mencionada, ainda há operações militares ativas que visam garantir a segurança da costa somali.

As principais operações antipirataria atualmente vigentes na região são a Operação Atalanta (EUNAVFOR, na sigla em inglês) e a Força-Tarefa Combinada 151 (FTC-151). As duas atuam frequentemente em conjunto.

A Operação Atalanta é a operação militar marítima executiva da União Europeia (UE) para a Somália. Seu mandato inicial (de 2008 a 2020) já foi estendido duas vezes e sua data limite atual é 31 de dezembro de 2024. Os objetivos da Operação Atalanta são proteger embarcações do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e outras embarcações vulneráveis, prevenir e reprimir a pirataria e o roubo armado no mar, monitorar atividades de pesca na costa da Somália, fortalecer a segurança marítima regional, entre outros. Sua área de atuação abrange o sul do mar Vermelho, o golfo de Áden, parte do oceano Índico, incluindo a República de Seychelles, e o mar territorial, as águas interiores e faixa de território costeiro da Somália. Atualmente, o comandante da operação é o vice-almirante espanhol José María Núñez Torrente.

A FTC-151 é uma força-tarefa multidimensional que realiza operações para dissuadir, interromper e reprimir a pirataria no Chifre da África. Fundada em 2009, sua área de operações engloba o golfo de Áden, o mar Arábico e o oceano Índico. A FTC-151 integra as Forças Marítimas Combinadas (FMC), que são uma parceria entre 34 países cujo objetivo é fazer frente aos atores não estatais ilícitos que atuam em alto-mar e promover a segurança, a estabilidade e a prosperidade em mais de três milhões de milhas quadradas de águas internacionais, que abrangem algumas das mais importantes rotas comerciais do mundo. Além da FTC-151 (combate à pirataria), as FMC têm outras três forças-tarefas combinadas (FTCs 150, 152 e 153).

O contra-almirante brasileiro Nelson de Oliveira Leite detém o comando da FTC-151 desde agosto de 2022 até fevereiro de 2023. É o segundo período de liderança brasileira da missão: o País já ocupou o cargo entre junho e novembro de 2021. O engajamento do Brasil não somente reforça a sua posição como ator capaz de contribuir para a manutenção da segurança das linhas de comunicação marítimas como também possibilita o seu aprofundamento operacional e tático no combate à pirataria, que pode ser replicado no enfrentamento de ilícitos similares na região do golfo da Guiné (oceano Atlântico)[727].

e) Somalilândia

A Itália controlou partes da Somália a partir de 1880; no contexto da Segunda Guerra Mundial, em 1941, a região passou para o domínio britânico. Entre 1950 e 1960, a Somália Italiana foi convertida em um Protetorado das Nações Unidas sob a administração de Roma. Em 1º de julho de 1960, a Somália Italiana conquistou a independência, após a qual se uniu à vizinha Somalilândia Britânica, que havia se tornado independente poucos dias antes, em 26 de junho do mesmo ano, e ambas formaram a República da Somália.

Nos anos 1980, surgiu um grupo rebelde, o Movimento Nacional Somali (MNS), que se opunha ao presidente militar do país (Barre), no poder desde 1969. Em 1991, ao lado de outros grupos insurgentes, o MNS derrubou o mandatário. O movimento rebelde, no entanto, não reconheceu o governo instalado em seu lugar e declarou a independência da região, tornando-se a República da Somalilândia em maio de 1991. O governo da Somalilândia se vê como sucessor da Somalilândia Britânica, enquanto a Somália sucedeu a parte italiana da colônia. A capital é Hargeisa.

[727] Para mais informações sobre pirataria na costa da Somália e, também, no golfo da Guiné, ver a tese de Marcio Seiner apresentada à Escola de Guerra Naval em 2020: *O Golfo da Guiné: Proposições para o combate à pirataria, considerando as práticas adotadas na costa da Somália*.

Nenhum governo reconheceu o Estado da Somalilândia (localizado no norte do país, na fronteira com Djibuti e Etiópia) desde que ele se separou da Somália em 1991. Legalmente, portanto, a Somalilândia ainda faz parte da Somália. A comunidade internacional prometeu não reconhecer a área como um Estado até que a UA o faça, e essa organização teme que outros estados separatistas da Somália possam seguir o exemplo e que isso possa influenciar outras regiões africanas. Alguns países mantêm relações informais com a Somalilândia: a Etiópia possui um escritório comercial e um consulado em Hargeisa; Turquia e Djibuti têm consulados. O Reino Unido tem um escritório de representação em Hargeisa desde 2015. Em 2020, junto com a Dinamarca e a Holanda, o governo britânico aprovou acordos com a Somalilândia para investimentos em infraestruturas, com o intuito de fomentar crescimento econômico. Os Estados Unidos (EUA) receberam um escritório de representação da Somalilândia em Washington (embora não ocorra a aplicação das imunidades e privilégios das Convenções de Viena, por não se tratar de ente soberano).

A Somalilândia tem sua própria moeda, seu passaporte, uma burocracia e forças policial e militar. Ao contrário de outras partes da Somália, as ruas da Somalilândia são relativamente ordenadas e seu governo central funciona. A Constituição da Somalilândia foi adotada pelo Parlamento da Somalilândia em 2000 e submetida a referendo popular em 2001, quando foi aprovada com 97% de votos favoráveis. Desde 2003, a Somalilândia tem realizado eleições democráticas que resultam em transferências pacíficas de poder. Neste ponto, o país talvez esteja mais maduro politicamente do que outros países africanos que gozam de independência há 50 anos ou mais.

Sua economia frágil sobrevive com o US$ 1 bilhão que recebe dos "somalilandeses" que vivem no exterior e com o comércio de gado com países vizinhos. A região não é elegível para ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Como resultado, o governo sobrevive com um pequeno orçamento de cerca de US$ 250 milhões por ano e conta com o apoio dos anciões do clã local para lhe dar legitimidade; a Somalilândia também recebe ajuda financeira de organizações humanitárias e de organizações não governamentais. O governo, desse modo, tem dificuldade para fornecer serviços e investir em infraestrutura. Esses desafios ainda não minaram a paz e a estabilidade relativas da região separatista, em grande parte devido ao sistema secular de clãs da Somalilândia e à sua interpretação conservadora do Islã. Há chance, no entanto, de que a boa sorte da área possa mudar, já que a pobreza e o desemprego são galopantes, e esse desemprego atinge mais duramente os jovens, o que os torna alvos potenciais para islamistas radicais.

A Somalilândia está posicionada ao longo do golfo de Áden, uma importante via marítima por onde passa quase um terço do transporte marítimo mundial. Sua localização ajuda o governo a atrair novos negócios de comércio e desenvolvimento. No final de 2016, por exemplo, uma empresa de Dubai anunciou que investiria cerca de US$ 450 milhões para gerenciar e modernizar o porto de Berbera e desenvolver um corredor que o conectasse à fronteira com a Etiópia. O governo da Somalilândia também assinou um acordo com os EAU para a construção de uma base militar em Berbera[728].

Os burocratas de Mogadíscio e a comunidade internacional temem que o reconhecimento da independência da Somalilândia encoraje outras províncias secessionistas, como Jubalândia e Puntlândia, levando à balcanização da Somália. Eles também temem que a criação de um novo Estado ali possa reacender tensões regionais com Etiópia e Quênia, países que possuem consideráveis regiões étnicas da Somália. Há poucos lobistas para defender o reconhecimento da

[728] Houve uma alteração do projeto original em 2019 e a infraestrutura em construção deverá servir como aeroporto civil. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-somalia-emirates-idUSKBN1W00FI.

Somalilândia, mas eles existem e vêm de alguns lugares surpreendentes: a cidade inglesa de Sheffield reconheceu a Somalilândia em 2014, e a cidade galesa de Cardiff seguiu o exemplo em 2015. Ambas têm comunidades consideráveis de "somalilandeses", que pressionaram, com sucesso, seus conselhos municipais. Poucos países querem ser os primeiros a apoiar o movimento de independência da região, por medo de romper com o consenso internacional. Reconhecer o sucesso desse Estado separatista poderia servir de advertência às tentativas da comunidade internacional de reconstruir a Somália como um todo. Isso dissiparia a noção de que estados bem-sucedidos são formados apenas por meio de esforços de mediação da ONU, de cúpulas e de intervenções.

O governo da Somalilândia defende sua autonomia com base em alguns fatos: a região realiza eleições livres e justas, tem sua própria moeda, e as forças de segurança emitem seus próprios passaportes. Além disso, ele afirma que sua reivindicação de independência é consistente com uma norma de longa data da UA e de sua antecessora, a qual diz que as fronteiras da era colonial devem ser mantidas. Alguns analistas também observam que os "somalilandeses" são, predominantemente, do clã *isaaq*[729] e, portanto, etnicamente distintos de outros somalis. O caso da Somalilândia não é similar ao de muitos movimentos secessionistas, porque, na realidade, por um breve período, entre 26 de junho e 1º de julho de 1960, ela foi independente, com este *status* reconhecido por 35 países.

[729] O genocídio instigado por Siad Barre contra o clã *isaaq* entre 1987 e 1989 foi um dos motivos que levou à guerra civil que persiste até hoje na Somália. Também conhecido como "Holocausto de Hargeisa", o evento deixou de 50 mil a 200 mil mortos.

3.11.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-África

Marcos: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS, 1986); Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996); Cúpula América do Sul-África (ASA, 2006; paralisada desde 2013); Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné (2019). Há parceria estratégica (2010) com África do Sul e Angola, além de mecanismo de diálogo estratégico (2013) com Nigéria.

Coordenação Política

Instituições: A União Africana (UA) é um ator fundamental na política externa brasileira, pois funciona como fórum para discutir e lançar iniciativas no continente africano em áreas como política, economia, agricultura e desenvolvimento social. Refletindo a importância da UA para o País, o Brasil abriu uma embaixada em Adis Abeba, em 2005, estando o embaixador do Brasil na Etiópia também credenciado como representante do governo brasileiro junto à UA. Desde então, o Brasil tem sido convidado a participar dos principais eventos da UA como país observador. Além disso, ocorreram reuniões da Cúpula ASA (2006, 2009 e 2013[730]).

Visitas de Alto Nível: Houve périplo de Gibson Barboza (1972); Figueiredo é o primeiro presidente a visitar a África (1983); nas últimas décadas, para além de visitas bilaterais, destaca-se participação do presidente Lula nas 13ª e 17ª Assembleias da UA, em 2009 e 2011 (nesta, já como ex-presidente), e da presidenta Dilma na celebração do Jubileu de Ouro da UA, em 2013. Apesar de Ernesto Araújo realizar périplo por países do entorno estratégico brasileiro (2019), Bolsonaro jamais visitou o continente. O ministro Carlos França viajou a Luanda, capital de Angola, para participar da 3ª reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola (CBAN) e da XXVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em de junho de 2022. Em 2021 e 2022, houve visitas dos presidentes de Cabo Verde e Guiné-Bissau – em 2022, no contexto das celebrações do bicentenário da Independência do Brasil.

Discurso Oficial: As três principais vertentes da política externa de Bolsonaro para a África, conforme identificado pelo diretor do Departamento da África em 2019, eram: a cooperação para o desenvolvimento, que não se limita apenas à vertente técnica; comércio e investimentos, que se aglutinam em uma vertente de diplomacia econômica; e a concertação política.

Convergências

Convergências Multilaterais e Plurilaterais: Brasil e África apoiam a reforma da governança global e da arquitetura financeira internacional; defendem o financiamento ao desenvolvimento, a liberalização do comércio agrícola e a cooperação.

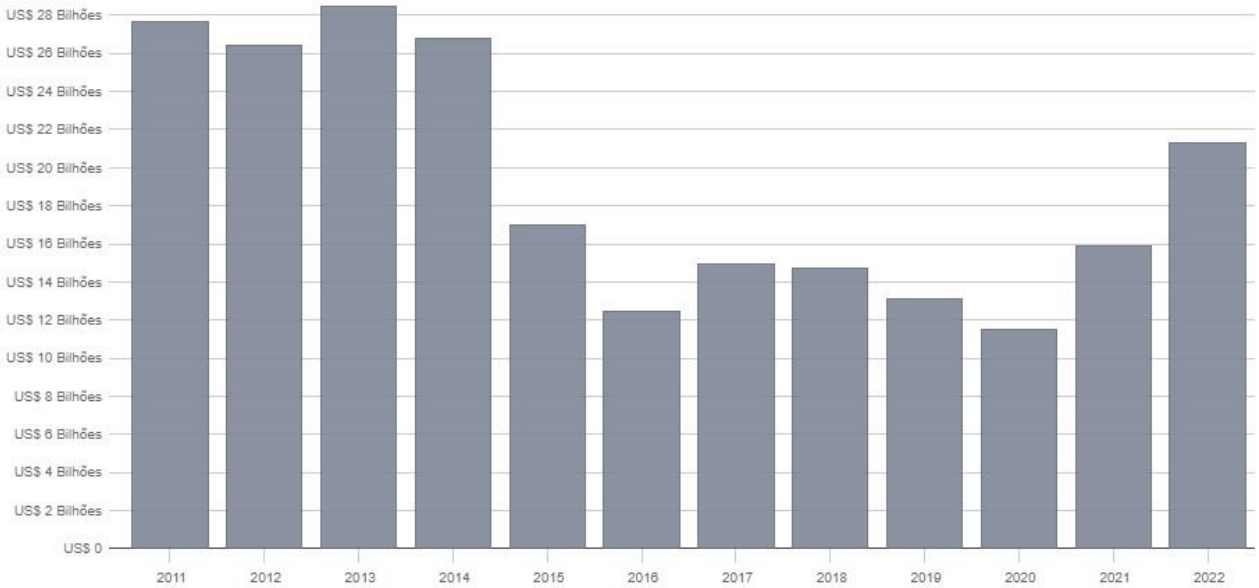
Convergências Regionais: Ambos defendem um Atlântico Sul livre de armas nucleares e combatem o narcotráfico, o terrorismo e a pirataria em regiões como o Golfo da Guiné.

[730] As crises políticas no Brasil, na América do Sul e na África e a perda de interesse nessas cúpulas resultaram na falta de novos encontros desde 2013.

<u>Segurança e Defesa:</u> A Política (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) consideram o Atlântico Sul e a costa leste da África parte do entorno estratégico brasileiro. Além de iniciativas bilaterais de cooperação, Brasil é fundador da ZOPACAS, é membro pleno do G7++ dos Amigos do Golfo da Guiné e participa da Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (RDC, MONUSCO, na sigla em inglês), da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês), da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês) e da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (RCA, MINUSCA, na sigla em inglês).

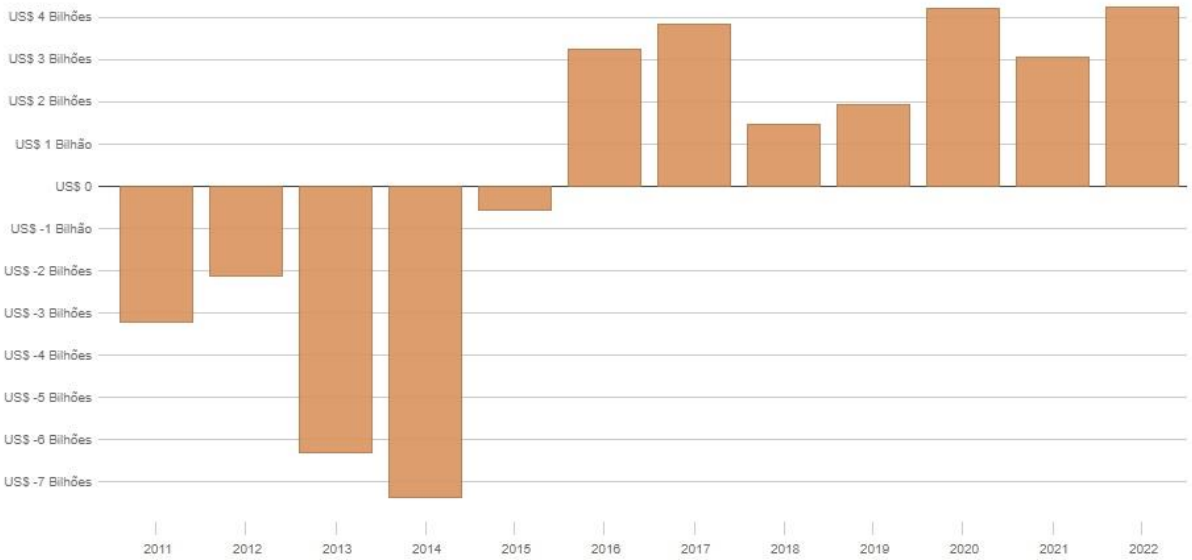
<u>Comércio</u>:

Marcos: Os principais marcos institucionais bilaterais do relacionamento econômico são os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) assinados com países africanos, o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Egito, o Acordo de Preferência Comercial MERCOSUL- União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e as negociações entre MERCOSUL e países africanos como Tunísia e o Marrocos, com quem já temos acordos-quadro. As exportações do Brasil para a África atingiram seu ápice em 2012, enquanto as importações do Brasil oriundas da África atingiram seu ápice em 2013. O comportamento dos fluxos comerciais na última década pode justificar-se, como principal fator, pela retração nas importações de petróleo decorrente da crise econômica por que passou o Brasil.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

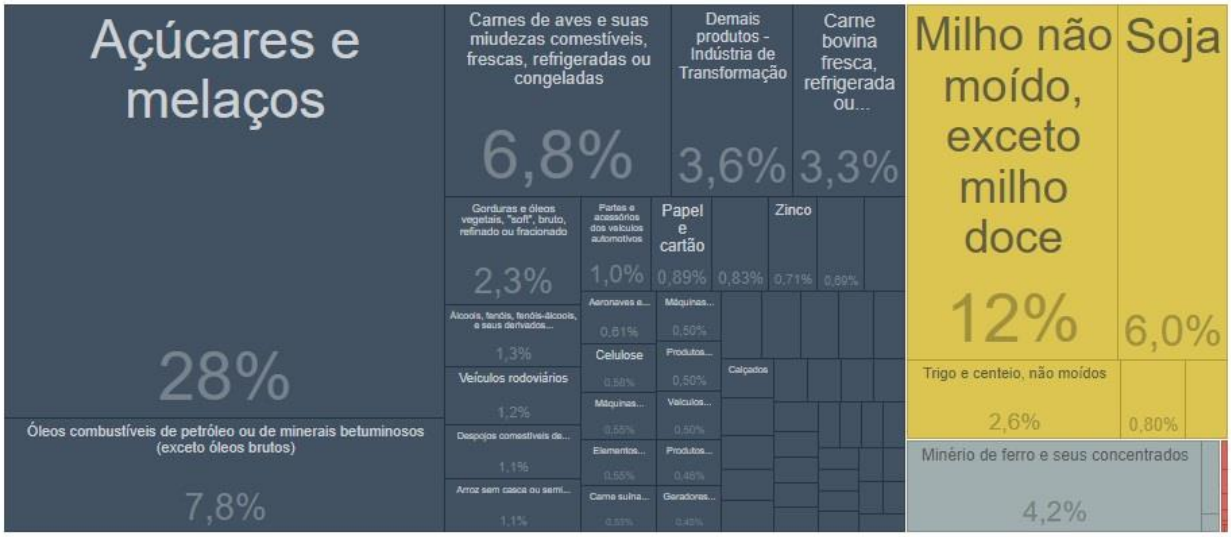
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

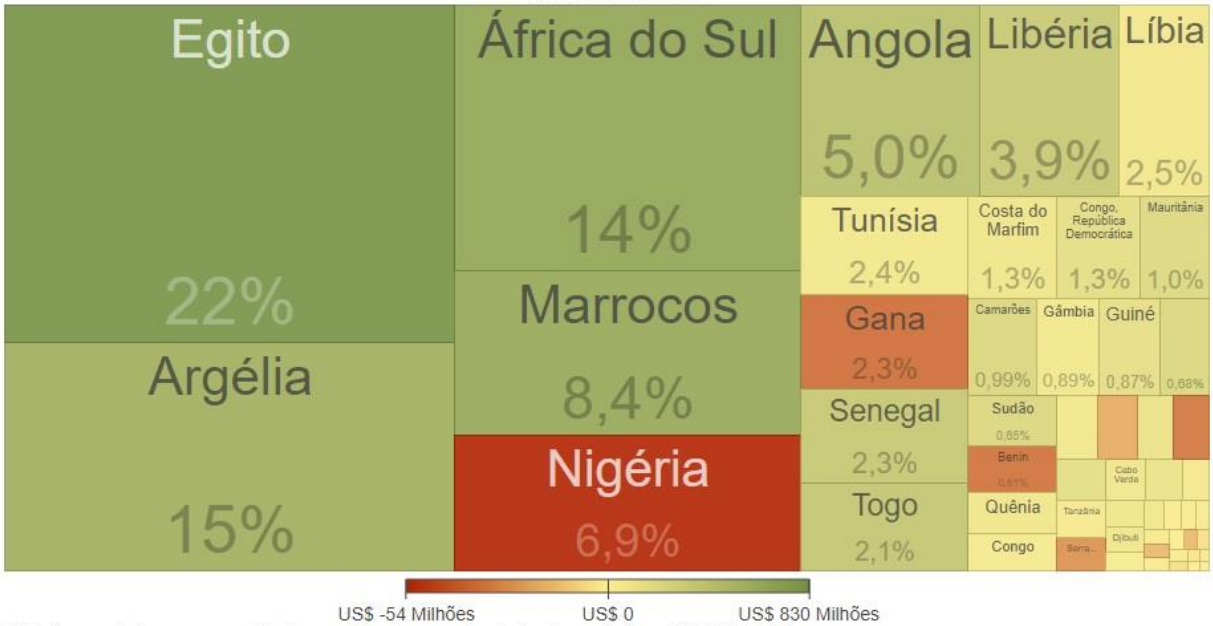
Total: US$ 12,8 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 12,8 Bilhões

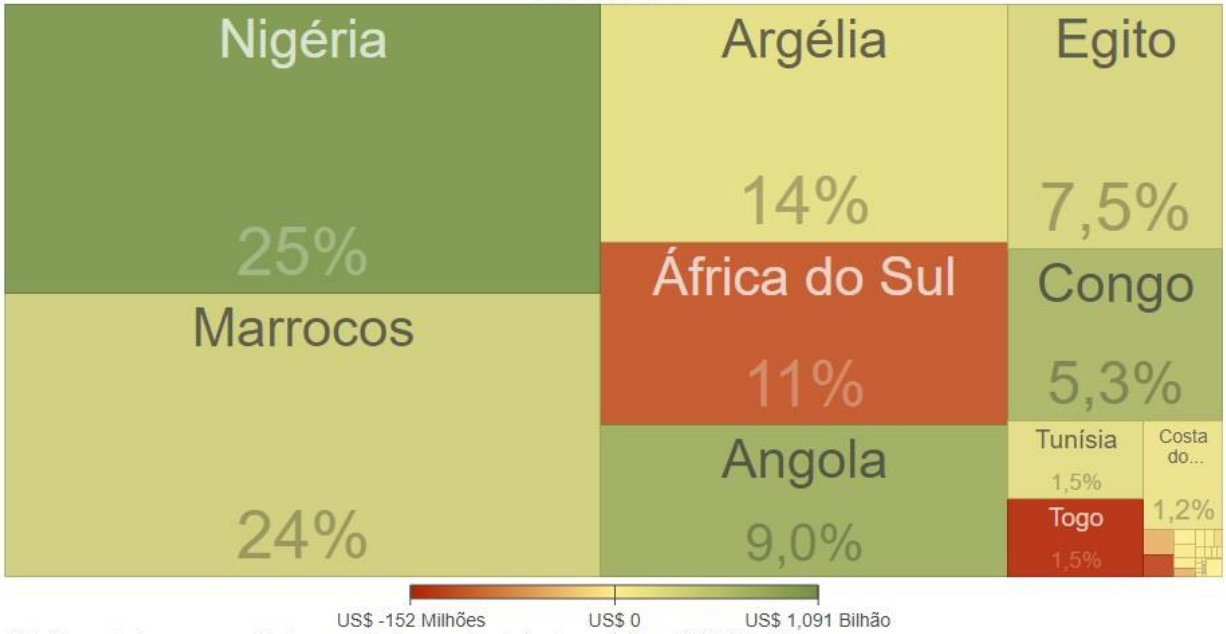


*Variações em relação ao mesmo período do ano anterior. As cores estão relacionadas a variação em US$ do Valor FOB

Total: US$ 8,5 Bilhões

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 8,5 Bilhões



*Variações em relação ao mesmo período do ano anterior. As cores estão relacionadas a variação em US$ do Valor FOB

Investimentos

Investimento do Brasil na África: Agronegócio, construção civil, mineração e petróleo. Grandes empreiteiras apoiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram um grande papel nesses investimentos.

Investimentos da África no Brasil: Comunicações, fertilizantes, mercado editorial, minério de ferro e petróleo.

Cooperação

Aspectos gerais: O Itamaraty e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) assinaram, em 2012, um memorando de entendimento por ocasião da visita do diretor-executivo da NEPAD ao Brasil. O principal objetivo do memorando é estabelecer uma estrutura para a coordenação e cooperação entre as duas partes com base em seus interesses complementares e capacidades no cumprimento de metas comuns para promover o desenvolvimento na África. A cooperação, no escopo desse memorando de entendimento, abrange estímulo à cooperação econômica Brasil-África por meio da promoção de comércio e investimento, e compartilhamento de conhecimento e experiências na elaboração e implementação de políticas públicas em diferentes campos relevantes de cooperação, em áreas como infraestrutura, energia, agricultura, segurança alimentar e nutrição, desenvolvimento sustentável, gerenciamento de recursos naturais, redução de pobreza, ciência, tecnologia e inovação, recursos humanos, desenvolvimento de capacitação e cultura. Em janeiro de 2023, a ABC representou o Brasil no Segundo Fórum Africano de Alto Nível de Cooperação Sul-Sul e Trilateral para o Desenvolvimento Sustentável, em Kampala (Uganda).

Cooperação Técnica: No que diz respeito à cooperação, deve-se ressaltar a África como, ao lado da América Latina e Caribe, destino principal das atividades de cooperação técnica desenvolvidas pelo Brasil e executadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em áreas como agricultura e segurança alimentar, erradicação da fome e da pobreza, saúde, educação e capacitação técnico-industrial. Em 2007, o Brasil e a UA assinaram um Acordo de Cooperação Técnica, que forneceu uma base legal para vários projetos de cooperação bilateral e regional entre o Brasil e seus parceiros africanos.

Eleitoral: Brasil tem participação ativa em missões eleitorais nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Laços históricos e humanos unem o Brasil e a África. Atualmente há cerca de 27 mil brasileiros vivendo na África. Cerca de metade da população brasileira, em torno de 105 milhões de pessoas, se identifica como negra ou parda, o que dá a dimensão da diáspora africana no País: o Brasil é a maior "nação africana" fora da África – se pertencesse ao continente, esse contingente populacional colocaria o Brasil como o quarto maior país, atrás de Nigéria (1º), Etiópia (2º) e Egito (3º).

Cultural: Unidade-piloto de Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Luanda.

Humanitária: Doações em casos de desastres naturais e humanitários.

Educacional: Predominância de países africanos no Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e no Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG).

Financeira: Reestruturação de dívida de países africanos.

Para mais detalhes sobre a cooperação desenvolvida pelo Brasil, ver o tomo 6.

II. Relações Brasil-África do Sul

Marco: Até 1975, o Brasil manteve posição dúbia em relação ao regime sul-africano, quando votou a favor de sua condenação no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e retirou seu embaixador do país. Em 1985, o Brasil impõe sanções culturais, artísticas e desportivas, e fecha o consulado reiterando o repúdio ao regime racista e às intervenções sul-africanas em países vizinhos. Em 1990, o Brasil insta a transformação do país em uma democracia multirracial "no menor prazo possível". Com o fim do *apartheid*, houve visita de Mandela ao Brasil em 1991 e levantamento total das sanções em 1994. Em 1996, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o primeiro presidente a visitar o país. Em 2010, é lançada a Parceria Estratégica.

Embaixada: Brasil e África do Sul estabeleceram relações diplomáticas em 1948, mas, desde 1918, há consulado na Cidade do Cabo. Em 1971, o Escritório de Representação sul-africano em Brasília é convertido em Embaixada. Em 1974, a legação brasileira é transformada em Embaixada, mas chefiada por encarregado de negócios, em repúdio à política do *apartheid*.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Brasil-África do Sul (COMISTA, 2002), cuja VI reunião ocorreu em 2019.

Visitas de Alto Nível: Os dois países têm histórico recente de encontros bilaterais de alto nível. Em janeiro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro encontrou-se com o presidente Cyril Ramaphosa à margem do Fórum Econômico Mundial em Davos. Em maio do mesmo ano, o ministro da Defesa, general Fernando Azevedo e Silva, compareceu à cerimônia de posse do segundo mandato de Ramaphosa. O presidente Bolsonaro e o presidente Ramaphosa voltaram a encontrar-se na Cúpula do G20, em Osaka, em junho de 2019, e à margem da Cúpula dos BRICS, em Brasília, em novembro de 2019. Em julho de 2019, o chanceler Ernesto Araújo e a ministra Naledi Pandor mantiveram reunião bilateral à margem do BRICS, no Rio de Janeiro. No ano seguinte, em dezembro, ambos mantiveram videoconferência, ocasião em que puderam repassar a agenda bilateral em temas como defesa, comércio, coordenação em foros internacionais, entre outros.

Discurso Oficial: Ambos os países mantêm abertos os canais de diálogo em foros multilaterais e propiciam constante apoio mútuo a suas candidaturas em organismos internacionais. São membros do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), do BRICS, do BASIC e do G20. Possuem intensa agenda bilateral, marcada pela elevação, há dez anos, ao nível de "Parceria Estratégica". Na pauta do relacionamento estão temas de defesa e segurança, energia nuclear, investimentos, cooperação e acesso a mercados.

Convergências

Convergências Multilaterais: Defesa da reforma da governança global.

Convergências Plurilaterais: No IBAS, defesa da democracia, da cooperação Sul-Sul, do desenvolvimento e alívio da pobreza, entre outros temas. No BASIC, defesa das responsabilidades comuns, porém diferenciada. No G20, atuação em favor de maior protagonismo dos países em desenvolvimento. No BRICS, atuação em prol da reforma da governança e da arquitetura financeira multilaterais. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), são integrantes do Grupo

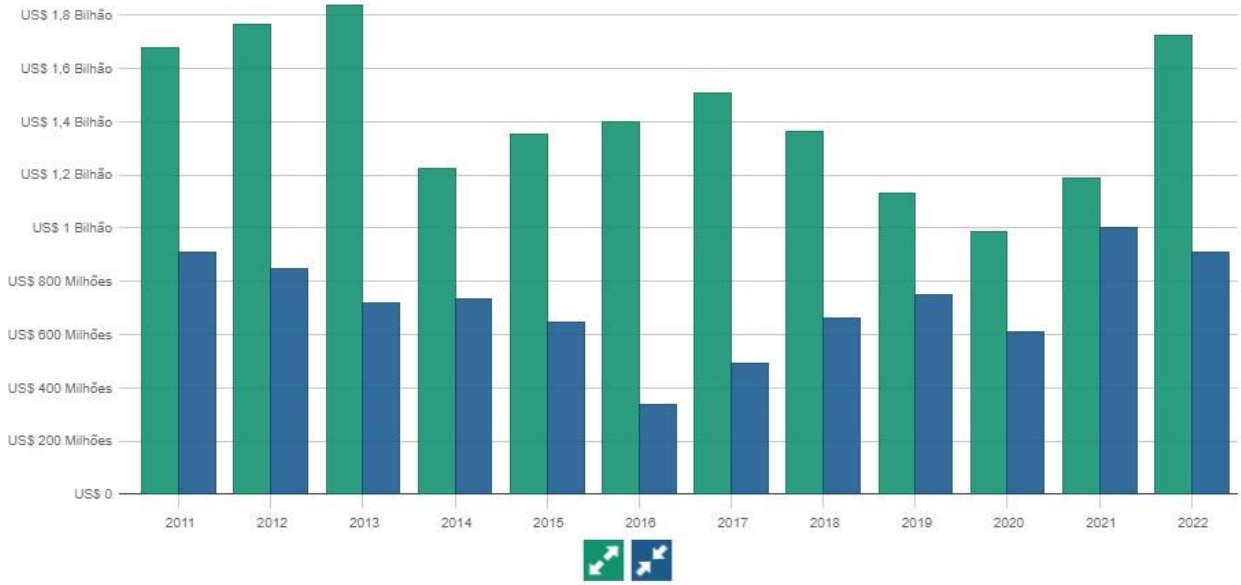
de Cairns. Na Organização das Nações Unidas (ONU), apoio do G4, integrado pelo Brasil, à posição comum africana, e participam de ambos os países no G77+China.

Segurança e Defesa: No campo de paz e segurança, os países se articulam na defesa do Atlântico Sul por meio da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul ZOPACAS, de manobras navais conjuntas nos âmbitos do Atlasur (XI versão ocorreu em 2018) e do IBSAMAR. As indústrias de defesa desenvolvem conjuntamente os mísseis A-Darter, que estão em fase final de testes e deverão permitir o domínio de tecnologias e a independência no ciclo de desenvolvimento e produção de mísseis ar-ar; já foram concluídas as negociações do acordo bilateral sobre mísseis ar-ar, que constituirá a base legal internacional para produção e venda desses armamentos. Em outubro de 2021, foi realizado, em formato de seminário virtual, o I Diálogo da Indústria de Defesa Brasil-África do Sul. A Embraer inaugurou, em meados de 2018, centro de treinamento regional em Joanesburgo. A cooperação na área de defesa tem como marco conceitual o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Assuntos de Defesa, de 2003, e em vigor no plano internacional desde 2013. Estão sendo negociados, ainda, acordo para proteção mútua de informação confidencial, a emenda ao acordo de cooperação em matéria de defesa e a constituição de Diálogo Estratégico em Defesa (Mecanismo 2+2).

Comércio

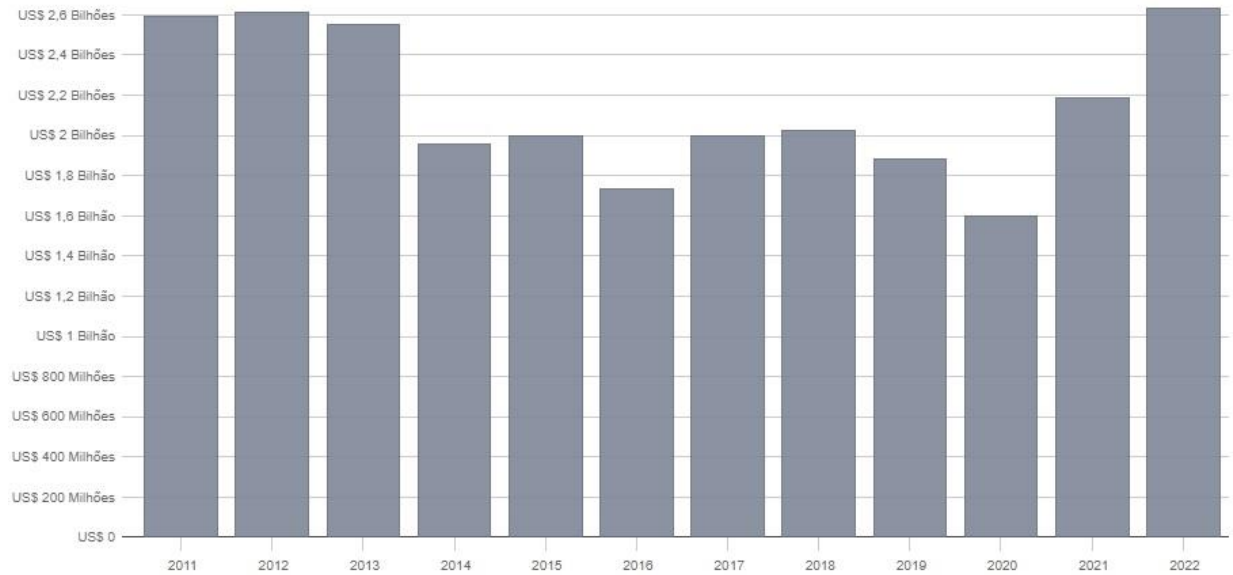
Marcos: África do Sul é o principal parceiro do brasil na África Austral. Assinado em 2008 pelo MERCOSUL e em 2009 pela SACU[731], o acordo de comércio preferencial (ACP) entrou em vigor em 2016. Apesar da vigência do acordo, não tem havido crescimento no comércio com a África do Sul desde 2017. O ACP não inclui todo o universo tarifário, mas apenas 1.026 de linhas tarifárias ofertadas pela SACU e 1.076 itens pelo MERCOSUL, com margens de preferência de 10%, 25%, 50% e 100%. Quase nada da pauta agrícola tem redução tarifária. Além do comércio de bens, trata de regras de origem, medidas de salvaguardas, medidas *antidumping* e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio (TBT), medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e solução de controvérsias.

[731] A SACU reúne cinco países da África Austral: África do Sul, Botsuana, Lesoto, Essuatíni e Namíbia.



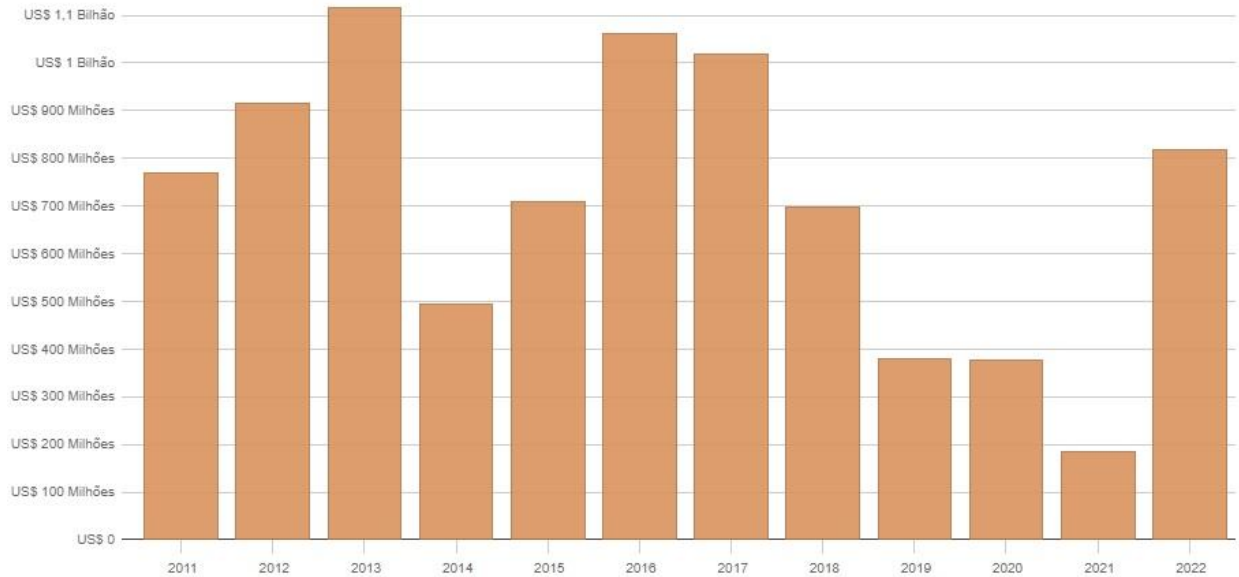
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Em dezembro de 2018, a *South African Poultry Association* (SAPA) formalizou pedido de elevação de tarifas de importação de alguns cortes de carne de frango, de 12% e 37% para 82%, em linha com sua tarifa consolidada na OMC. Ademais, a autoridade sul-africana aplicou, em fevereiro de 2022, direito *antidumping* provisório. O valor do direito provisório para o Brasil foi de 265,1%, como regra geral. Em agosto de 2022, África do Sul suspendeu a imposição de direito *antidumping* contra exportações brasileiras de cortes de frango congelados. Os atuais temas prioritários na agenda agrícola para o Brasil são a retirada das salvaguardas (relacionadas à febre aftosa) atualmente em vigor contra as importações de carne com osso e miudezas de bovinos do Brasil para a África do Sul e negociações de certificados sanitários de alguns produtos.

Investimentos

Investimentos da África do Sul no Brasil: Entre 2019 e 2021, três grandes empreendimentos sul-africanos foram realizados no Brasil, nas áreas de mineração (megaprojeto de extração, transporte e exportação de minério de ferro da Minas-Rio, pela empresa Anglo American), editorial (compra de 30% da editora Abril) e aeroportuária (concessão do aeroporto de Guarulhos).

Investimentos do Brasil na África do Sul: Destaca-se a presença nas áreas de transportes (Marcopolo), motores elétricos (WEG), alimentos (a AB Inbev conquistou presença em 17 mercados africanos) e construção civil (a Camargo Corrêa detém 11% do mercado local de cimento). A Embraer inaugurou, em meados de 2018, centro de treinamento regional em Joanesburgo, com dois simuladores de jatos da companhia e capacidade para treinar até dois mil operadores por ano, em parceria com a companhia aérea sul-africana Air-Link. Há, ademais, presença no mercado sul-africano de O Boticário, Tramontina, Intercement e Wyda. Em novembro de 2020, a Embaixada em Pretória celebrou convênio com a *Brazil-South Africa Chamber of Commerce* (BSA *Chamber*), primeira câmara de comércio bilateral entre Brasil e África do Sul, que poderá ter papel importante nas relações comerciais e de investimento entre os países e coadjuvar em muitos momentos a ação da Embaixada.

Cooperação

Cooperação Técnica: Desde 2003, há Acordo de Cooperação Técnica, porém não há projetos de em execução. Entretanto, registram-se demandas sul-africanas nas áreas de meio ambiente, saúde e agricultura. Cabe citar o diálogo entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o *African Renaissance Fund*, em reunião realizada em agosto de 2021, em que foram levantados temas com potencial de colaboração, como meio ambiente, bioenergia, entre outros.

Jurídica: Encontram-se em estados avançados de negociação o Acordo de Cooperação Jurídica em Matéria Penal e o Tratado de Extradição. Em dezembro de 2020, o Ministério Público Federal e a *National Prosecuting Authority* (NPA) da África do Sul assinaram memorando de entendimento de modo a abrir caminho para a cooperação entre as duas instituições, com intercâmbio de informações e troca de experiências. Em outubro de 2021, o Brasil deu início a negociações de um Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas, ora em análise das autoridades sul-africanas. O tema assume importância diante do crescente número de brasileiros presos na África do Sul e de sul-africanos no Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Citam-se como objetos de cooperação em ciência e tecnologia: incubação cruzada de *startups* na área de *agritech*; acordo de cooperação científica e tecnológica entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a *National Research Foundation* (NRF), da África do Sul; diplomacia da inovação, entre outros. Acordo em Ciência, Tecnologia e Inovação está pronto para ser assinado. Existiu Comitê Conjunto de Cooperação Científica e Tecnológica (CCCCT), no âmbito de acordo bilateral já expirado. A África do Sul já demonstrou interesse em cooperar nos campos de Tecnologias da Informação e Comunicações, para o qual está em negociação memorando de entendimento, e de lançamento de satélites.

Energia: Durante a VI COMISTA, a África do Sul pediu informações detalhadas acerca de como o marco regulatório brasileiro sobre biocombustíveis contempla políticas de incentivos e subsídios aos produtores locais. Há interesse sul-africano em conhecer a experiência brasileira no campo da

bioenergia. Está em fase final de negociação o Acordo sobre os Usos Pacíficos da Energia Nuclear: o instrumento contribuiria para o fornecimento de molibdênio-99 (utilizado em exames diagnósticos na detecção de câncer) ao Brasil de modo seguro, previsível e contínuo; e o aprendizado de técnicas científicas e modelos organizacionais.

Meio Ambiente: Em 2021, foi retomada iniciativa de troca de experiências sobre a concessão de áreas destinadas a parques nacionais e a gestão de infraestruturas de visitação dessas unidades de conservação entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o *South African National Parks* (SANParks), vinculado ao Ministério dos Assuntos Ambientais, da África do Sul. Em novembro do mesmo ano, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, e sua homóloga sul-africana, Barbara Creecy, assinaram o Plano de Implementação para o período 2021-2026 do Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente entre Brasil e África do Sul.

Agricultura: Em maio de 2019, definiram-se dois temas prioritários para a cooperação técnica na área de agricultura entre Brasil e África do Sul: 1) capacitação sobre produção, processamento e comercialização de produtos agrícolas e 2) preparação de estratégias domésticas de estímulo à indústria do agroprocessamento, especificamente para o desenvolvimento dos setores de produção de frango e açúcar. Na VI COMISTA, os delegados da África do Sul manifestaram interesse em iniciar cooperação técnica com o Brasil no setor agrícola, em diversas áreas: agricultura familiar, educação rural e mecanização de pequenos produtores, entre outras. Em setembro de 2020, a África do Sul enviou proposta de acordo em agricultura que prevê amplo marco institucional para a cooperação bilateral. Sob esse arcabouço, pretende-se promover iniciativas de cooperação técnica com o Brasil em diversas áreas, como agricultura familiar, educação rural, mecanização de pequenos produtores e aprofundamento de relações entre o *Agricultural Research Council* (ARC) e as instituições brasileiras de pesquisa agropecuária. No entanto, ainda não se encerrou a etapa negociadora desse acordo.

Educação e Cultura: O Brasil conta com dois leitorados na África do Sul, um na Universidade da Cidade do Cabo e outro na Universidade de Pretória. Existe potencial inexplorado na cooperação em matéria de ensino superior, haja vista a baixa procura de estudantes sul-africanos por vagas em universidades brasileiras, a despeito da existência de acordo assinado na área.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 3,7 mil brasileiros na África do Sul.

Humanitária: Em 2020, o Brasil repatriou mais de 850 cidadãos brasileiros retidos na África do Sul, e foram repatriados 61 nacionais sul-africanos impedidos de sair do Brasil por conta da pandemia de COVID-19.

III. Relações Brasil-Angola

Marcos: Estabelecimento de relações diplomáticas (1975)[732]; Comissão Mista (1982)[733]; apoio de Angola na iniciativa brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS, 1986); participação do Brasil na Primeira, na Segunda e na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (na sigla em inglês, UNAVEM I: 1989-1991; II: 1991-1995; e III: 1995-1997), com observadores nas duas primeiras e com tropas na última; criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996)[734]; Parceria Estratégica (2010); criação da Comissão Bilateral de Alto-Nível (2012); e assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2015).

Embaixada: Além da Embaixada, Angola mantém consulados-gerais em São Paulo e Rio de Janeiro; Embaixada do Brasil em Angola (1975).

Coordenação Política
Instâncias: Comissão Bilateral de Alto Nível (criada em 2012, com a terceira reunião em 2022).

Visitas de alto nível: Lula foi o primeiro presidente brasileiro a visitar Angola em 2003, voltando ao país em 2007. No último quadriênio, o chanceler angolano Manuel Augusto esteve em Brasília por ocasião da posse do presidente Jair Bolsonaro (2019) e em 2020; o chanceler Ernesto Araújo visitou Angola ao fim de seu périplo africano (2019); o presidente Jair Bolsonaro, acompanhado do chanceler, fez escalas técnicas (não são contabilizadas como visitas oficiais) em Luanda na ida (23/01) e no retorno (28/01) da visita à Índia (2020); o vice-presidente Hamilton Mourão realizou visita (2021); o chanceler Carlos França (2022) esteve em Angola para participar da 3ª reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola (CBAN)[735], à margem da XXVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP; visita de enviado especial de Angola para as comemorações do bicentenário da Independência (2022). Em 2023, o presidente João Manuel Gonçalves Lourenço visitou o Brasil na ocasião da posse do presidente Lula.

---

[732] O estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Angola, em 1975, constitui marco da política africanista do Brasil no âmbito do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (PRE) implementado pelo presidente Ernesto Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira. A política externa brasileira para a África já retomara, desde o governo Costa e Silva (1967-1969), as principais inovações introduzidas no âmbito da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, mas convivia com ziguezagues, como afirma Sombra Saraiva. Devido às limitações impostas pela amizade luso-brasileira, o Brasil evitava manifestar-se a respeito da independência das colônias portuguesas, adotando posição ambígua em relação à descolonização africana, o que acarretou isolamento a nível multilateral. Com a chegada de Geisel ao poder, o chanceler Azeredo da Silveira enviou a Angola o diplomata brasileiro Ovídio de Andrade Melo, ainda no início de 1974, quando havia incerteza sobre qual projeto sairia vencedor da disputa, violenta, entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA: marxista, apoiado pela União Soviética [URSS] e Cuba), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA: apoiada pelos Estados Unidos [EUA] e África do Sul). Em 11 de novembro de 1975, Agostinho Neto, líder do MPLA, declarou a independência de Angola, que foi reconhecida imediatamente pelo Brasil, fazendo do País o primeiro a reconhecer a independência angolana, mesmo sob liderança de um grupo marxista, apoiado pelos soviéticos, enquanto, no Brasil, vigia regime militar anticomunista. A independência de Angola seria seguida por longa guerra civil, que se estendeu de 1975 a 2002.
[733] Criada para aumentar a cooperação bilateral, em meio a queda do comércio resultante da guerra civil em Angola.
[734] Angola participou do I Encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa, em São Luís, MA, 1989.
[735] Durante a 3ª CBAN, foram celebrados os 47 anos de relações diplomáticas e a fluidez da parceria estratégica entre os dois países. O ministro Carlos França anunciou ao governo de Angola a aprovação, pelo Governo brasileiro, do Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa entre Brasil e Angola.

Discurso oficial: A história de amizade e de cooperação entre Brasil e Angola tem-se desdobrado em iniciativas no campo da cooperação em defesa, técnica e educacional, na concertação no âmbito dos organismos multilaterais e no crescente comércio bilateral. As vantagens do idioma, dos laços culturais e históricos e da vizinhança atlântica, ademais dos desafios comuns entre as sociedades brasileira e angolana, facilitam sobremaneira o diálogo bilateral com Angola[736].

Convergências

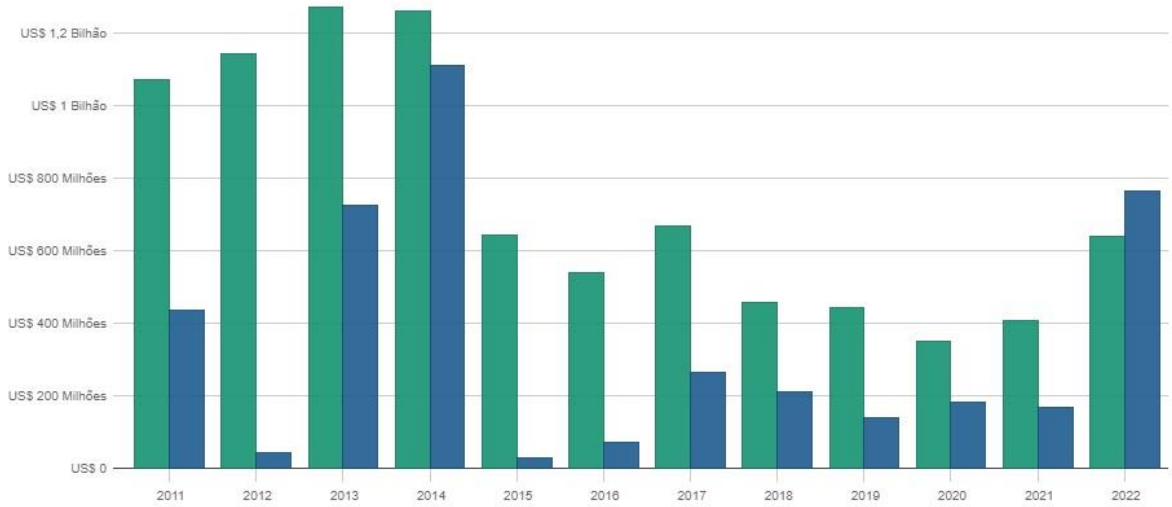
Convergências Multilaterais: Nos últimos anos, Angola apoiou diversos pleitos brasileiros, como: 1) reeleição do Brasil para o Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), para o mandato de 2019-2023; 2) reeleição do Brasil à categoria "B" do Conselho da Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), para o mandato 2020-2021; 3) eleição do professor Rodrigo Fernandes More a uma das duas vagas reservadas ao GRULAC de juiz do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, para o mandato 2020-2029; 4) reeleição do Brasil para o Conselho de Direitos Humanos (CDH), para o período 2020-2022; e 5) eleição a assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para o biênio 2022-2023. Angola também apoia o pleito brasileiro a assento permanente em um CSNU ampliado, seguindo posição conjunta de todos os membros da CPLP, expressa nas declarações finais das Conferências de Chefes de Estado e de Governo da organização.

Convergências Inter-regionais e Plurilaterais: Ambos os países são membros-fundadores da CPLP (1996); são parceiros no âmbito da ZOPACAS; e possuem atuação complementar na Guiné-Bissau – Comissão para a Consolidação da Paz (CCP), CPLP, Missão Angolana de Apoio à Reforma do Setor Militar da Guiné-Bissau (MISSANG) até 2012. Angola presidiu Processo de Kimberley em 2015, com apoio brasileiro, sobre certificação de origem de diamantes. Ambos participam do G7++Amigos do Golfo da Guiné[737]. Angola participou das três cúpulas América do Sul-África (ASA, 2006, 2009 e 2011), iniciativa que contava com liderança brasileira. Os dois países fazem parte do G77+China.

Comércio

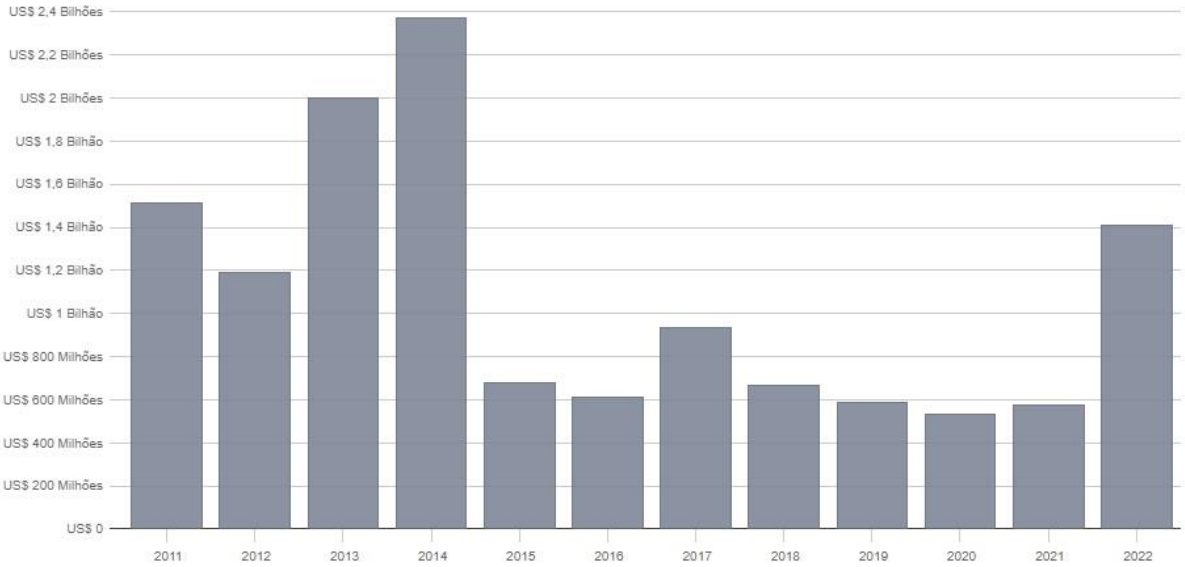
[736] Em julho de 2022, o governo brasileiro emitiu nota de pesar pelo falecimento do ex-presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, ocorrido em 8 de julho de 2022.

[737] Fórum multinacional de concertação política voltado à coordenação de ações nacionais e multinacionais de combate à pirataria, ao roubo à mão armada no mar e a outras atividades marítimas ilegais na região do Golfo.



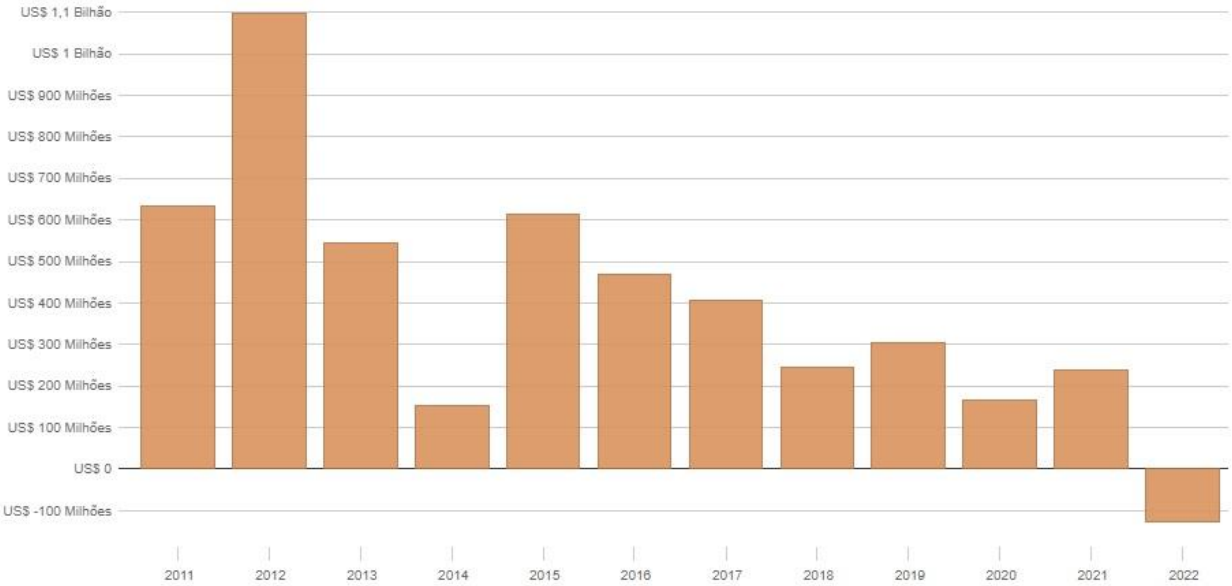
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



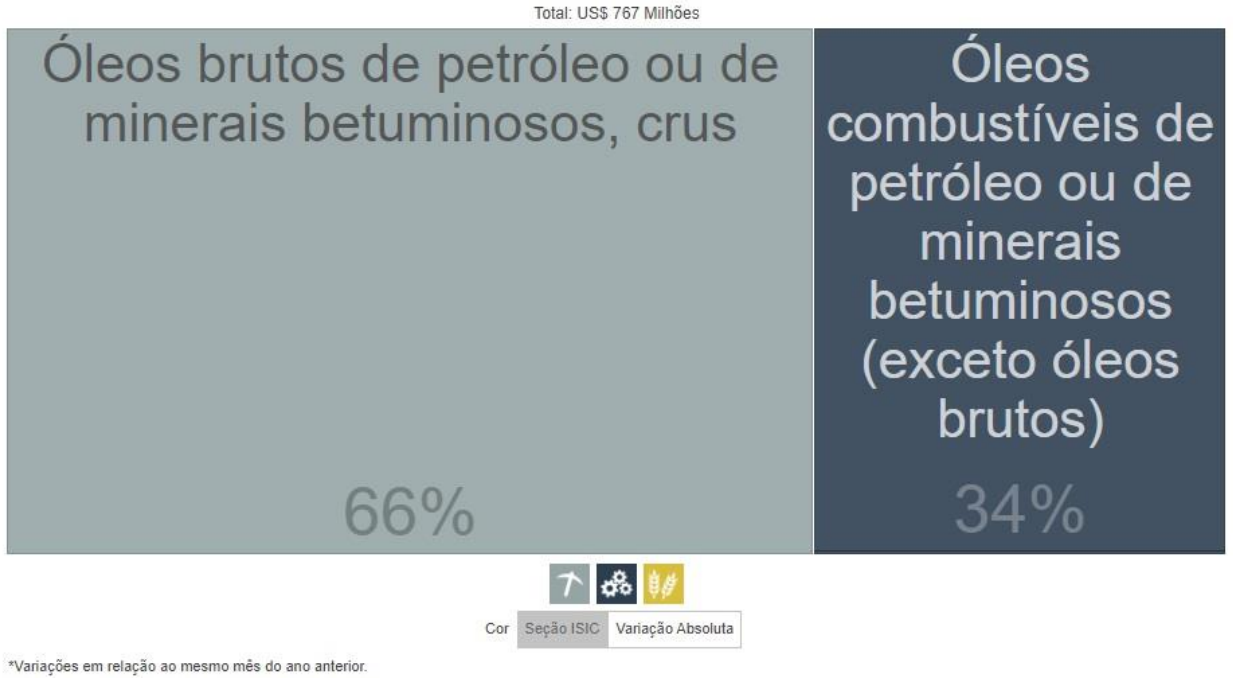
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



<u>Investimentos:</u> Há uma série de acordos entre ambos nas áreas de investimentos e serviços – ACFI (2015); Memorando de Entendimento entre Brasil e Angola para a Promoção de Investimentos nos Setores da Indústria, da Agricultura, da Energia e dos Serviços (2015); o Acordo para Evitar a Dupla Tributação dos Lucros dos Serviços Aéreos e Marítimos (ADT, 2017); e Acordo sobre Serviços Aéreos (2019).

Investimentos do Brasil em Angola: Angola é o principal destino de investimentos brasileiros na África, sobretudo de construtoras e petrolíferas. As empresas brasileiras mais atuantes no país são a Petrobrás, a Vale e as construtoras Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão. A Odebrecht chegou a ser a maior empregadora privada de Angola, com 17 mil funcionários no início dos anos 2010. A Petrobras atua com Sonangol para explorar petróleo angolano. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apoia obras de

infraestrutura em Angola (rodovia Luanda-Kifangondo, hidrelétricas de Capanga, Laúcae Cambambe, usina de etanol em Malange).

Investimentos de Angola no Brasil: Mencione-se, ainda, a presença de investimentos angolanos no Brasil. Em abril de 2019, foi inaugurado centro de processamento de dados da empresa Angola Cables, em Fortaleza, o "*Angonap Data Center* Fortaleza". O Angonap é hoje o principal ponto de conexão da América do Sul, diretamente ligado a dois cabos submarinos intercontinentais: o *South Atlantic Cables System*, (SACS, entre a cidade angolana de Sangano e Fortaleza) e o "Monet" (entre São Paulo e Miami), ambos instalados e mantidos pela Angola Cables. O Banco de Desenvolvimento de Angola financiou o investimento, incluindo a rede submarina e a construção do centro. Em 2019, Angola decidiu pelo pagamento antecipado do valor integral de seu saldo devedor, de US$ 589,3 milhões, junto às instituições financeiras brasileiras.

Segurança e Defesa: Visitas de altas autoridades dos ministérios da Defesa de ambos os países são constantes e demonstram a intensidade das relações bilaterais nessa área. Em 2009, a Força Aérea de Angola comprou 6 Super Tucanos da Embraer. Em 2010, foi assinado o Acordo de Cooperação Brasil-Angola no Domínio da Defesa, aprovado em 2022 pelo Congresso Nacional, que disciplina cooperação nas áreas de inteligência militar, equipamentos e sistemas militares, ciência e tecnologia de interesse militar, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de Defesa. Por ocasião de missões da Embraer Defesa e Segurança, em 2019, autoridades angolanas manifestaram interesse em negociar contrato para recuperação e suporte logístico de seis aeronaves turboélice A-29 Super Tucano, encomendadas junto à Embraer em 2012 ao custo total de U$S 96 milhões, de dez Emb-312 Tucano (adquiridos em 1998) e de um Legacy-600 (incorporado em 2007), que se encontram inoperantes por falta de manutenção. Em 2020, o navio-patrulha oceânico Amazonas participou, em Luanda, de exercícios de simulação e adestramento para oficiais angolanos e santomenses da operação marítima multinacional *Obangame Express*, destinada a treinamento para combate a ilícitos transnacionais no Golfo da Guiné. A CPLP também constitui importante fórum em que Brasil e Angola promovem cooperação na área de defesa. Os Estados-Membros têm buscado, entre outros temas, contribuir para o reforço das capacidades nacionais em matéria de defesa e explorar possibilidades de cooperação no âmbito de missões. Entre os temas regionais de interesse, estão a segurança do Atlântico Sul e o combate à pirataria no Golfo da Guiné. Bilateralmente, em termos de segurança, destaca-se a assinatura, em 2019, de acordo que busca fomentar a cooperação, sobretudo em áreas como terrorismo, imigração ilegal, tráfico de seres humanos, sequestro, lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos, crimes contra a vida, corrupção e crimes contra propriedade.

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica oferecida pelo Brasil a Angola privilegia o desenvolvimento de capacidades locais, bem como o compartilhamento de conhecimentos e experiências para a formulação e a implementação de políticas públicas e ações mais específicas de treinamento e capacitação profissional. A cooperação técnica entre Brasil e Angola começou a desenhar-se em 1980 com a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica. No âmbito desse acordo, Brasil e Angola desenvolveram cooperação nas áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, esportes, estatística e agricultura. Em 2012, no âmbito da Parceria Estratégica, foi assinado Ajuste Complementar para

Implementação do Programa Plurianual de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica Brasil-Angola 2012-2014, cujo teor conta ao todo com vinte e duas áreas para cooperação conjunta.

Saúde: Atualmente, a pauta de cooperação bilateral com o país é prioritariamente focada no setor de saúde e conta com três projetos em execução: 1) criação de Banco de Leite Humano (BLH, inaugurado em Luanda, em 2019)[738]; 2) implementação de medidas para prevenção e controle do câncer; e 3) implementação de medidas voltadas à atenção integral a pessoas com doença falciforme;

Educação: Angolanos participam do Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). Além disso Angola é o segundo país, após Guiné-Bissau, em número de estudantes na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Em janeiro de 2020, foi firmado convênio com a Universidade Agostinho Neto, principal instituição de ensino superior do país, para recepção de professor-leitor brasileiro na área de língua portuguesa, a ser selecionado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Há, ainda, interesse angolano em receber cooperação brasileira na área de ações voltadas à inclusão escolar das pessoas com deficiência (Programa "Escola de Todos").

Agropecuária: Há interesse angolano em aprofundar cooperação com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na área de pesquisa agrícola.

Cultura: O Centro Cultural Brasil-Angola (CCBA) foi inaugurado em novembro de 2003. Como resultado de memorando de entendimento bilateral, assinado em 2009, houve cessão recíproca de imóveis históricos, com vistas a abrigar o Centro Cultural de Angola no Brasil, que já funciona em edifício cedido pelo governo da Bahia no Pelourinho, e do Brasil em Angola. A nova sede do CCBA foi instalada onde se localizava o antigo "Hotel Luanda", que teve a fachada restaurada e o interior reconstruído. É um dos principais espaços culturais da capital angolana. Em 2019, o centro foi palco de 112 eventos culturais e educacionais nas áreas de teatro, cinema, literatura, música, dança, artes plásticas, gastronomia, capoeira, entre outras. A qualidade das instalações e da programação desenvolvida pelo CCBA motivou, entre outras razões, a decisão do Itamaraty de incluí-lo na lista de sedes-piloto do Instituto Guimarães Rosa (IGR).

Formação Diplomática: Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco (IRBr) e o Instituto Superior das Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores de Angola foi celebrado em 2018.

Cooperação Trilateral: Projetos trilaterais estão em andamento, em áreas como atenção humanizada ao parto, capacitação de gestores de formação profissional, sistemas de distribuição de água, em colaboração com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), bem como nas áreas do desporto e do direito de pessoas com deficiência, em colaboração com a CPLP.

[738] O projeto é encarado hoje como a principal iniciativa de cooperação técnica bilateral. Firmado em outubro de 2017, após anos de negociação (o início das tratativas data de 2010-2011), tem por objetivo contribuir para a redução da mortalidade infantil em Angola, com ênfase na componente neonatal, por meio da instalação do primeiro BLH do país, na Maternidade Lucrécia Paim, inaugurado em 18 de novembro de 2019.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se em cerca de 14 mil a comunidade de brasileiros vivendo em Angola, o que torna o país um dos principais destinos de brasileiros na África. A TAAG opera três voos semanais entre São Paulo e Luanda, com previsão de crescimento. Destaca-se, igualmente, a atuação de igrejas evangélicas brasileiras no país, apesar de acusações apresentadas, em 2021, contra a Igreja Universal do Reino de Deus.

IV. Relações Brasil-Nigéria

Marcos: Nos anos 1970 e 1980, ocorreram as viagens inéditas de Gibson Barboza (1972) e Figueiredo (1983). Nos anos 2000, o relacionamento se intensificou, não apenas no intercâmbio comercial (que cresceu 500% no decênio 2002-2012), mas também na seara política: ambos lideraram a organização da Cúpula América do Sul-África (ASA, 2006). Em 2013, foi criado o Mecanismo de Diálogo Estratégico.

Embaixada: Em 1961, as relações diplomáticas foram estabelecidas, com abertura de embaixadas (brasileira, 1961; nigeriana, 1966). Cumpre, ainda, ressaltar, a existência de Consulado-Geral em Lagos, um dos únicos na África.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista Brasil-Nigéria (1981); Mecanismo de Diálogo Estratégico (2013), com nove Grupos de Trabalho sobre agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento agrário, temas consulares e jurídicos, defesa, mineração, energia, comércio e investimentos, cultura e infraestrutura; Fórum Empresarial Brasil-Nigéria (2017).

Visitas de Alto Nível: Recentemente, houve trocas de visitas a Abuja e Brasília, a exemplo da visita de Aloysio Nunes (2017) e a retribuição do ministro de Negócios Estrangeiros nigeriano (2018), bem como de Ernesto Araújo (2019) e da ministra da Indústria, Comércio e Investimentos da Nigéria (2019).

Discurso Oficial: As relações Brasil-Nigéria remontam a profundos laços históricos, culturais e humanos que datam do Brasil colonial, uma vez que o *iorubá*, uma das maiores etnias da Nigéria, desempenhou papel fundamental na formação da identidade nacional brasileira. Com mais de 200 milhões de habitantes, a Nigéria é o país mais populoso e a maior economia da África e, em 2020, foi o quarto maior parceiro comercial do Brasil no continente. Em termos políticos, a importância bilateral remete a 1960, ano da independência nigeriana e ocasião em que o Brasil foi o único país latino-americano convidado à cerimônia de independência. Recentemente, ressalta-se que a Nigéria logrou importantes avanços para estabilidade política e democrática, de modo que o Brasil segue contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e a consolidação da paz, por meio da cooperação Sul-Sul e pela concordância bilateral pelas reformas da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos organismos internacionais.

Convergências

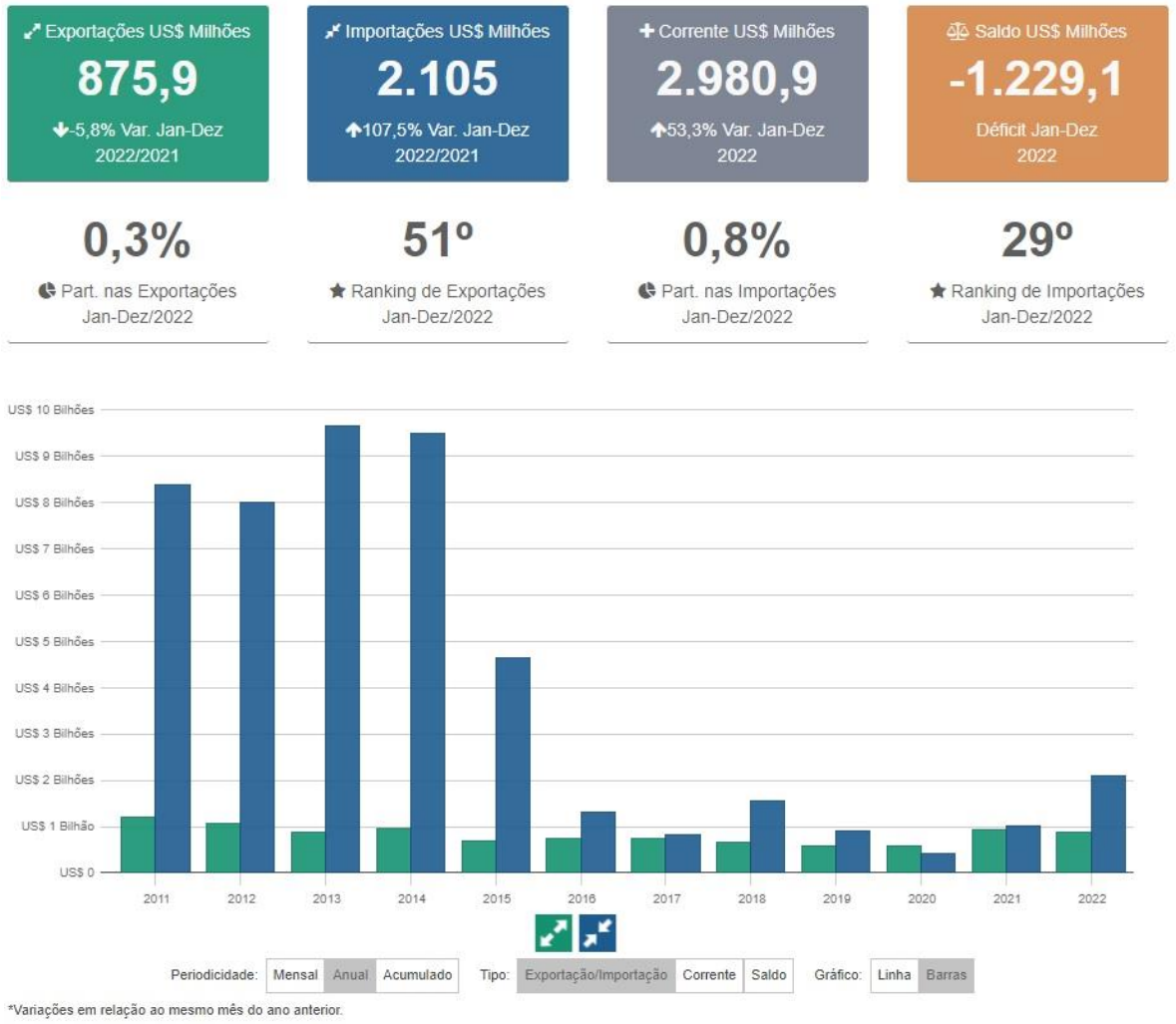
Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

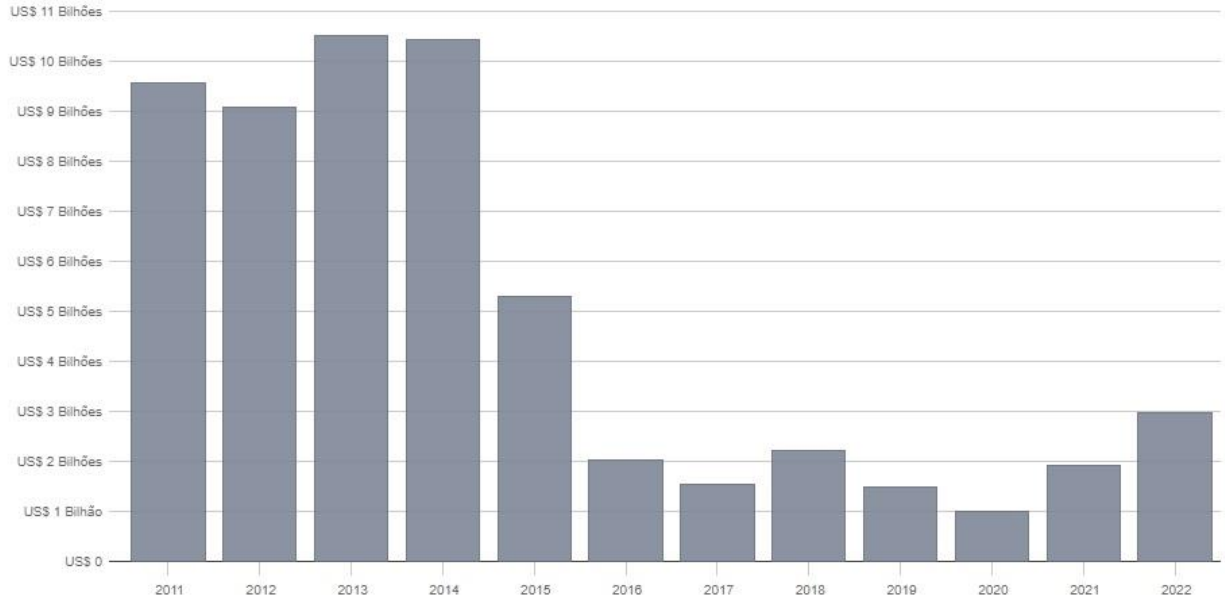
Segurança e Defesa: Ambos defendem a necessidade de maior coordenação bilateral para eliminar o tráfico de drogas, o terrorismo e outros crimes transnacionais nos dois lados do Atlântico Sul. Um dos maiores desafios refere-se ao Golfo da Guiné, objeto de iniciativas bilaterais, notadamente o diálogo bilateral em segurança e defesa, regionais, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e multilaterais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A cooperação em segurança é fundamental não apenas para combater o Boko Haram, a Província do Estado Islâmico na África Ocidental e demais grupos extremistas em

atuação no território nigeriano, como também para defender a liberdade religiosa e confrontar a violência contra cristãos e outros grupos religiosos minoritários. Em 2010, os países assinaram Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa. Ambos também têm explorado novas oportunidades em investimentos, a exemplo do Fórum Brasileiro de Produtos de Defesa (2019), reforçados pela visita de Araújo a Nigéria.

Comércio

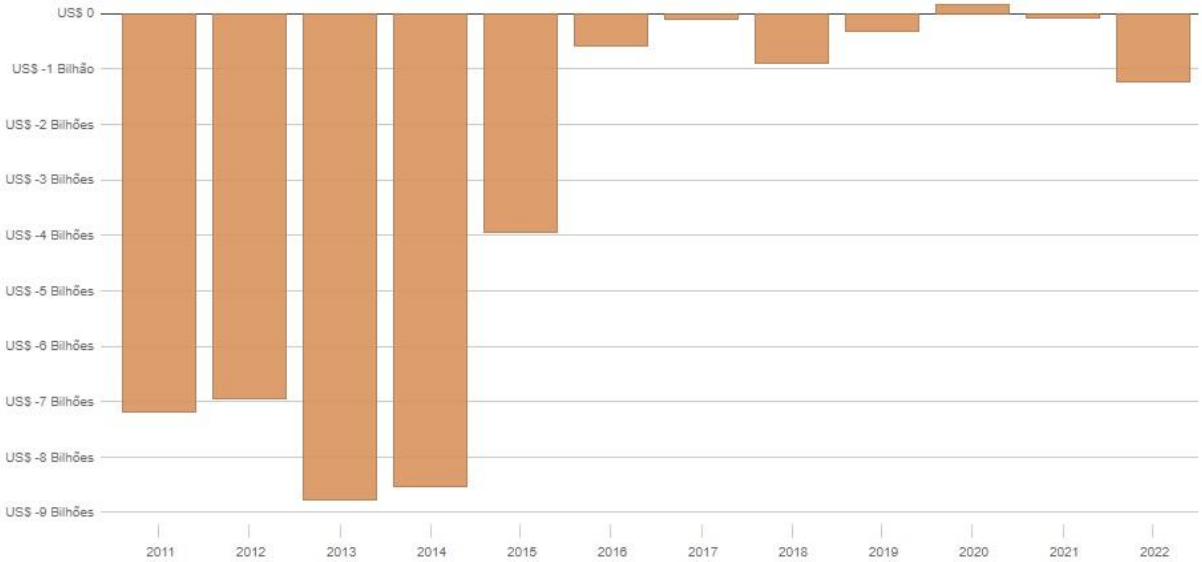
Marcos: O pilar de comércio e investimentos do relacionamento bilateral enfatiza energia, defesa e agronegócio. Maior produtora de petróleo da África, a Nigéria é um dos principais exportadores de energia ao Brasil e recebeu investimentos bilionários da Petrobras nos últimos anos. Há interesse mútuo em seguir avançando na área comercial, por meio, por exemplo, da negociação de um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), da diversificação da pauta comercial e de maior cooperação com a ECOWAS, que fica sediada em Lagos e foi visitada por Araújo (2019) Apesar de muitas iniciativas, a relação comercial está aquém do imenso potencial.





Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

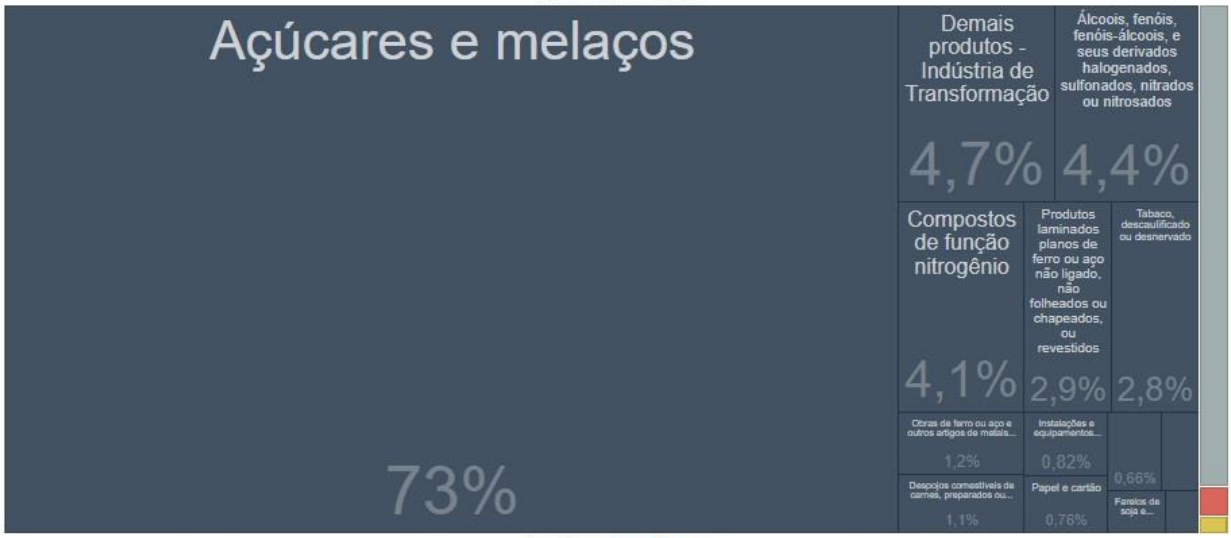
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

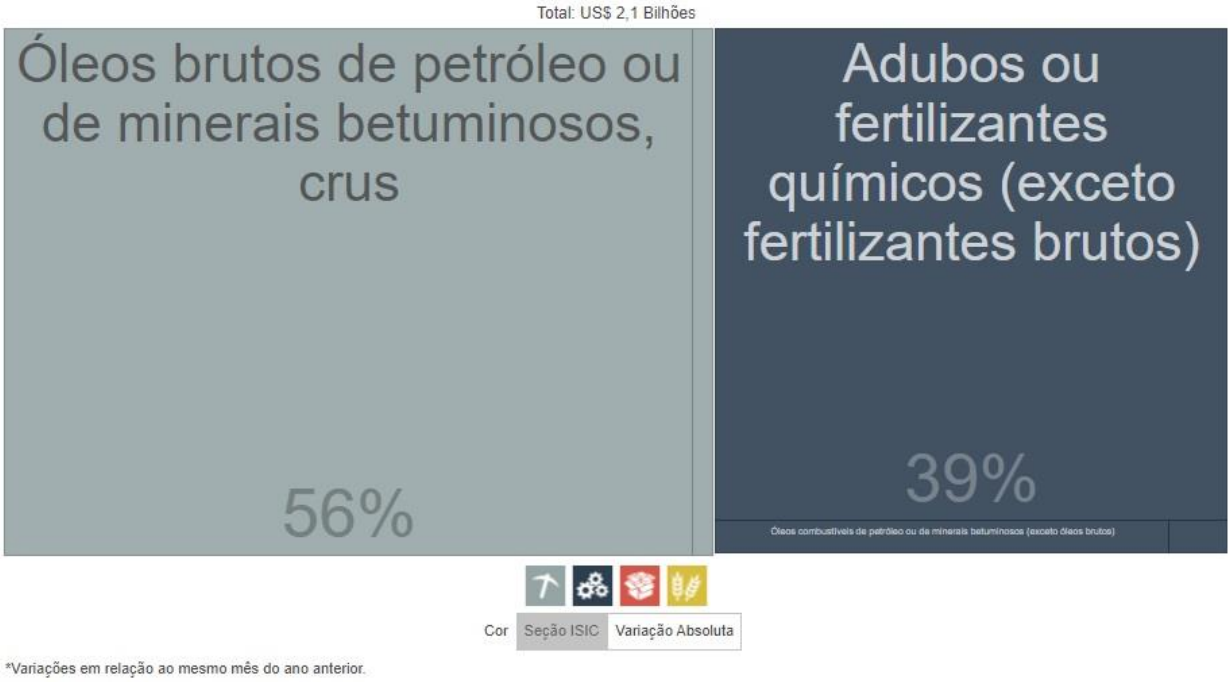
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 876 Milhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



<u>Cooperação</u>

Agricultura e Desenvolvimento Agrário: Em matéria agrícola, é inegável o potencial nigeriano em termos de grande mercado consumidor e de relevância para segurança alimentar. Em 2019, foi lançado o "Programa de Desenvolvimento Agrário Brasil-Nigéria", que financia e vende máquinas e equipamentos brasileiros, além de treinar a mão de obra nigeriana para modernização da agricultura, com base na alta produtividade de nosso agronegócio. Dois projetos de cooperação ("Produção e Processamento Agroindustrial de Mandioca" e "Produção e Processamento de Frutas Tropicais e Hortaliças na Nigéria"), ambos com a *Agricultural Research Center of Nigeria* (ARCN) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), tiveram algumas atividades executadas até o primeiro semestre de 2014. Entretanto, não houve manifestação posterior do governo da Nigéria para a retomada das atividades de cooperação, de modo que se procedeu ao encerramento dos projetos. Há interesse nigeriano em ser beneficiário do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI).

Educação e Cultura: Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (2000), em vigor desde 2014. Encontra-se em vigor, ainda, Acordo por Troca de Notas sobre Rádio e Televisão, assinado em 1979. A Nigéria é participante dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e Pós-Graduação (PEC-PG). No período de 2000 a 2017, 172 estudantes nigerianos participaram do PEC-G e cinco estudantes nigerianos participaram do PEC-PG.

Combate a Ilícitos: Em junho de 2017, a *Economic and Financial Crimes Commission* (EFCC), órgão nigeriano governamental responsável pelo combate a crimes econômicos e financeiros, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo solicitou a cooperação brasileira nas áreas de treinamento, investigação e inteligência. Em visita à embaixada brasileira em Abuja, representantes da EFCC reafirmaram o pedido de colaboração e se dispuseram a enviar ao Brasil oficial nigeriano para treinamento em segurança e inteligência. O Ministério da Justiça brasileiro segue avaliando a possibilidade de atender a esse pedido.

Energia: A Nigéria é um dos principais fornecedores de petróleo cru do Brasil, principalmente na modalidade *light* s*weet* (baixa densidade e baixo nível de enxofre), que é o que melhor se adapta às refinarias brasileiras. O sistema elétrico nigeriano, por sua vez, ainda é incipiente e tem grande

potencial de expansão em todas suas vertentes (geração, transmissão e distribuição). A Eletrobrás tem grande experiência como operadora do sistema brasileiro, o que gera interesse das autoridades da Nigéria em cooperação técnica e em investimentos em seu setor elétrico. A Universidade de São Paulo (USP) assinou memorando de entendimento com o *Petroleum Technology Development Fund*, agência ligada ao Ministério do Petróleo da Nigéria, responsável pela promoção do treinamento técnico de engenheiros e especialistas nigerianos das áreas de petróleo, gás e minerais sólidos, com o oferecimento de bolsas de estudo no exterior. O programa estabelecido pelo referido Memorando iniciou-se em setembro de 2016 com o envio de vinte estudantes (dez para doutorado e dez para mestrado), em Santos (SP), no *campus* da USP. Em correspondência enviada à embaixada brasileira em Abuja, em junho de 2017, o secretário executivo da *Petroleum Products Pricing Regulatory Agency* (PPPRA) reiterou o desejo de cooperar com o Brasil na área de biocombustíveis, no âmbito do *PPPRA's Biofuels Programme*.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira local é estimada em cerca de 300 pessoas. A assistência prestada a cidadãos brasileiros envolve casos de pequenos auxílios a nacionais desvalidos, análise de pedidos de repatriação e ajuda prestada a nacionais detidos por tráfico de drogas. Atualmente, dois cidadãos brasileiros cumprem pena na Nigéria por tráfico. Inexiste Conselho de Cidadãos brasileiros formalizado na Nigéria, em razão do diminuto número de cidadãos brasileiros na região. Os casos consulares mais frequentes envolvendo nigerianos no Brasil referem-se a apreensões relacionadas ao tráfico de entorpecentes. Em dezembro de 2014, havia 330 nigerianos em penitenciárias brasileiras, segundo dados do Ministério da Justiça e da Cidadania. Em 2016, foi fechado o Consulado-Geral da Nigéria em São Paulo, aberto em 2014.

Serviços Aéreos e Turismo: As relações aerocomerciais são regidas por Acordo sobre Serviços Aéreos (ASA) assinado em 2005 e por memorando de entendimento entre as autoridades de aviação civil dos dois países. O memorando foi atualizado em dezembro de 2016, com dispositivos que passam a estabelecer 14 frequências semanais para serviços mistos e 14 para transporte de carga e liberdade tarifária. Na mesma ocasião, buscou-se atualizar o ASA de 2005. Houve avanços, mas restam pendências. Atualmente, não há empresa aérea brasileira nem nigeriana que opere rota direta entre os dois países.

3.11.4. Renascimento africano e nova partilha da África

I. Renascimento africano

a) Renascimento africano

O continente africano, com 54 países e 1,3 bilhão de habitantes, representa a próxima fronteira econômica do mundo. Entre 2005 e 2015, a economia do continente cresceu 50%, contra uma média mundial de 23%. Com a tendência de ampliação no comércio e melhora dos indicadores educacionais, o crescimento tende a ser mantido nos próximos anos. Ao conjugar esses números com a projeção de crescimento demográfico, a África, como um todo, potencializará suas oportunidades de inserção internacional. As transformações pelas quais vêm passando lhe garantiram, nos anos 2000, maior estabilidade política e crescimento do produto interno bruto (PIB) do que na década de 1990, o que permitiu a emergência de um afro-otimismo que contrasta com o afropessimismo do fim do século passado.

Há, no entanto, questões em aberto e desafios que precisam ser superados para que esse processo transcorra de forma a beneficiar o continente. Seus recursos naturais, ao mesmo tempo em que são fonte de receitas, também causam conflitos e guerras; ademais, a unidade dos países africanos é ameaçada por tensões sectárias e políticas, o que reduz a chance de inserção menos assimétrica no mundo.

A África tem duas fontes potenciais de desenvolvimento: os fatores demográficos e os naturais. As projeções de crescimento demográfico da África indicam um incremento praticamente certo da sua população em idade de trabalho (bônus demográfico): em 2020, cerca de 40% da população africana tem idade inferior a quinze anos, contra 26% da média mundial. Considerando que o número de habitantes do continente deve dobrar até 2050, estima-se que, além de metade do crescimento populacional do mundo no período originar-se da África, uma proporção ainda maior entrará no mercado de trabalho, com custo relativamente baixo da mão de obra se comparado ao de outros continentes. Além do impacto direto na geração de renda, há o aumento na quantidade de consumidores potenciais, o que pode atrair investimentos estrangeiros.

Quanto ao potencial natural, a África abriga cerca de 40% dos recursos minerais do mundo e mais de 60% de suas terras aráveis ainda não são cultivadas. Entre as transformações recentes, estão o desenvolvimento da produção mineral e agrícola do continente; a expansão da infraestrutura e da conectividade intracontinental, que não mais se limita às franjas litorâneas; a disponibilidade energética; e a densificação de sua malha urbana, com o surgimento de uma classe média em diversos países e com a expansão do mercado consumidor continental.

Todos esses elementos relacionados às duas fontes potenciais de desenvolvimento, aliados à localização estratégica do continente e ao seu peso representativo em instâncias multilaterais fortalecem a importância geopolítica da África e o interesse de parceiros estrangeiros, não apenas das antigas metrópoles e dos Estados Unidos (EUA), mas também de potências médias não tradicionais. Esse interesse manifesta-se de diversas formas, como a abertura de embaixadas, o envolvimento em grandes projetos de infraestrutura, a participação em missões de paz ou em ações militares e a instalação de bases militares. Para mais detalhes, ver a seção seguinte.

b) Fim do sonho democrático e proliferação de golpes

Apesar do afro-otimismo dos anos 2000, subsistem desafios ao desenvolvimento africano. Além dos problemas resultantes da má governança e da corrupção, a instabilidade política é endêmica no continente, atingindo cerca de um quarto de suas nações. Em termos securitários, sobrevivem e se fortalecem o terrorismo, o extremismo violento, a pirataria e o tráfico de drogas, de armas e de pessoas. A infraestrutura continental, como um todo, ainda é bastante precária, com carências de conectividade e de transporte. Há problemas sérios de saneamento e de saúde, os quais contribuíram para crises como a epidemia do vírus Ebola, que ocorreu entre 2014 e 2016 e deixou mais de onze mil mortos na Guiné, na Libéria e em Serra Leoa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é baixo em grande parte dos países (0,547 na África subsaariana) e persistem a desigualdade social e a alta concentração de renda, os problemas relacionados à macrocefalia urbana, situações de fome e desnutrição, violações maciças de direitos humanos e a precariedade de muitos fluxos migratórios e de refugiados. Outra dificuldade está relacionada ao sistema produtivo do continente: apesar de iniciativas de desenvolvimento no marco da União Africana (UA), que busca integrar as já existentes comunidades econômicas regionais (CERs), a África segue amplamente dependente dos preços das *commodities*, o que gera vulnerabilidade diante da cobiça das grandes potências. Como consequência, desde o final da última década, ganha força o *land grabbing*: os EUA adquiriram mais de oito milhões de hectares em terras e a China também vem reforçando a sua presença no continente. Ademais, a dependência econômico-financeira em relação a grandes potências, frequentemente agravada pela armadilha da dívida, pode evoluir para um novo tipo de colonialismo.

É nesse contexto que se disseminam golpes de Estado ou tentativas de golpe no continente africano. Entre 1950 e 2010, países africanos abrigaram 36% das transições de poder consideradas ilegítimas no mundo. Desde o primeiro registro de golpe, em 1963, no Togo, houve mais de 200 golpes e tentativas de golpes na África. Quanto à África contemporânea, golpes militares foram eventos regulares nas décadas subsequentes às independências nacionais e, na atual década, estão voltando a ser frequentes. Considerando apenas o ano de 2022, houve dois golpes concretizados em Burkina Faso, uma suposta tentativa fracassada na Guiné-Bissau e outra na República Democrática do Congo (RDC), o que conferiu continuidade a um 2021 marcado pelo ressurgimento de movimentos antidemocráticos no continente africano. De acordo com o Índice de Estados Frágeis da *Fund for Peace* em 2022, a situação da Somália (assim como a do Iêmen) demanda alerta máximo, enquanto o nível de alerta também é muito alto para Chade, Sudão, Sudão do Sul, RDC e República Centro-Africana (RCA) (além de Myanmar, Afeganistão e Síria).

Os conflitos são, possivelmente, a faceta mais conhecida nos estudos a respeito do continente. Entre os principais exemplos estão Somália, Sudão do Sul, Sudão, Líbia e RCA, que figuram como protagonistas na agenda da UA, sobretudo de seu Conselho de Paz e Segurança. Situações que ganharam força incluem os separatistas da Ambazônia, dentro de Cameroun, e a insurgência islâmica de Cabo Delgado, em Moçambique, eventos que levaram a massacres. A Etiópia, sede da UA, sofreu reveses enquanto símbolo de relativa estabilidade devido à eclosão de um conflito armado no final de 2020 contra a Frente Popular de Libertação do Tigré, com implicações para toda a região do Chifre da África. A pandemia de COVID-19 também impactou o continente de forma negativa, com a redução da atividade econômica, a perda de empregos e o crescimento da pobreza. Países como a Nigéria sofrem com criminalidade e insegurança generalizadas, e, no campo eleitoral, países como Uganda, Etiópia e mesmo o Benim, considerado um dos bastiões da democracia na África, passam por processos de instabilidade. As crises

políticas atingiram até a África do Sul, onde a prisão do ex-presidente Jacob Zuma levou a protestos, saques e violência por todo o país. Para mais detalhes sobre a maioria dessas situações, ver seções do tópico 3.11.2 deste tomo.

A combinação da instabilidade política com o autoritarismo crescente levou alguns analistas a considerarem a atual década como aquela na qual o sonho da democracia teria morrido na África. Por outro lado, a redução do apoio a sistemas unipartidários, comuns na história da África independente, indica que essa avaliação talvez seja prematura. Países como São Tomé e Príncipe, que viu a oposição triunfar nas eleições de 2021, evidenciam que não existe uma única tendência, embora, de fato, predomine uma percepção de ameaça à democracia no continente. Não parece haver uma insatisfação com a democracia em si, mas com a forma como ela está funcionando na África, sobretudo devido à ineficiência dos governos e à desconfiança quanto aos processos eleitorais. O fato de alguns dos golpes de Estado terem sido comemorados nas ruas indica isso; os líderes depostos, como na Guiné e no Mali, estariam atuando no sentido de corroer a democracia.

Cabe destaque à África Ocidental e ao Sahel, regiões que, em conjunto, são consideradas um "cinturão dos golpes", tendo abrigado o maior número de golpes no continente africano, chegando a quase metade do total registrado desde 1963. Considerando apenas o período desde 2020, foram mais de dez golpes e tentativas de golpes na área, em sequência que retomou a extrema instabilidade ao continente, após uma década de 2010 considerada mais calma. Nessas duas regiões, os governos conseguem ser ainda mais ineficientes do que a já muito baixa média do continente, o que contribui para tensões políticas e instabilidade, além de criar campo fértil para a atuação de grupos terroristas. Ainda que medidas pontuais tenham sido adotadas por países da região, a natureza dinâmica das causas subjacentes mencionadas seguirá a ser desafio substancial para que se obtenha paz, segurança e estabilidade política. Para mais detalhes sobre o estado da democracia na África, ver a seção III do tópico 5.9 no tomo 5.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de imagem de *Wikimedia Commons* (Eric Gaba)

Menos de três anos da atual década e já houve registro de sete golpes de Estado exitosos nos países do Sahel e da África Ocidental, sem contar as tentativas que malograram. A performance dos governos, como já dito, é muito ruim, o que leva segmentos da sociedade,

sobretudo as Forças Armadas, a cogitar a tomada do poder, considerando que, na sua perspectiva, não há muito o que piorar. Outra questão endêmica no Sahel e na África Ocidental é a violência. Historicamente, os conflitos armados na região já têm caráter intraestatal. Entretanto, sua dinâmica se modificou no atual século, em um fenômeno que ganhou mais força na atual década: as guerras civis de grande porte deram lugar a outras formas de violência política e ameaças como conflitos relacionados a eleições, rivalidades étnicas e nacionais, narcotráfico, pirataria e extremismos. Problemas que também afligem a região incluem a falta de inclusão das populações mais jovens, questões migratórias, o rápido desenvolvimento da indústria extrativista e a consequente dependência das economias da região desta, além da gestão de terras, como no caso da "nova partilha da África". Para mais detalhes sobre as situações do Sahel e da África Ocidental (Nigéria e Golfo da Guiné), ver seções anteriores neste tomo.

A grande quantidade de golpes e tentativas de golpes de Estado em um intervalo de tempo tão curto no continente africano e, particularmente, no Sahel e na África Ocidental, leva a uma série de considerações acerca de pontos em comum entre os eventos. De início, é possível avaliar que, no contexto regional, golpes têm potencial de contágio. Quando da deposição do governo no Mali, houve preocupação de especialistas e analistas na região de que o mesmo poderia ocorrer em Burkina Faso – o que de fato se concretizou. Agora, há o alerta de que, caso não haja nenhum tipo de punição aos envolvidos no golpe, haverá novos eventos do mesmo tipo na região.

Há algumas razões em comum que levaram aos eventos dos últimos três anos, mas deve-se considerar que nem sempre são motivos que unem todos os casos. De forma geral, há grande desgaste da população com os governos de seus países por motivos como ameaças graves de segurança, desastres humanitários e milhões de jovens sem perspectivas de melhora de vida. Fator em comum entre os países do Sahel, além do péssimo desempenho dos governos, é a presença de contingentes militares com interesses próprios (o que não indica que sejam exércitos poderosos) e o crescimento de insurgências islâmicas, que se aproveitam de tensões locais e queixas contra as elites políticas nacionais. No caso do Mali, há parcial relação entre o golpe e o fracasso do governo em conter o avanço de grupos relacionados à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico. No caso de Burkina Faso, um atentado que deixou cerca de 50 policiais militares mortos foi considerado um evento-chave que levaria ao golpe de janeiro de 2022. Outro ponto em comum diz respeito às implicações da instabilidade política: em todos os países envolvidos, centenas de milhares de pessoas foram obrigadas a deixar seus lares, além dos milhares de mortos, enquanto as elites políticas seguiam ostentando e aparentando não se importarem com a situação.

c) Reação internacional

Dentro do continente africano, a reação da UA e de corpos regionais, a exemplo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), foi a suspensão dos países onde ocorreram golpes, salvo no caso do Chade. As medidas, tomadas com o intuito de obrigar os militares envolvidos nos golpes a negociar com os líderes civis depostos, têm efeito geralmente limitado, por conta de as instituições africanas não terem tido respostas firmes às mudanças forçadas de governo. As medidas tendem a favorecer um processo de diálogo entre as novas lideranças e segmentos da sociedade civil mais insatisfeitos, o que faz com que a consolidação da democracia não ocorra de forma orgânica, levando a um ciclo no qual as Forças Armadas exploram esses déficits democráticos.

O fato de as sanções terem atingido Mali, Guiné, Sudão e Burkina Faso, mas não o Chade, é considerado um exemplo de tratamento distinto para eventos similares. Especialistas alertam que

a inação das organizações no caso chadiano pode levar à impressão de que as instituições estão a serviço de um pequeno e poderoso grupo de ditadores – lembrando que, no caso do Chade, o poder ficou a cargo do filho do então ditador que fora assassinado.

A reação aos golpes nas demais regiões do mundo não foi muito mais incisiva. Na comunidade internacional, a resposta mais comum foi a de condenação às mudanças forçadas de governo no continente africano. Se os EUA, a União Europeia (EU), a França e, em alguns casos, o Reino Unido apoiaram as sanções sobre os governos envolvidos nos golpes, uma declaração de apoio dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) acabou inviabilizada por vetos de Rússia e China (embora Pequim tenha condenado o golpe no caso da Guiné). A falta de resposta concreta e unificada por parte da comunidade internacional, somada ao fato de que cada vez mais atores internacionais mostram intenção de colaborar com os novos governos militares, pode encorajar mais mudanças de governo inconstitucionais. É, usualmente, o caso da China, cuja estratégia para o continente africano envolve mais adaptar-se às novas realidades políticas do que tentar moldá-las – a condenação de Pequim ao golpe na Guiné, segundo alguns especialistas, guarda relação à atuação dos EUA (não admitida pela Casa Branca, que oficialmente condenou o golpe) para conter o avanço chinês, cujo fluxo comercial com o continente africano aumentou mais de 40 vezes ao longo das últimas duas décadas. No caso do Chade, o governo francês deu suporte ao novo regime, seguindo uma política de apoio a caudilhos em sua área de influência, a *Françafrique*.

Ponto comum nas opiniões das potências globais, sobretudo as do campo ocidental, é o pedido para que os governantes militares convoquem de forma célere novas eleições. Contudo, essa exigência desagrada parcela da população que considera que as Forças Armadas estão atuando pelo interesse nacional. Exemplo é o caso do Mali, que passou por um golpe em 2012, e, desde então, muitos de seus nacionais sentem que, embora o país tenha atendido a todas as demandas ocidentais no que diz respeito à democracia, como a organização rápida de eleições, nada foi resolvido; a insegurança se agravou e problemas endêmicos como corrupção e padrões de vida baixos não foram solucionados. Isso fortalece, nesses países, a percepção de que eleições ruins são piores do que não haver eleições, o que leva à questão de um sistema político disfuncional. Outro problema das reações ocidentais diz respeito ao foco excessivo em um calendário eleitoral rígido, ao passo que outros elementos democráticos são ignorados, a exemplo da liberdade de imprensa, do combate à repressão política e do respeito aos direitos humanos. Consequência disso, entre outras, é a organização de eleições periódicas que, em grande parte, não respeitam padrões de transparência. E, diante de governos cada vez mais disfuncionais, cresce o anseio entre as populações por mudança de governo, pois se concebe que, caso o atual governo permaneça até o final previsto de seu mandato, os danos podem ser irreversíveis.

d) Implicações internacionais das crises

O desenvolvimento do continente africano passa pela resolução de seus conflitos, com a estabilidade política conduzindo ao crescimento. Líderes nacionais que exploram brechas em estruturas apenas aparentemente democráticas são parte do problema, mas a solução não se limita ao contexto doméstico. A recorrência de golpes de Estado em países da África precisa ser confrontada com as condições prevalentes em todos os níveis do sistema internacional, o que inclui a inter-relação entre potências globais. A abordagem histórica evidencia que os mecanismos e motivações por trás dos golpes não se modificaram substancialmente: se, por um lado, a democracia permanece frágil nas esferas domésticas, especialmente quando se trata de evitar o

retorno de regimes autoritários, por outro lado – e por consequência – há sempre interesses estrangeiros envolvidos. As potências globais valem-se de seus pontos fortes para ganho de influência e obtenção de recursos minerais, a exemplo da forte presença da China em quase todo o continente. A melhora qualitativa da democracia na África passa, portanto, não somente pela reorganização interna dos países do continente, mas também pela revisão, por parte das potências globais, da tradição centenária de moldar e modificar espaços africanos em seu favor.

Para que não haja mais golpes na África, os países do continente precisarão encarregar-se de uma verdadeira descolonização. Isso exigirá respostas firmes a duras questões de ordem moral sobre golpes de Estado, incluindo se eles são todos necessariamente ruins, como sugerido pela perspectiva ocidental. Dentro de uma concepção africana, um golpe de Estado pode ser compreendido como expressão política libertadora contra ditadores ou contra abusos constitucionais, especialmente diante da incapacidade funcional de organizações intergovernamentais como a ECOWAS, no caso da África Ocidental, para prevenir os abusos correntes. Há também a necessidade de redefinição do que seria um golpe. Hoje, um golpe é uma tentativa ilegal de retirar um líder do poder feita por autoridades militares ou civis. Essa definição deveria ser expandida para incluir todo tipo de ação: sejam elas de caráter duro ou suave; ocorram dentro de regimes e governos no poder ou não; estejam os elementos envolvidos nessa mudança em posição de poder ou não, como no caso de uma deposição ou de buscar assumir o poder em um cenário de vácuo político. A aplicação efetiva de uma definição mais abrangente, com instrumentos legais, políticos e diplomáticos de sanção, pode contribuir na prevenção de novos golpes.

Finalmente, em termos de inserção internacional, a contínua sucessão de crises na África ajuda a perpetuar a sua sub-representação nos principais foros multilaterais. Há vários exemplos: no Fundo Monetário Internacional (FMI), a África do Sul foi o único dos grandes países emergentes a perder participação na última reforma de cotas promovida pela instituição; no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a ausência de um país preponderante obsta a indicação de uma alternativa de consenso para reformas da governança. Assim, apesar de contar com 54 países e representar o maior bloco geográfico na maioria das organizações internacionais, a falta de coesão faz com que o grande potencial africano não seja convertido em representação mais condizente.

II. Potências não tradicionais euroasiáticas na África

a) "Nova partilha" da África

Vários analistas têm apontado uma "nova partilha" da África, em alusão ao passado imperialista europeu, cujo marco foi a Conferência de Berlim (1884-1885). Os 54 países africanos representam mais de um quarto dos votos da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e possuem três dos quinze assentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que justifica os esforços diplomáticos para manutenção de boas relações com o continente. Em termos econômicos, a África representa aproximadamente 10% do produto interno bruto (PIB) global e é importante fonte de recursos minerais como platina, cobalto, coltan, ouro, diamantes, urânio, além de petróleo e gás natural. A população africana representa 17% da população mundial, com tendência a continuar crescendo tanto em números absolutos quanto relativos. Ademais, verifica-se o fortalecimento recente das relações intra-africanas, sobretudo no âmbito da União Africana (UA), de que são exemplos a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês)[739] e a Agenda 2063[740]. Para mais detalhes, ver seção II no tópico 3.11.1 deste tomo.

No contexto atual, grandes e médias potências competem pelos recursos naturais e pelas oportunidades econômicas e geopolíticas do continente africano, que cresce de maneira acelerada e que, progressivamente, se integra à economia mundial, desconstruindo o estereótipo da África como problema[741]. Exemplos desse engajamento são o aumento expressivo do número de embaixadas estrangeiras na África[742] e do número de fóruns e cúpulas voltados para o continente e com a participação dos líderes de diversos países, a exemplo da Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês), lançada em 1993, do *Forum on Africa-China Cooperation* (FOCAC), lançado em 2000, da Cúpula do Fórum Índia-África, lançada em 2009, e da Cúpula Rússia-África, lançada em 2019. Houve, ainda, a intensificação recente das visitas oficiais de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao continente[743].

Além da presença de potência tradicionais como Estados Unidos (EUA), Reino Unido e França, atualmente estão cada vez mais presentes potências não tradicionais euroasiáticas: China, Rússia, Índia, Turquia, Japão, Irã, Emirados Árabes Unidos (EAU), Israel, entre outros. O forte crescimento da presença de China e Rússia é consequência de um duplo movimento: o relativo

---

[739] Maior área de livre comércio do mundo em termos de número de países, em vigor desde 1º de janeiro de 2021.

[740] Plano que estabelece objetivos conjuntos para o futuro do continente, entre os quais: melhoria das conexões internas entre capitais africanas, desenvolvimento ulterior da barragem de Inga, na República Democrática do Congo (RDC), remoção de restrições sobre mobilidade no continente, fortalecimento de uma indústria espacial africana, criação de uma universidade virtual africana, elaboração de uma enciclopédia comum sobre a história da África e, ainda, o fim de todos os conflitos civis e da violência de gênero, além da prevenção ao genocídio. Entre as dificuldades, contudo, para fazer avançar a Agenda, destacam-se a dívida crescente de alguns países (os quais acabam por dar mais atenção ao âmbito nacional, em detrimento do continental) e obstáculos ao financiamento dos ambiciosos projetos de infraestrutura (a principal matriz de transportes africana atual é a rodoviária, que é responsável por 80% do transporte de bens e 90% de passageiros, mas sofre com a deterioração de sua infraestrutura – menos da metade delas é pavimentada).

[741] Como dito pelo então presidente queniano, Uhuru Kenyatta, "A África é mais do que um continente produzindo ameaças de segurança ou migração não regulamentada que deve ser contida".

[742] Entre 2010 e 2016, foram abertas mais de 320 embaixadas e consulados.

[743] Da China, foram 79 entre 2008 e 2018; de Erdogan, 30 visitas desde 2008; de Macron, nove desde 2017; Modi, por sua vez, visitou oito países africanos em seus primeiros cinco anos no poder.

retraimento do engajamento dos EUA e o interesse dessas potências de ampliarem seus espaços geopolíticos.

Durante seu mandato, o ex-presidente estadunidense Donald Trump não chegou a visitar o continente, ainda que sua esposa o tenha feito. Biden assumiu uma política de "retorno à África", e realizou, em dezembro de 2022, a 2ª Cúpula EUA-África, dando continuidade à iniciativa de 2014, durante o governo Barack Obama. Meses antes, em agosto de 2022, os EUA apresentaram nova estratégia para a África Subsaariana, condensada em quatro objetivos principais: promoção de abertura (*openness*) e de sociedades abertas; entrega de dividendos securitários e democráticos; recuperação pós-pandemia e geração de oportunidades econômicas; e apoio à conservação ambiental, à adaptação climática e à transição energética justa. Os EUA, não obstante, cortaram fundos para programas diplomáticos e de desenvolvimento, anunciaram redução de 10% de suas tropas na África e têm deixado importantes posições diplomáticas em vacância. A importância dos EUA para a África também tem diminuído.

As potências não tradicionais, por sua vez, costumam se valer da ausência de um passado colonizador e imperialista na África para afastar críticas de "neocolonialismo". China, Índia e Rússia, em particular, apresentam seu apoio histórico aos movimentos de independência como elemento de aproximação atual com os países africanos. De modo geral, essas três potências destacam-se na expansão de suas influências na África, com abordagens distintas entre si. Se o foco indiano é maior na cooperação para o desenvolvimento e, dentro desta, na área de ciência e tecnologia, a China tem investido em ampliar tanto seu *hard power*, como líder na venda de armamentos para a África Subsaariana, quanto seu *soft power*. A Rússia, diferentemente, foca no aspecto militar, por meio da atuação de conselheiros militares e de mercenários. Em termos comerciais, entre 2006 e 2018, o comércio China-África aumentou 226%, e o Índia-África, 292%. Outros países também apresentaram aumentos (216% com Turquia, 335% com Rússia e 224% com Indonésia); já o comércio EUA-África Subsaariana diminuiu[744].

b) China

Até a década de 1970, o relacionamento da China com os países africanos se dava por questões político-ideológicas, como o apoio aos movimentos de independência e o reconhecimento da China Popular (RPC) como o legítimo membro da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir da década de 1990, contudo, esse relacionamento passou a basear-se em interesses preponderantemente econômicos, ainda que, recentemente, a China esteja aprofundando seus laços militares e políticos no continente.

A China hoje é a maior parceira comercial e a maior investidora do continente africano, embora EUA, Reino Unido e França detenham, ainda, um maior estoque de investimentos. A cooperação da China com a África ocorre por meio de cinco modalidades: ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), investimento estrangeiro direto (IED), prestação de serviços, empréstimos e comércio. Apesar da alegação da revista *The Economist* de que, desta vez, os africanos poderiam ser os grandes beneficiários da "nova partilha", alguns analistas alertam que talvez a China garanta para si as maiores vantagens, especialmente com a entrada em vigor da AfCFTA e diante da debilidade das empresas africanas.

Em 2000, a China estabeleceu o FOCAC, principal quadro institucional entre a China e os países africanos. O FOCAC reúne-se em nível ministerial a cada três anos, com crescente

[744] Em 2006, EUA, China e França eram os três países que mais comercializavam com a África Subsaariana, em termos de volume total.

participação de chefes de Estado e de Governo. Com exceção de Essuatíni, todos os países africanos participam do FOCAC. Em termos de funcionamento, os diretores-gerais (*senior officials*) reúnem-se pelo menos uma vez um ano antes da conferência ministerial, em encontro preparatório, e depois nas vésperas da conferência. Desde 2006, o grupo tem realizado consultas políticas trienais às margens da AGNU. Os corpos diplomáticos mantêm pelo menos duas reuniões por ano. O FOCAC conta, ainda, com diversos sub-fóruns temáticos como: jovens líderes, cooperação em saúde, cooperação entre governos locais, redução da pobreza e desenvolvimento, *think tanks*, entre outros.

Em 2021, foi realizada a 8ª Conferência do FOCAC, em Dacar. Os nove programas apresentados no fórum ilustram a amplitude das iniciativas chinesas no continente: 1) médico e de saúde; 2) redução da pobreza e desenvolvimento agrícola; 3) promoção do comércio; 4) promoção de investimento; 5) inovação digital; 6) desenvolvimento verde; 7) capacitação; 8) cultural e intercâmbio pessoal; e 9) paz e segurança.

Em 2022, foi realizada uma Reunião de Coordenadores para discutir as ações de acompanhamento da 8ª Conferência, na qual ambos os lados reforçaram seu compromisso com os nove programas. Também nesse encontro, a China apoiou a adesão da UA ao G20, o lado africano reafirmou o princípio de uma só China, e ambos reforçaram seu apoio à renúncia aos direitos de propriedade intelectual das vacinas contra a COVID-19.

Entre as iniciativas do Plano de Ação de Dacar (2022-2024), aprovado no 8º FOCAC, destacam-se: 1) a doação pela China de um bilhão de doses de vacinas aos países africanos; 2) a disponibilização de US$ 10 bilhões de crédito para instituições financeiras africanas financiarem projetos de desenvolvimento, 3) a disponibilização de US$ 10 bilhões dos direitos especiais de saque chineses aos países africanos, 4) o compromisso chinês de importar US$ 300 bilhões por ano da África em até três anos, 5) a oferta de dez mil bolsas de estudos e de treinamento para africanos em instituições chinesas.

Em comparação com o 7º FOCAC, realizada em 2018, em Pequim, nota-se uma redução nominal dos recursos disponibilizados aos africanos de cerca de US$ 60 bilhões para US$ 40 bilhões, entretanto, não se pode afirmar que a cooperação chinesa se tenha reduzido, já que outros compromissos, como o fomento ao comércio e à industrialização, podem representar contribuições indiretas importantes ao desenvolvimento africano. Há, por outro lado, uma mudança no foco da cooperação sino-africana. A China reduziu a ênfase no investimento em infraestrutura e declarou sua intenção de fortalecer o investimento em empresas ligadas à economia digital.

A China lançou em 2013 o projeto da "nova rota da seda" ou Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), ao qual a maioria dos países do FOCAC se associou. Desde então, a China acumula mais de US$ 300 bilhões em contratos de financiamento e de prestação de serviços ligados à infraestrutura no continente africano. Por isso, a China tem sido acusada, principalmente pelos EUA, de estar colocando os países africanos em "armadilhas de dívida", por meio das quais a China tomaria posse de infraestruturas-chave dos países que não honrassem seus compromissos financeiros. O episódio do porto de Hambantota[745], no Sri Lanka, e o temor de que a China possa

[745] O porto de Hambantota foi construído e financiado por empresas estatais chinesas. Em 2017, o Sri Lanka assinou um acordo de concessão, no formato de parceria público-privada (PPP), na qual o capital chinês representa 70% das ações e a Autoridade Portuária do Sri Lanka representa 30%. Os chineses pagaram US$ 1,12 bilhão pela concessão por um período de 99 anos do porto e de uma área de quinze mil acres para desenvolver uma zona econômica especial (ZEE). A concessão tem sido apontada, pelos rivais da China, como exemplo da diplomacia da dívida chinesa, enquanto outros analistas consideram que se trata de um contrato de concessão legítimo, uma vez que o valor pago foi utilizado para ajudar a equilibrar a balança de pagamentos sri-lankesa e os débitos relativos ao porto ainda subsistem.

exigir o único aeroporto internacional de Uganda como garantia de dívida reforçam os temores dos países africanos. Para afastar essas acusações, a China passou a realizar empréstimos a instituições financeiras, que selecionam os projetos destinatários de recursos, em vez de diretamente aos governos africanos. Além disso, a China afirma que responde por apenas 20% das dívidas externas da África[746]. Para tentar melhorar o desequilíbrio da balança de pagamento dos países africanos, comprometeu-se a reduzir os déficits comerciais africanos, investindo no fortalecimento de seu comércio e de sua indústria. Ainda, em agosto de 2022, a China anunciou o perdão de parte da dívida de 17 países africanos e o redirecionamento de mais de US$ 10 bilhões de suas reservas no Fundo Monetário Internacional (FMI) para auxiliar o continente.

Apesar de a China declarar que a cooperação com os países africanos se dá de maneira igualitária e não condicionada, o país tende a estruturar suas iniciativas de cooperação de forma a manter o controle sobre as instituições responsáveis. No caso do FOCAC, é claro o domínio chinês sobre a agenda do fórum, que responde mais aos interesses de política externa chinesa do que aos reais interesses dos países africanos. O mesmo ocorre no Fórum de Macau[747], que serve de plataforma de cooperação da China com os países lusófonos e conta com a participação de representantes destes, mas, formalmente, é submetido ao governo chinês. Além disso, há desigualdades importantes no relacionamento entre a China e os países africanos. Quatro países concentram 53% do comércio africano com a China, sendo 26% apenas a África do Sul, a qual, junto com Angola, concentra aproximadamente 35% do investimento direto chinês no continente. A UA, cuja sede foi construída e custeada pela China, ressente-se de não ter um espaço privilegiado como representante do continente nas relações com Pequim, que prefere manter relacionamentos bilaterais.

Além de se apoiar em maciços investimentos em infraestrutura, a presença chinesa na África organiza-se em torno de uma ampla estratégia de *soft power*. A dimensão interpessoal do relacionamento sino-africano expressa-se nas mais de 50 unidades do Instituto Confúcio instaladas no continente, nas milhares de bolsas de estudos e de treinamento oferecidas a estudantes e a profissionais africanos, e na presença de capital chinês na mídia africana. A China busca disseminar o conhecimento do idioma e da cultura chineses para facilitar suas interações no continente. A China tem ampliado sua presença na mídia africana, para disseminar pontos de vista que lhe sejam mais favoráveis e reforçar uma imagem de potência beneficente e anticolonial. Relatos de racismo e de xenofobia contra africanos na China, entretanto, podem prejudicar a imagem do país junto à África.

Nos últimos anos, a China tem ampliado sua presença militar na África, contribuindo para as missões de paz da ONU e juntando-se a outras potências que instalaram bases militares no Djibouti. Em 2018, foi realizado o 1º Fórum de Defesa e Segurança China-África. Além disso, em 2022, a China apresentou uma "Iniciativa para o Desenvolvimento Pacífico no Chifre da África", apontou o Embaixador Xue Bing como enviado especial para a região e realizou a 1ª Conferência

[746] Entretanto, o país é titular de 80% da dívida nigeriana e representa 60% do investimento externo na Etiópia.

[747] O Fórum de Macau foi criado em 2003, por iniciativa do governo chinês, com o objetivo de consolidar o intercâmbio comercial e econômico entre a China e os países lusófonos, por meio dos laços históricos compartilhados com Macau. O secretariado permanente foi criado em 2004. Já houve cinco conferências ministeriais (2003, 2006, 2010, 2013 e 2016), ao longo das quais se observou a ampliação das áreas de cooperação de sete, em 2003, para 19, em 2016. Além disso, em 2022, foi realizada uma reunião ministerial extraordinária, cujo foco foi a cooperação no combate à pandemia e a recuperação econômica pós-pandêmica. Apesar de contar com representantes dos países lusófonos, o Fórum de Macau não é um organismo internacional, mas parte da estrutura dos governos chinês e da Região Administrativa Especial de Macau.

China-Chifre da África sobre Paz, Boa Governança e Desenvolvimento. O discurso chinês defende a formulação de "respostas africanas a problemas africanos", sem a imposição de soluções prontas.

c) Rússia

A Rússia elenca quatro objetivos estratégicos na África: 1) usar a África para projetar seu poder global; 2) ter acesso a matérias-primas e a recursos naturais; 3) reforçar sua posição como fornecedora de armas; e 4) apoiar o desenvolvimento energético africano.

Em 24 de outubro de 2019, a Rússia organizou a 1ª Cúpula Rússia-África, com a presença de mais de 40 chefes de Estado. Todos os países africanos estavam representados. A Cúpula foi copresidida por Putin e pelo presidente egípcio al-Sisi e estabeleceu o Fórum de Parceria Rússia-África, que se deve reunir, a cada três anos, em nível de cúpula e, anualmente, em nível de chanceleres para consultas políticas. A declaração final do encontro definiu seis áreas de cooperação: 1) política; 2) segurança; 3) economia e comércio; 4) jurídica; 5) científica, técnica, humanitária e de informação; e 6) ambiental. Entre as principais diretivas definidas, destacam-se 1) o fortalecimento da governança global; 2) o combate ao terrorismo; 3) o combate ao "*diktat* político" na forma de sanções comerciais e econômicas; 4) o combate às sanções unilaterais e ao uso de padrões duplos; e 5) o respeito à "diversidade civilizacional". No seguimento dos acordos alcançados durante a cúpula, a institucionalização da cooperação russo-africana foi reforçada quando o Secretariado do Fórum de Parceria Rússia-África se tornou operacional e quando se formou a Associação de Cooperação Econômica com Estados Africanos, uma entidade não governamental com o objetivo de promover empresas russas na África, da qual participam várias das principais empresas russas de propriedade pública e privada.

No campo econômico, a Rússia faz-se presente por meio de grandes empresas de mineração, como Alrosa, que explora diamantes em Angola; Rusal, que explora bauxita na Guiné; NordGold, que opera em seis países africanos; Uralchem, que explora fosfato na Zâmbia e no Zimbábue; e de óleo e gás, como Rosneft, Lukoil e Gazprom. O interesse russo na África vai além dos recursos minerais, uma vez que o continente oferece um espaço geopolítico importante para que a Rússia reduza os efeitos das sanções aplicadas pelo Ocidente desde a anexação da Crimeia, em 2014[748]. O comércio entre a Rússia e os países africanos é limitado, tendo atingido aproximadamente US$ 20 bilhões em 2019. Durante a Cúpula Rússia-África, a Rússia estabeleceu a meta de dobrar esse valor. Ainda assim, o comércio fica muito aquém do praticado pelos principais competidores russos: União Europeia (UE, US$ 275 bilhões), China (US$ 200 bilhões) e Índia (US$ 53 bilhões).

Dada sua limitada capacidade de investimento, a presença russa na África se dá, principalmente, nos campos militar e técnico. Durante a Guerra Fria, muitos países receberam

[748] Na votação da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que condenava a anexação da Crimeia (Res. 68/262 de 2014), dos 54 países africanos, 29 votaram contra ou se abstiveram; houve 19 votos favoráveis e seis ausências. Mais recentemente, dos 141 votos favoráveis à condenação russa pela invasão da Ucrânia em 2022 (ES-11/1, aprovada em 2 de março de 2022), somente 28 vieram da África. O continente somou, ainda, 17 abstenções, oito ausências e um voto contra (Eritreia). A resolução sobre as consequências humanitárias da agressão (ES-11/2, aprovada em 24 de março de 2022) contou com 27 votos favoráveis, 20 abstenções, seis ausências e um voto contra (Eritreia). Na Resolução que suspendeu a Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH, ES-11/3, aprovada em 07 de abril de 2022), houve apenas dez votos africanos favoráveis, além de 24 abstenções, onze ausências e nove votos contrários. A Resolução que condenou a tentativa de anexação ilegal de quatro regiões ucranianas (ES-11/4, aprovada em 12 de outubro de 2022) angariou maior apoio africano, com trinta votos favoráveis, 19 abstenções, cinco ausências e nenhum voto contrário.

armas e equipamentos militares soviéticos, e a Rússia manteve a produção de armamento compatível com o arsenal soviético. Além disso, a indústria de armas russa oferece produtos mais baratos e tão confiáveis quanto os de seus concorrentes ocidentais. Por essas razões, o país responde por aproximadamente metade das importações de armas do continente africano. A Rússia contribui para as iniciativas multilaterais de paz e segurança na África, participando de missões de paz e de operações contra a pirataria e fornecendo ajuda humanitária. A Rússia está mais presente na África Ocidental, onde participa dos esforços de combate ao Boko Haram, enquanto se tem envolvido pouco nos conflitos no Chifre da África[749].

Outra expressão fundamental da presença russa no continente são os grupos paramilitares privados (PMC, em inglês), como o Grupo Wagner, que está envolvido em diversas situações de conflito, como na República Centro-Africana (RCA)[750], em Moçambique e no Sudão. Os PMC não possuem ligação oficial com o governo russo, mas suas lideranças são invariavelmente próximas de autoridades russas. Segundo os analistas, a atuação dos PMC é uma forma de a Rússia manter presença militar no continente sem ter o risco político de apoiar regimes ditatoriais, além de ser uma maneira de burlar as sanções e os embargos impostos pelas Nações Unidas. A atuação dos PMC é bastante controversa. Formalmente, são responsáveis pelo treinamento de forças armadas dos governos, mas também participam das frentes de combate e estão relacionados aos interesses econômicos russos e à proteção das atividades de empresas de mineração, petróleo e gás em diversos países africanos, muitas vezes por meio de contratos obscuros.

Na área de cooperação trilateral, a Rússia assinou, em agosto de 2022, um acordo de mais de US$ 2 bilhões com a Coreia do Sul para construir a primeira usina nuclear do Egito, em Dabaa. Trata-se do maior projeto de exportação de tecnologia nuclear da Coreia do Sul desde 2009. Participam do contrato a empresa estatal Korea Hydro & Nuclear Power e a russa ASE, subsidiária da empresa de energia nuclear Rosatom. Além de consultar previamente os EUA acerca do acordo, o governo coreano garantiu que a parceria com a Rússia não violará o regime de sanções internacionais imposto contra este país em função da guerra na Ucrânia.

No campo técnico, a Rosatom tem acordos bilaterais para construir e operar quatro plantas nucleares na Nigéria, um centro de pesquisa nuclear em Ruanda e reatores nucleares na África do Sul. A Rússia, contudo, não tem conseguido cumprir esses acordos, o que tem prejudicado sua imagem. Da mesma maneira, o país prometeu entregar milhares de doses da vacina Sputnik V a 16 países africanos, mas somente 10% dessas doses foram entregues, seja por problemas logísticos, seja por problemas com procedimentos regulatórios.

d) Índia

As relações entre a Índia e o continente africano remontam à experiência comum de colonização e de luta pela descolonização. Já no momento imediatamente posterior à independência indiana, Nehru passou a defender a descolonização africana na ONU. Importante liderança na Conferência de Bandung (1955), Nehru defendeu a adoção dos Princípios de Panchseel[751], pilares das relações indo-africanas. Ainda que fossem multiplicar em número já na

[749] Em 2020, a Rússia fechou um acordo com o governo de transição sudanês para construir uma base militar no mar Vermelho, recuperando as negociações que haviam começado no governo de al-Bashir.

[750] Na República Centro-Africana (RCA), o Grupo Wagner está envolvido em ambos os lados do conflito, apoiando os rebeldes que controlam parte dos recursos minerais do país e o presidente Touadéra. Em 2018, três jornalistas russos que investigavam a atuação do Grupo Wagner na RCA foram assassinados.

[751] Respeito mútuo pela integridade e pela soberania territorial, não agressão, não interferência, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica.

década seguinte (1960, a "década da África"), seis nações africanas participaram da conferência[752]. Outro importante elemento das relações indo-africanas é a diáspora indiana na África: mais de três milhões de pessoas de origem indiana vivem no continente hoje, com presença importante na comunidade de negócios[753].

A crescente influência indiana em países do continente africano desenvolve-se, primordialmente, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, sobretudo nos setores de desenvolvimento de capacidades humanas e em tecnologia (abordagem com ênfase no *soft power*). Desde 2008, a promoção das relações indo-africanas apresenta uma plataforma oficial, a Cúpula do Fórum Índia-África, que acontece a cada três anos, e cuja edição mais recente ocorreu em 2015, com a presença de mais de 40 chefes de Estado e de Governo africanos, um comparecimento muito mais expressivo do que o de sua 2ª edição, em 2011. O documento final da edição mais recente foi o Marco de Cooperação Estratégica, que menciona o compromisso comum de Índia e África em aperfeiçoar sua cooperação por meio de negociações coletivas sobre temas de comércio global, incluindo, na Organização Mundial do Comércio (OMC), a proteção e a promoção dos interesses legítimos de países em desenvolvimento, sobretudo os *least developed countries* (LDCs).

A cooperação ofertada pela Índia para a África insere-se no marco da cooperação Sul-Sul do país e caracteriza-se por ser *demand-driven*, não apresentar condicionalidades e ser baseada no princípio do benefício mútuo. Como formas de cooperação, destacam-se 1) construção de capacidades técnico-econômicas para criação de oportunidades locais; 2) cooperação em educação, com programas de bolsas de estudos; e 3) cooperação técnica, com ênfase em tecnologia da informação e comunicação (TIC), diante do papel desse setor na história indiana. Os principais instrumentos de cooperação utilizados pela Índia são 1) linhas de crédito (LoCs, na sigla em inglês); 2) empréstimos diretos; e 3) projetos de construção de capacidades, a exemplo do Programa de Cooperação Técnica e Econômica da Índia (ITEC, na sigla em inglês)[754].

Em matéria de tecnologia, desde 2009, Índia e UA desenvolvem em conjunto o Projeto *Pan-African e-Network*, que busca conectar os 55 membros da UA à Índia e uns aos outros por meio de redes de satélites e de fibra ótica.

No âmbito da educação, a cooperação entre Índia e África tem crescido: na 3ª edição da Cúpula do Fórum Índia-África (2015), a Índia prometeu oferecer 50 mil bolsas de estudos a estudantes africanos em um período de cinco anos (das quais 42 mil já foram concedidas) e implementar instituições de ensino superior na África. Apesar disso, o programa *Study in India*, por meio do qual o governo indiano busca incentivar intercâmbios acadêmicos ao país, não tem tido êxito, sobretudo com estudantes africanos, que se dirigem mais à China[755].

No âmbito cultural, destacam-se as iniciativas do Projeto Mausam, promovido pelo Ministério da Cultura da Índia, que busca compreender as culturas nacionais que se desenvolveram

---

[752] Etiópia, Egito, Líbia, Libéria, Sudão e Gana.

[753] A população indo-africana é, ainda, bastante expressiva na comunidade de negócios locais, com 48% dos donos de estabelecimentos de origem indiana gozando de cidadania em países africanos.

[754] Lançado em 1964, promove trocas de experiência e assistência técnica no desenvolvimento de recursos humanos em países em desenvolvimento, com financiamento integral do governo indiano. Países africanos são os maiores beneficiários do ITEC e, também, do *Special Commonwealth African Assistance Programme* (SCAAP), programa parceiro que se desenvolve sob o guarda-chuva do ITEC e que beneficia sobretudo países africanos, ainda que não exclusivamente.

[755] Os principais destinos de estudantes africanos são França (1º), China (2º) e EUA e Reino Unido (3º). Isso se explica pela dificuldade indiana em aumentar a qualidade de suas instituições de ensino, que sofrem com déficits de infraestrutura. Nem mesmo as instituições mais renomadas do país atendem, por vezes, aos parâmetros internacionais – não há nenhuma entre as cem melhores do mundo.

no entorno do oceano Índico e fortalecer comunicações entre os 39 países que têm fronteira com este oceano, por meio da reconstrução de conexões marítimas. Em seu marco, pesquisadores e arqueólogos buscam levantar as interações históricas econômicas, culturais e religiosas entre as culturas que viveram a oeste (África) e a nordeste (Ásia – notadamente Índia e Sri Lanka) do oceano.

Índia e África apresentam posições comuns em fóruns internacionais, diante de interesses convergentes. Tanto a Índia quanto os países africanos atuam em defesa dos interesses de países em desenvolvimento; há propostas conjuntas, como a *Agricultural Framework Proposal* e a *Protection of Geographical Indications*, nos âmbitos da OMC e da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), além da preocupação comum com a segurança alimentar e com os meios de subsistência de produtores rurais[756], expressa durante a Rodada Doha. Ainda no contexto da OMC, Índia e África do Sul – países que participam conjuntamente de arranjos minilaterais como o BRICS e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) – pressionam por um *waiver* de certas provisões do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês) com impactos no tratamento e na distribuição de vacinas contra a COVID-19.

Ademais, no âmbito de energia e mudança do clima, Índia e países africanos interagem na Aliança Solar Internacional (ISA, na sigla em inglês), criada em 2015, de iniciativa da Índia, e que tem países africanos como quase a metade de seus membros[757]. Para mais detalhes sobre a ISA, ver a seção sobre energia no tomo 6.

No contexto da pandemia de COVID-19, a Índia auxiliou países africanos, fornecendo insumos estratégicos e medicamentos para mais de 25 países, além de comida para Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e Eritreia. O governo indiano também organizou treinamentos para profissionais da saúde com foco em prevenção e protocolos da COVID-19; além de praticar ativamente a diplomacia da vacina, exportando milhões de doses globalmente.

Quanto à cooperação em âmbito militar, um dos eixos orientadores da política externa indiana para a África é o contrabalanceamento da presença chinesa no oeste do oceano Índico e da presença japonesa no marco do *Free and Open Indo-Pacific* (ver mais detalhes na subseção sobre o Japão, a seguir). Nesse sentido, o país enviou um adido de defesa para sua missão diplomática em Madagascar e construiu uma base militar no arquipélago de Agalega, no sudoeste do oceano Índico, que pertence às ilhas Maurício, país com o qual firmou acordo de cooperação militar. Isso se insere na estratégia de Modi para o oceano Índico (2016) – articulada como a Segurança e Crescimento para Todos na Região (SAGAR, na sigla em inglês), por meio da qual a Índia pretende trabalhar junto a governos da região do oceano Índico para "engendrar ciclos virtuosos de cooperação". A cooperação estratégica para o desenvolvimento a oeste do oceano Índico promovida pela Índia também se ancora na *Indian Ocean Rim Association* (IORA), organização intergovernamental com 23 Estados-Membros e dez diálogos de parceria[758].

Em termos de comércio, o total de comércio entre Índia e África registrou aumento de US$ 6,8 bilhões para 76,9 bilhões entre 2003 e 2018. A Índia é, hoje, o terceiro maior parceiro

---

[756] Tanto Índia quanto África apresentam alto percentual de população rural.

[757] O principal objetivo da aliança é trabalhar pelo consumo eficiente de energia solar, de modo a reduzir a dependência de combustíveis fósseis, sobretudo em "países solares". No marco dessa aliança, a Índia anunciou uma LoC no valor de US$ 2 bilhões para a África, nos próximos cinco anos. Tais recursos deverão ser utilizados na implementação de projetos voltados para a energia solar, principalmente na região do Sahel, que viabilizem o acesso à eletricidade para os quase 600 milhões de africanos atualmente sem acesso.

[758] Entre os países membros africanos estão Quênia, Tanzânia, Moçambique, África do Sul e Madagascar, além das ilhas Maurício, ilhas Seychelles e Comores.

comercial da África, atrás de China e de UE. O governo indiano tem um programa de preferências tarifárias que facilita o acesso ao mercado indiano para LDCs; a ampla maioria dos países participantes é da África Subsaariana.

Desde 2003, o país utiliza as LoCs como instrumento-chave de parcerias para o desenvolvimento, em áreas como construção de ferrovias, implementação de projetos de irrigação, mecanização agrícola, etc[759]. Já foram sancionados 182 projetos via LoCs na África, por meio do Banco de Exportação e Importação Indiano (EXIM), com um total de US$ 10,5 bilhões em compromissos de crédito.

A ausência de uma visão articulada para a cooperação indo-africana tem como consequência sua comparação ao modelo chinês, baseado em acordos de infraestrutura e de exploração de recursos naturais por parte de empresas majoritariamente estatais. Apesar de diferente, o modelo indiano também suscita temores de endividamento e de permanência de déficits estruturais, com consequências negativas para a geração de empregos locais. As principais críticas à estratégia indiana são a falta de objetivos específicos de desenvolvimento e a desarticulação entre os diferentes instrumentos de cooperação. Buscando contornar essas críticas, Modi lançou, em 2018, em discurso feito ao parlamento de Uganda, os "Dez Princípios Orientadores para a Cooperação entre Índia e África":

1) a África estará no topo das prioridades indianas: o engajamento com a África, que será constante, continuará a ser intensificado e aprofundado;
2) a parceria para o desenvolvimento entre Índia e África será guiada pelas prioridades africanas, de modo a criar capacidades e oportunidades locais, em termos confortáveis para os países africanos;
3) os mercados permanecerão abertos de modo a facilitar e tornar mais atrativo o comércio com a Índia e estimular a indústria indiana a investir;
4) a experiência indiana com a revolução digital será usada para apoiar o desenvolvimento africano, aperfeiçoando serviços públicos, tornando mais acessíveis serviços de educação e de saúde, estimulando a alfabetização digital e expandindo a inclusão financeira;
5) a África possui 60% das terras agricultáveis do mundo, mas só é responsável por 10% da produção global; a Índia trabalhará para aperfeiçoar a agricultura africana;
6) a parceria também se debruçará sobre os desafios da mudança do clima;
7) serão fortalecidas a cooperação e as capacidades mútuas no combate ao terrorismo e ao extremismo, de modo a manter o ciberespaço seguro;
8) a Índia trabalhará com as nações africanas para manter os oceanos abertos e livres, para o benefício de todas as nações; o mundo precisa de cooperação e não de competição na costa leste africana e a leste do oceano Índico;
9) conforme o engajamento global na África aumenta, todos devem trabalhar juntos para assegurar que a África não se torne, mais uma vez, palco de ambições e de rivalidades, mas um local propício para as aspirações da juventude africana;
10) assim como Índia e África lutaram juntas contra o colonialismo, trabalharão juntas por uma ordem global justa, representativa e democrática, na qual o terço da humanidade que vive na Índia e na África tenha voz.

[759] Um projeto de irrigação no Senegal gerou aumento expressivo na produção de arroz, ampliando o percentual de cobertura do consumo interno pela produção doméstica de 12% para 30%. Outro exemplo foi projeto junto à Etiópia, que contribuiu para tornar este país autossuficiente na produção de açúcar. A Índia também desenvolve projetos de tratamento de água potável, os quais beneficiam as populações locais.

e) Turquia

A maior presença turca no continente africano é recente e liga-se diretamente à chegada do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) ao poder, em 2002. No governo anterior ao AKP, a intenção de aproximar-se da África, cujo marco foi um plano elaborado em 1998 pelo então chanceler, foi prejudicada pela crise econômica. Em contraste, 2005 foi chamado de "Ano da África" pelo AKP.

O renovado interesse turco pela África é consequência da crescente atuação de outros atores geopolíticos na região, como Arábia Saudita, Catar e Emirados Árabes Unidos (EAU), além de também ser reflexo do desengajamento dos EUA. A Turquia busca apresentar-se como país estranho ao passado imperialista europeu e empenhado em estabelecer com o continente uma relação de cooperação *win-win*.

A diplomacia proativa e multidimensional para a África posta em prática pela Turquia nos anos 2000 buscou ampliar o número de embaixadas e de missões diplomáticas em países africanos[760], além de recepcionar 37 embaixadas de países africanos em Ancara. A Turquia é, ainda, membro observador (desde 2005) e parceiro estratégico (desde 2008) da UA, realizando reuniões ministeriais e de consulta em seu marco. Também as visitas oficiais de Erdogan a países africanos, em sua maioria acompanhado de empresários turcos, sinalizam a maior importância dada às relações turco-africanas. Essa aproximação rende frutos econômicos: o volume de comércio aumentou expressivamente[761].

O foco da atuação turca na África tem sido, primordialmente, o intercâmbio comercial e a assistência humanitária; mais recentemente, contudo, Erdogan tem investido no aspecto militar, em sua tentativa de expandir a indústria bélica turca. O esforço do presidente turco ocorre no sentido não só de ampliar o volume anual de comércio entre Turquia e África, alcançando US$ 75 bilhões, mas também de reforçar sua influência militar e de fortalecer seu posicionamento estratégico no continente[762]. Em 2017, a Turquia construiu sua maior base no exterior – e sua primeira na África – em Mogadíscio, na Somália.

Em termos de engajamento econômico, o Conselho de Relações Econômicas Exteriores turco estabeleceu conselhos de negócios junto a 45 países africanos, 40 dos quais países subsaarianos. Além disso, aumentou também a presença de empresas turcas na África, como a Turkish Airlines, que conecta mais de 50 cidades africanas em sua malha aérea. No campo da construção civil, ainda, o valor de projetos concedidos a empresas turcas no continente atingiu US$ 71 bilhões em 2021. Ademais, no campo militar, a venda de drones Bayraktar TB2 – produzidos por uma empresa da família do genro de Erdogan –, para países africanos, tem ganhado espaço.

Em dezembro de 2021, houve a 3ª edição da Cúpula Turquia-África, em Istambul, que contou com ampla participação de líderes africanos. Ao final, foi adotada Declaração Conjunta, na qual se reafirmou o compromisso dos países em fortalecer e aprofundar a cooperação no interesse dos Estados e de seus povos e se estabeleceram três blocos de temas: "paz, segurança e justiça", "desenvolvimento com foco no ser humano" e "crescimento forte e sustentável". Também foram definidas cinco áreas de cooperação estratégica por meio de um Plano de Ação Conjunta

[760] Esse número passou de doze, em 2002, para 42, na atualidade.
[761] De US$ 4,3 bilhões em 2002 ou US$ 5,4 bilhões em 2003 para US$ 22 bilhões em 2020.
[762] Nos últimos anos, o Chifre da África tornou-se elemento importante do jogo de poder no Oriente Médio, que opõe Arábia Saudita e EAU, de um lado, e Irã, Catar e Turquia, de outro. Isso levou ao aumento do número de bases militares de alguns desses países nessa região.

2022-2026[763]. O então presidente da UA, Félix Tshisekedi – atual presidente da República Democrática do Congo (RDC) – elogiou a iniciativa turca.

f) Irã

Reza Pahlevi, aliado americano, ajudou a combater a ideologia comunista que se espalhava pelo continente africano nos anos 1970. Nesse contexto, o xá fortaleceu laços com Argélia, Egito, Marrocos e África do Sul. Durante anos, o Irã forneceu assistência econômico-financeira a países como Etiópia, Senegal, Sudão e RDC (ex-Zaire), mas a África não representou uma prioridade nas relações internacionais iranianas. Após a revolução de 1979, contudo, a África passou a integrar a plataforma de expansão do Islamismo político da nova república, sob uma ideologia xiita e anti-imperialista. Em 1986, o aiatolá Khamenei chegou a realizar visita a Angola e a Moçambique para discutir, entre outras coisas, o fornecimento de combustíveis fósseis.

A posição geopolítica iraniana tem como valor-chave a resistência ("*axis of resistance*"), que se apoia na percepção de injustiça histórica contra os xiitas. A República Islâmica do Irã representa, nessa perspectiva, um contraponto às "potências dominantes". O arquiteto dessa estratégia de contrabalanceamento geopolítico, ou de desafio ao *statu quo* do Oriente Médio, foi o aiatolá Khamenei. Desde então, ela vem sendo aperfeiçoada com maior ou menor intensidade pelos governos subsequentes, como o de Ebrahim Raisi, islamista ultraconservador que assumiu a presidência do país em 2021. Nesse contexto, a órbita de influência geopolítica iraniana não se limita ao Oriente Médio: um dos principais focos de Teerã é a África.

O ponto alto da cooperação recente Irã-África foi o mandato de Ahmadinejad, no qual houve ênfase em cooperação Sul-Sul e em assistência ao desenvolvimento[764], sobretudo junto a países subsaarianos. A crise econômica, porém, inviabilizou a continuidade desse engajamento, que foi também posto de lado pelo governo Rouhani. O novo presidente iraniano pretende retomar as iniciativas de cooperação política e econômica com a África, vendo esta como "parte da estratégia central de política externa do Irã".

Exemplos recentes do reengajamento iraniano na África foram a inauguração, em janeiro de 2021, da Casa Iraniana de Inovação e Tecnologia (iHit), no Quênia, o início do funcionamento de escritório especializado na exportação de produtos biotecnológicos iranianos, em Uganda, e o acordo firmado entre a Universidade de Ciências Médicas de Teerã e o Centro Africano de Desenvolvimento em Saúde, na área de nanotecnologia médica. Há também interesse no aumento das exportações iranianas para a África, e, ainda, na atração de empresas e *startups* iranianas para a RDC, o segundo maior país africano.

Num contexto em que o continente africano tem sido palco da rivalidade Arábia Saudita-EAU *versus* Irã-Turquia-Egito[765], o engajamento iraniano tende a crescer. A estratégia iraniana

[763] As cinco áreas são: 1) Paz, Segurança e Governança; 2) Comércio, Investimento e Indústria; 3) Educação, Inovação em Ciência e Tecnologia, Juventude e Desenvolvimento das Mulheres; 4) Desenvolvimento de Infraestrutura e Agricultura; e 5) Promoção de Sistemas de Saúde Resilientes.

[764] Além do fornecimento de óleo e derivados, o Irã também forneceu empréstimos, construiu infraestrutura em saúde e estabeleceu empresas em solo africano.

[765] Não só o Oriente Médio, mas também os países do Chifre da África sofreram impactos da Primavera Árabe, achando-se no meio das rivalidades entre Arábia Saudita e EAU de um lado e Irã, Egito e Turquia do outro. A Eritreia, por exemplo, aproximou-se da Arábia Saudita, chegando a expulsar a Marinha iraniana de sua costa, e a Somália juntou-se à coalizão anti-*houthi* liderada pelos sauditas, abrindo seu espaço aéreo. Os dois países mais a Somalilândia aproximaram-se de Arábia Saudita e EAU com base em investimentos e financiamentos. Arábia Saudita e EAU, por sua vez, já lançaram ataques ao Iêmen partindo de posições no Chifre.

também tem como objetivo enfraquecer o consenso contrário aos seus interesses na ONU, diante do peso dos países africanos na AGNU, no CSNU e na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), além de ampliar mercados para suas exportações de petróleo e derivados no continente africano, em alternativa ao embargo dos EUA. A participação iraniana atual no comércio com o continente africano é, porém, pouco expressiva (0,1% do total de comércio da África). Assim, analistas afirmam que o interesse iraniano em expandir sua influência sobre a África é político, não econômico.[766]

g) Japão

O Japão tem presença tradicional na África, principalmente por meio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), que gere os programas de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), e da Conferência Internacional de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês)[767]. Diante do crescimento da presença chinesa no continente, o Japão tem alterado o perfil de suas iniciativas na África devido a imperativos econômicos e geopolíticos.

Em termos geopolíticos, o Japão busca colocar-se como alternativa mais confiável à China, ressaltando seus compromissos com a qualidade da infraestrutura e com a sustentabilidade do endividamento africano. Durante o governo de Shinzo Abe, o Japão lançou as iniciativas *Free and Open Indo-Pacific* (2016), a Parceria Expandida para Infraestrutura de Qualidade[768] (2016) e o Corredor de Crescimento Ásia-África (AACG, na sigla em inglês, 2016), por meio das quais o país buscaria sinergias com parceiros como Índia, França e outros *like-minded countries* para promover o desenvolvimento dos dois continentes. Do ponto de vista político, a África é uma importante base de apoio ao pleito japonês de reforma do CSNU.

A iniciativa *Free and Open Indo-Pacific* foi adotada como estratégia da política externa japonesa em 2016, baseada na percepção de que a chave para a estabilidade e a prosperidade da comunidade internacional é o dinamismo que advém da combinação de "Dois Continentes" (Ásia, em franco crescimento, e África, que tem grande potencial de crescimento) e "Dois Oceanos" (oceanos Pacífico e Índico livres e abertos).

A Parceria Expandida para Infraestrutura de Qualidade foi lançada em maio de 2016, durante a 21ª Conferência sobre o Futuro da Ásia, em Tóquio. O objetivo do governo japonês com essa parceria é promover "investimentos de infraestrutura de qualidade" na Ásia, em colaboração com outros países e organizações internacionais. Para tanto, o Japão, junto ao Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), contribuiria com US$ 10 bilhões. Ao mesmo tempo em que melhora a conectividade na Ásia, o Japão pretende expandir sua estratégia de prosperidade econômica, sobretudo a partir da região da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), para alcançar o Oriente Médio e o Sudeste da África, como evidenciam os projetos junto ao porto de Mombaça (Quênia), ao Corredor de Nacala (Moçambique) e ao porto de Toamasina (Madagascar).

O AACG, por sua vez, é um acordo de cooperação econômica entre dez países asiáticos e sete países africanos, de iniciativa dos governos da Índia e do Japão. Lançado durante reunião do

---

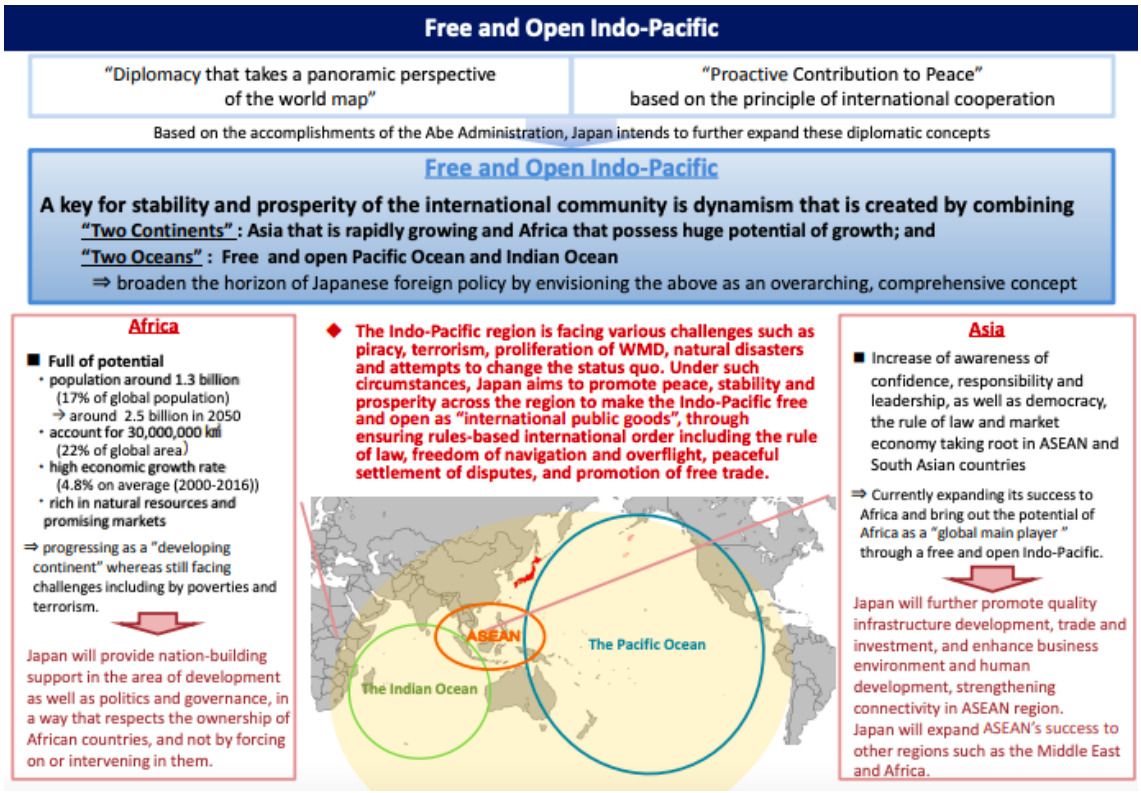
[766] Há outros elementos que sustentam essa visão: em 2006, o Irã apoiou a União das Cortes Islâmicas da Somália, hoje Conselho Supremo das Cortes Islâmicas, milícia fundamentalista islâmica do país, fornecendo armas em contrariedade ao embargo onusiano.

[767] Organizada, desde 1993, pelo país em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês), o Banco Mundial e a Comissão da UA.

[768] *Extended Partnership for Quality Infrastructure*, apresentada pelo Japão na Cúpula do G7, em 2016. No âmbito do G20, foram adotados os *Principles for Quality Infrastructure Investment*, em 2019.

Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), em Gujarat, seu principal objetivo é a criação de um espaço econômico afro-indo-asiático por meio de projetos de desenvolvimento e cooperação.

Em termos econômicos, o Japão reconhece sua incapacidade[769] de competir com o volume de recursos que a China destina à África e vem reduzindo o volume de ODA enquanto estimula o investimento privado. Essa mudança reflete-se na transformação, desde 2008, da TICAD de um fórum de coordenação de assistência ao desenvolvimento em uma plataforma de intercâmbio entre as comunidades empresariais do Japão e dos países africanos.



Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Japão

Desde 1993, a TICAD reunia-se, no Japão, em nível de cúpula a cada cinco anos, mas, desde 2014, as cúpulas ocorrem a cada três anos. Em 2016, ocorreu a primeira cúpula na África, no Quênia. A TICAD7 ocorreu em 2019, no Japão. Durante o evento, o Japão chegou a oferecer aos países africanos treinamento sobre gestão de riscos e endividamento, ao que o presidente do BAfD respondeu que Japão e China deveriam colaborar, em vez de competir.

A TICAD8 ocorreu em agosto de 2022, na Tunísia. Ao final do encontro, adotou-se a Declaração da Tunísia, que reitera a importância de se investir "em pessoas" e de buscar transformações estruturais em direção ao desenvolvimento social e ao crescimento econômico sustentável da África. Somando-se capitais públicos e privados, o Japão comprometeu-se a investir US$ 30 bilhões na África ao longo dos próximos três anos. Esse montante será alocado em iniciativas ligadas a temas como sustentabilidade (especialmente por meio da Iniciativa de Crescimento Verde com a África – GGA, na sigla em inglês), educação, *startups*, gerenciamento financeiro e de dívidas, saúde pública, recursos humanos, estabilização regional e segurança alimentar. A TICAD9 está agendada para 2025, no Japão.

[769] O Japão já foi o maior doador de recursos a países em desenvolvimento, mas ocupa a quinta posição atualmente.

Apesar dos investimentos japoneses em infraestrutura[770] e na formação de uma rede de apoio a empresas nipônicas na África, as empresas japonesas relutam em arriscar-se em um mercado suscetível a instabilidades políticas e já dominado por competidores europeus e chineses. Além disso, os atores econômicos questionam a politização da cooperação econômica. A presença de empresas japonesas na África concentra-se em países onde o relacionamento bilateral é mais consolidado, como África do Sul (que abriga um terço das empresas japonesas instaladas no continente), Quênia, Marrocos e Egito.

No campo militar, o Japão participa de ações antipirataria no golfo de Áden e contribuiu para o aparelhamento das guardas costeiras do Quênia e do Djibouti, onde instalou, em 2011, sua primeira base militar no exterior.

[770] Exemplos são o Corredor Norte da África Oriental, que liga países vizinhos ao Porto de Mombasa, no Quênia; e o Corredor de Nacala, que liga a República Democrática do Congo (RDC), o Malawi e a Zâmbia ao Porto de Nacala, em Moçambique, para escoamento de carvão.

3.12. Grande Oriente Médio[771]

3.12.1. Exercícios de concertação, cooperação e integração e organizações regionais

I. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)

Ver a seção sobre Islã político no tópico 5.7, no tomo 5.

[771] Grosso modo, o conceito de "Grande Oriente Médio" compreende o norte da África, o Oriente Médio (incluindo Turquia e Irã), o Paquistão e o Afeganistão.

3.12.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas

I. Primavera Árabe

a) Primavera Árabe (2010-2011)

A Primavera Árabe eclode no final de 2010 no norte do continente africano, acima do Sahel e se espalhou, pelo mundo árabe, tanto no Oriente Médio quanto no norte da África. No caso do norte da África, em 2010 e em 2011, embora tenha havido protestos na Argélia, no Marrocos, na Mauritânia e no Sudão, os casos de destaque são Tunísia, Egito e Líbia. Na porção asiática da região, a instabilidade levou à revolução no Iêmen e iniciou processo que resultou na eclosão da guerra civil na Síria. Com a desestabilização de atores de relevo na região (Egito, Iraque, Líbia e Síria), a Primavera Árabe criou um vácuo de poder.

Entre os elementos de contexto ou de causas comuns, apontam-se fatores políticos, econômicos e sociais. Entre os fatores políticos, estão o déficit democrático comum a todos os países afetados, em que normalmente havia governos há muito tempo no poder com caráter autocrático, em contexto de repressão, do cerceamento da oposição e de fortes críticas à corrupção, ao mesmo tempo em que buscavam manter algum verniz liberal, por meio, por exemplo, da garantia de determinadas liberdades. Entre os elementos econômicos, estão a insatisfação com o baixo dinamismo da economia, o aumento da inflação, o crescente desemprego, em especial sobre a população jovem, e adoção de medidas austeras e restritivas, o que se explica também pelos reflexos da crise financeira internacional de 2008-2009 e da crise alimentar de 2007-2010. Entre os elementos sociais, podem-se apontar a explosão demográfica, a desigualdade social, o aprofundamento de choques entre setores religiosos e laicos, o fortalecimento dos movimentos sociais e de manifestações "espontâneas", catalisadas pelo uso de redes sociais. Traço comum do desdobramento da Primavera Árabe foi a repressão dos governos afetados e as tensões sobre o contrato social que regulava as relações entre governantes e governados, de autoritarismo mesclado com oferta de serviços sociais, empregos e preços subsidiados, mantidos pelos recursos advindos das receitas, em geral, do petróleo.

Como consequências gerais, pode-se apontar o colapso dos regimes vigentes na Tunísia, no Egito e na Líbia, ao mesmo tempo que se pode perguntar que democracia era desejada pelos agentes envolvidos na Primavera Árabe e que democracia é possível nesses países. O momento imediatamente posterior à euforia da "Primavera" foi o "Inverno Árabe", em que se nota a ressurgência do autoritarismo e do extremismo islâmico, em especial no Egito entre os países analisados, ou do colapso das estruturas de Estado, como acontece na Líbia, tornando-se terreno propício para o fortalecimento da penetração de grupos extremistas no continente africano. Outra consequência que poderia ser apontada, que se evidencia tanto no caso do norte da África como em outros países médio-orientais, é a crise migratória, com fluxos principalmente para outros países da região e também para a Europa.

i. Primavera Árabe na Tunísia

As manifestações na Tunísia começaram por causa da questão da súbita escalada dos preços dos alimentos no final de 2010. Contudo, a situação transformou-se com a autoimolação de Mohammed Bouazizi, em 17 de dezembro, como protesto contra a forma como as autoridades locais o trataram na sequência da apreensão da sua banca de venda de frutas e legumes,

supostamente porque ele não possuía a licença apropriada. O seu sacrifício pessoal transformou-se rapidamente num símbolo do descontentamento popular perante o desprezo repressivo do regime do presidente Zine El Abidine Ben Ali (governou entre 1987 e 2011) em relação à sua população, em simultâneo com uma raiva generalizada pela situação econômica do país. Apesar de inicialmente governar sob um verniz democrático, nos anos 1990 Ben Ali promoveu virada autoritária sob o argumento da necessidade de conter o perigo extremista islâmico.

Para conter os protestos de 2010-2011, Ben Ali chegou a anunciar que deixaria o poder em 2014, mas sua situação tornou-se insustentável, também em razão da pressão da cúpula militar, e, em meados de janeiro de 2011, fugiu para a Arábia Saudita. A "Revolução de Jasmim" culminou com a deposição de Ben Ali, sucessivos presidentes interinos nas primeiras semanas, medidas judiciais de restrição ao partido Reagrupamento Constitucional Democrático (RCD), do ex-presidente, e, finalmente, a realização de eleições, em outubro, para Assembleia Constituinte. Houve amplo apoio internacional ao movimento, embora tenha havido condenações também por parte de aliados de Ben Ali.

A principal força da Assembleia Constituinte foi "Movimento Ennahda", de vertente islamista conservadora moderada, proibido durante o governo Ben Ali. O movimento governou o país com outras duas forças políticas até 2014. Coube à Assembleia eleger, ainda, em 2011, de maneira provisória, Moncef Marzouki, do partido aliado Congresso para a República (CPR), que ficou no cargo até 2014. A situação no país não se acalmou completamente. Em 2013, nova série de protestos eclodiu em razão do assassinato de líderes da esquerda secular, o que culminou com a renúncia do primeiro-ministro quando da adoção da constituição, no início de 2014.

Como particularidades específicas da Tunísia, a literatura aponta tradição de expressão autônoma e de constitucionalismo e a marginalização do Exército do centro do poder durante o governo Ben Ali.

ii. Primavera Árabe no Egito

Grandes protestos ("Revolução de Lótus" ou "Revolução do Nilo") estouraram no país no final de janeiro de 2011, poucos dias após a queda de Ben Ali na Tunísia. O governo egípcio também tentou e falhou em controlar os protestos, oferecendo concessões enquanto reprimia violentamente os manifestantes. O cenário egípcio conjugava insatisfação crescente especialmente das classes médias, desde ao menos a década anterior, com críticas ao abuso de poder, à repressão política e às condições socioeconômicas do país, que eram fomentadas por meio da utilização de novos meios de comunicação (por exemplo, "Movimento Jovem 6 de Abril").

Em 2011, os protestos compreenderam demandas pela renúncia imediata do presidente Hosni Mubarak, a dissolução do Parlamento, a formação de governo de unidade nacional, início de negociações para reformar a Constituição e o fim do estado de exceção (em vigor desde 1981). Depois de vários dias de manifestações e confrontos entre manifestantes e forças de segurança no Cairo (tendo a Praça Tahir como centro) e no restante do país, incluindo a derrubada da *internet* em todo o Egito, uma virada ocorreu no final do mês quando o Exército egípcio anunciou que se recusaria a usar a força contra os manifestantes que pediam a remoção de Mubarak.

Tendo perdido o apoio dos militares, Mubarak deixou o cargo em 11 de fevereiro, cedendo o poder a um conselho de oficiais militares seniores. O papel do Conselho Supremo das Forças Armadas é importante para entender o desdobramento da Primavera Árabe no país. Os militares dissolveram o Parlamento, suspenderam a constituição e prometeram terminar com o estado de exceção. Foram convocadas eleições e emitida Declaração Constitucional, para reger

provisoriamente o país. Pela primeira vez na história do país, as eleições presidenciais, de 2012, levaram ao governo um civil, Mohamed Morsi, do Partido Liberdade e Justiça (FJP, na sigla em inglês), fortemente ligado à Irmandade Muçulmana. O partido também havia sido o principal vencedor das eleições parlamentares de 2011-2012. Antes da conclusão da negociação da nova Constituição, Morsi emitiu uma declaração constitucional temporária em novembro que lhe concedia amplos poderes. A Constituição foi adotada apenas em dezembro de 2012, depois de ter sido aprovada no mês anterior pela Assembleia Constitucional que foi escolhida pelo Parlamento controlado pelo FJP.

Em junho de 2013, eclodiram protestos pedindo a renúncia de Morsi. Os militares, apoiados pela oposição política e importantes figuras religiosas, intervieram e depuseram Morsi. A nova Constituição foi suspensa, e um presidente interino foi nomeado. Após a deposição de Morsi, o ministro da Defesa e comandante-em-chefe das Forças Armadas do Egito, Abdel Fattah el-Sisi, comandou a instalação de governo interino. A Irmandade Muçulmana foi declarada grupo terrorista em dezembro de 2013. As manifestações pró-Morsi foram reprimidas, resultando em mais de 800 mortes. Morsi foi preso, julgado e condenado à morte. Após a anulação dessa sentença, morreu em 2019 enquanto seguia sob custódia, aguardando novo julgamento. Mubarak, por sua vez, recebeu pena de prisão perpétua em 2012, mas após recurso à Corte de Apelações em 2015, foi absolvido em 2017 e morreu em 2020.

iii. Primavera Árabe na Líbia

Os protestos contra o regime de Muammar Kadafi eclodiram em meados de fevereiro de 2011, tendo como estopim a prisão de um defensor dos direitos humanos. Kadafi ficou no poder entre 1969 e 2011, consolidando-o por meio de estilo de governo (*Jamahiriya*, adoutrina política da Terceira Teoria Universal) que mesclava socialismo, nacionalismo, nepotismo e relações clânicas, além de corrupção generalizada e controle da economia. Os protestos rapidamente se transformaram em uma revolta armada, também impulsionada pela violenta repressão. Os rebeldes tomaram Benghazi, anunciando a formação do Conselho Nacional de Transição no final de fevereiro. Ainda em fevereiro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por meio da Resolução 1970, remeteu ao Tribunal Penal Internacional (TPI) denúncia contra Kadafi. Diversas sanções foram impostas.

Em 5 de março de 2011, o Conselho Nacional de Transição fez uma declaração em que se intitulava os "únicos representantes de toda a Líbia". Diversos governos passaram a reconhecer o Conselho, como a França e outros países europeus, e a Liga Árabe declarou que o governo Kadafi havia perdido sua legitimidade. A ofensiva das tropas governistas se intensificou. Quando as forças rebeldes pareciam estar à beira da derrota em março, uma coalizão internacional liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em substituição a ação inicialmente conduzida apenas por Estados Unidos (EUA), França e Reino Unido, lançou uma campanha de ataques aéreos contra as forças de Kadafi. Trata-se do resultado da Resolução 1973 do CSNU, adotada com abstenção de Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia, em 17 de março. A resolução exigiu "um imediato cessar-fogo" e autorizou a comunidade internacional a estabelecer uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e a usar todos os meios necessários, exceto a ocupação estrangeira, para proteger os civis. Será o catalisador para a cunhagem, pelo Brasil, do conceito de "Responsabilidade ao Proteger" (RwP, a esse respeito, ver seção específica no Tomo 1) e para críticas com relação à possível utilização da intervenção para forçar uma transição política no país.

Embora a intervenção da OTAN tenha mudado o equilíbrio militar em favor das forças rebeldes, Kadafi conseguiu manter o poder na capital, Trípoli, por mais vários meses. Ele foi forçado a deixar o poder em agosto de 2011, depois que as forças rebeldes assumiram o controle da capital. Depois de fugir da captura por várias semanas, Kadafi foi morto em Sirte em outubro de 2011, quando as forças rebeldes assumiram o controle da cidade.

O Conselho Nacional de Transição governou até meados de 2012, quando foram realizadas eleições para o Congresso Nacional Geral. O Congresso assumiu as funções em agosto de 2012, com o objetivo de redigir uma constituição. Não tendo sido possível cumprir a tarefa no prazo previsto de 18 meses, foi necessário realizar eleições para uma Câmara dos Deputados, que o sucedeu a partir de meados de 2014 (embora só se tenha se dissolvido em 2016, com a formação de um Alto Conselho de Estado). Entretanto, parte dos integrantes do Congresso, derrotados nas eleições de 2014, se separou e se declarou como Governo de Salvação Nacional. O cenário turbulento conduziu a uma nova guerra civil a partir de 2014.

iv. Primavera Árabe na Argélia

Os protestos na Argélia começaram no final de 2010 e duraram até o início de 2012, com reivindicações relativas à reforma política, ao fim do estado de emergência que durava desde 1992 e especialmente a questões econômicas (inflação principalmente dos alimentos, baixos salários, desemprego). Diferentemente dos países vizinhos, as manifestações não resultaram em uma mudança institucional significativa. O estado de emergência foi abolido. O presidente Abdelaziz Bouteflika passou emenda constitucional e revisou as leis que regem eleições, partidos e associações políticas, a mídia e a participação de mulheres na vida pública. Foram convocadas eleições legislativas e municipais, e novos partidos foram legalizados. Foram aprovadas novas medidas econômicas, com o objetivo de reduzir o desemprego.

v. Primeira Árabe no Marrocos

No Marrocos, os protestos começaram em fevereiro de 2011 e duraram até setembro de 2012. Foram canalizados por estudantes, frentes populares e classes que estavam em greve. As principais demandas eram por reformas políticas, pelo fim da repressão policial e da corrupção e por reformas econômicas para conter o alto desemprego. Como concessões, o rei Mohammed VI designou comissão para elaborar nova constituição, que foi adotada em referendo em julho de 2011, o primeiro-ministro passou a ter mais autonomia diante do monarca e eleições parlamentares foram realizadas em novembro de 2011. Os protestos continuaram em 2012 em razão da persistente má situação econômica.

vi. Primavera Árabe na Mauritânia

Na Mauritânia, os protestos começaram em 2011 e seguiram até 2012. Envolveram manifestações pacíficas, greves e autoimolações. Além de demandas por reformas políticas (o país havia passado por golpes em 2005 e 2008) e econômicas, como nos outros casos, violações de direitos humanos e prática da escravidão também estiveram entre as principais causas. Entre as concessões do governo, estiveram criação de novas vagas de emprego.

vii. Primavera Árabe no Sudão

No Sudão, protestos ocorreram entre janeiro de 2011 e outubro de 2013, com foco no combate à corrupção, ao desemprego e às medidas de austeridade, bem como com o objetivo de demover o presidente Omar al-Bashir do poder (desde 1990). Iniciaram-se logo após o referendo de independência do Sudão do Sul e perderam força em 2012, mas novamente cresceram em 2013 em razão do aumento do preço de combustíveis. A principal concessão foi o anúncio do presidente, em fevereiro de 2011, de que não concorreria à reeleição em 2015, o que não se concretizou. Al-Bashir foi eleito na ocasião com 94% dos votos, em eleição com comparecimento de 50% dos eleitores e boicote da oposição. Na mesma eleição, o partido governista manteve sua maioria parlamentar.

viii. Primavera Árabe na Síria

No caso da Síria, a guerra civil é o conflito mais complexo resultante da Primavera Árabe. A esse respeito, ver a seção sobre a Síria posteriormente neste tomo.

ix. Primavera Árabe no Iêmen

De início, a revolução levou à deposição do presidente Ali Abdullah Saleh em 2012; isso levou ao aumento de divisões regionais e sectárias, fazendo com que minorias como os *houthis* fossem marginalizadas. Em 2014, a insurgência *houthi* se transformou em guerra civil de âmbito nacional, na qual houve reflexo da guerra por procuração: a Arábia Saudita liderou, em 2015, intervenção do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a favor do presidente Abdrabbuh Hadi contra os *houthis*, xiitas e com apoio (não admitido) do Irã. Trata-se de situação tão complexa quanto a síria, havendo grupos terroristas ligados à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico presentes.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Iêmen.

x. Primavera Árabe no Iraque

O Iraque teve uma das trajetórias mais atribuladas ao longo dos dez anos após os protestos da Primavera Árabe. Quando de sua eclosão, a expressão da Primavera no Iraque foi uma insurgência causada pela insatisfação com o governo central, em dezembro de 2011, logo após a conclusão da retirada das tropas dos EUA, no país desde 2003. Como resultado desse primeiro estágio, houve aumento da violência e o colapso estatal diante do crescimento da insurreição, em contexto no qual teria origem o Estado Islâmico, com seu objetivo de estabelecer um califado. A escalada levaria à eclosão de nova guerra no Iraque em 2013, contrapondo o Iraque, apoiado pelo Irã e por boa parte do mundo ocidental, aos radicais do Estado Islâmico, que tinham o suporte de figuras que defendiam o legado político de Saddam Hussein. Após quatro anos de embates, as forças iraquianas saíram vencedoras, com o Estado Islâmico sendo limitado a ações de guerrilha, em insurgência de baixa intensidade que segue até hoje, com o grupo fundamentalista mantendo presença em áreas remotas ao norte do Iraque.

xi. Primavera Árabe no Bahrein

O Bahrein foi palco de eventos diretos no contexto da Primavera Árabe. Em 2011, a insurreição barenita foi uma série de protestos contra o governo sunita liderados pela população majoritariamente xiita, que se estenderam até 2014. Os protestos, inicialmente com o intuito de conquistar maior liberdade política e igualdade de tratamento entre xiitas e sunitas, evoluíram para confrontações diárias e pedidos pelo fim do reinado de Hamad Al Khalifa, após violenta repressão do governo de Manama. Após um mês, o governo do Bahrein solicitou ajuda militar e policial do CCG, que viria a intervir por meio da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (EAU), esmagando os protestos, o que foi seguido da declaração de lei marcial e de estado de emergência.

O Bahrein é um caso em que, a despeito do porte das mobilizações, pouco mudou após uma década: o regime segue reprimindo toda forma de oposição e violações de direitos humanos seguem atingindo jornalistas, opositores e setores políticos xiitas.

xii. Primavera Árabe em Omã

Em Omã, os protestos tiveram porte relativamente pequeno, com os manifestantes exigindo pautas eminentemente econômicas, a exemplo de reajustes salariais, redução do custo de vida, criação de empregos e menos corrupção. A resposta do sultão de Omã foi, além de concessões econômicas, a demissão de um terço de seu gabinete, além da concessão de poderes legislativos aos deputados eleitos. Houve avanços, embora o país permaneça uma monarquia absolutista.

xiii. Primavera Árabe no Kuwait

O Kuwait foi palco de protestos entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2012, causados por, entre outros problemas, corrupção endêmica e apatridia. As manifestações tiveram início após a concessão de benefícios pelo emir do Kuwait a seus cidadãos, com a exceção dos beduínos, apátridas e que têm seu maior contingente relativo no Kuwait. Os protestos dos apátridas, que queriam o fim da discriminação sofrida, foram ecoados por líderes da oposição, o que levou à repressão por forças policiais. Os protestos passaram a exigir reformas eleitorais que dessem à oposição espaço para questionamentos; a maior consequência foi a renúncia do primeiro-ministro Nasser Al-Mohammed Ahmad Al-Jaber Al-Sabah, além da dissolução do Parlamento.

xiv. Primavera Árabe na Jordânia

Na Jordânia, os protestos se iniciaram em janeiro de 2011, exigindo mudanças no governo local. No início, as pautas eram de caráter econômico, como desemprego, inflação e corrupção, além de reformas eleitorais. As respostas do rei Abdullah bin al-Hussein incluíram a demissão do primeiro-ministro e de seu gabinete e a criação de um comitê para revisão constitucional, com vistas a futura reforma, que seria aprovada ainda em 2011. Contudo, a insatisfação continuou, a ponto de ter novas quedas de primeiros-ministros, até que, em outubro de 2012, o Parlamento seria dissolvido e novas eleições convocadas. Nos próximos anos, as mudanças avançaram, incluindo a introdução de representação proporcional entre os deputados no pleito de 2016 e a descentralização das eleições locais de 2017, além da reforma judiciária.

xv. Primavera Árabe no Catar

No Catar, a implicação da Primavera Árabe disse mais respeito à política externa do país do que a questões domésticas. Em 2011, o país transigiu de um papel de mediador diplomático para o apoio de regimes em transição na região. A ambição de liderança teve como bases um país estável politicamente, próspero economicamente e com boa reputação como interlocutor; porém, os laços com a Irmandade Muçulmana viriam a causar problemas com a Arábia Saudita, ao lado de quem Doha atuou nas guerras civis na Síria e no Iêmen. As pressões crescentes dos sauditas, ao mesmo tempo em que o Catar se mantinha próximo do Irã, levaria, em 2017, à crise diplomática que, a despeito da retomada das relações com os sauditas em janeiro de 2021, ainda não foi totalmente equalizada. O Catar não deve retomar posição de mediador diplomático na região, mas sua proximidade com os EUA dá certo lastro para que o país possa envolver-se em diálogos com todos os lados da guerra de procuração médio-oriental.

xvi. Primavera Árabe na Arábia Saudita

Na Arábia Saudita, os protestos de 2011 tiveram como principal mote a discriminação contra minorias xiitas. Os protestos tiveram início em março de 2011 e somente chegariam ao fim em dezembro de 2012, ganhando novas pautas, como o direito das mulheres a dirigir, entre outros pontos relativos ao aumento dos direitos democráticos. Algumas das conquistas dos manifestantes foram concessões econômicas pelo rei Abdullah bin Abdulaziz, o anúncio de que mulheres ganhariam direito a voto a partir das eleições de 2015 e, ao menos no discurso, o comprometimento com a expansão dos direitos das mulheres[772], sobretudo após a ascensão de Mohammed bin Salman a príncipe herdeiro, em 2018.

Como resposta às revoltas por todo o mundo árabe, a Arábia Saudita sugeriu a criação de uma União do Golfo em substituição ao CCG. O intuito saudita era evitar potenciais revoltas de minorias marginalizadas nas monarquias do Golfo, além de impedir possível avanço do Irã, porém, a proposta de federação, que daria a Riade controle sobre assuntos militares, econômicos e políticos na região, foi rejeitada por todos os países, à exceção do Bahrein.

b) "Segunda" Primavera Árabe (2018)

A "Segunda" Primavera Árabe, ou "Primavera Árabe 2.0", designa a série de protestos em diversos países árabes, iniciada em 2018, seja na África, seja no Oriente Médio. Entre as causas e motivações gerais, estão a persistência de autoritarismo político, corrupção, cleptocracia, violações de direitos humanos, inflação, pobreza e desemprego. É possível afirmar que essa segunda onda ainda está em curso e que os impactos da pandemia sobre os sistemas econômicos e sociais na região não podem ser desprezados e poderão servir de combustível para a renovada convulsão interna.

i. Segunda Primavera Árabe na Tunísia

Na Tunísia, em decorrência da nova Constituição, de janeiro de 2014, foram realizadas eleições parlamentares e presidenciais no final daquele ano. O partido Nidaa Tounes, de base

[772] Em setembro de 2022, o governo da Arábia Saudita indicou Hala Al-Tuwaijri como a primeira mulher a presidir a Comissão Saudita de Direitos Humanos, que possui o *status* de ministério.

secularista, venceu o Ennahda nas eleições parlamentares, mas ambos os partidos formaram governo de coalizão. O líder do Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, que chegou a ser primeiro-ministro em 2011, foi eleito presidente do país, tendo permanecido no cargo até sua morte, em meados de 2019. Já havia anunciado que não concorreria para um segundo mandato nas eleições daquele ano.

Ainda que a Tunísia tenha sido considerada um caso de sucesso da Primavera Árabe, com consolidação da democracia, a insatisfação popular com a classe governante não diminuiu. Em janeiro de 2016, houve protestos contra a alta taxa de desemprego. Em 2018, eclode outra série de protestos no país, em razão do custo de vida e de impostos, com apoio de partidos da oposição. O governo anunciou que não reveria suas políticas de austeridade, embora tenha sido forçado a flexibilizar as medidas previstas no orçamento de 2018.

Em 2019, após a morte de Essebsi, as eleições presidenciais foram antecipadas (de novembro para setembro). Foi eleito, no segundo turno, Kais Saied, candidato independente, professor de Direito Constitucional, com forte apoio de eleitores jovens e do discurso anticorrupção (enfrentou, no segundo turno, um milionário preso acusado de fraude fiscal). Também em 2019, mas em outubro, foram realizadas novas eleições parlamentares. Apesar de votação menor do que em 2014, o Ennahda foi o partido que recebeu mais votos, tendo formado ampla coalizão para governar. O Nidaa Tounes praticamente desapareceu, tendo obtido apenas três cadeiras, como consequência do descontentamento popular.

Em 2021, novos confrontos violentos entre manifestantes, criticando a alta dos preços, o desemprego e os problemas dos serviços públicos, mas também a influência da Irmandade Muçulmana (que é a inspiração do Ennahda) no governo, e forças policiais. Ao lado da insatisfação política, a Tunísia convive, ao menos desde 2015, com escalada de ataques terroristas e com insurgência de braço do Estado Islâmico no país.

Para mais detalhes sobre a situação da Tunísia hoje, ver seção posterior.

ii. Segunda Primavera Árabe no Egito

No Egito, nova Constituição também foi adotada em janeiro de 2014, após aprovação em consulta popular. Em maio de 2014, foram realizadas eleições presidenciais, boicotadas por diversos partidos islamistas e com comparecimento eleitoral inferior a 50%, com vitória por cerca de 97% dos votos de Abdel Fattah el-Sisi. El-Sisi é criticado internacionalmente pelo caráter autoritário de seu governo, com alegadas violações de direitos humanos. Em 2015, foram realizadas eleições para a câmara baixa do Parlamento, vencidas pelo Partido dos Egípcios Livres (FEP, na sigla em inglês). Atualmente, após reforma no sistema partidário do país e após as eleições de 2020 para ambas as câmaras, a maioria parlamentar está nas mãos do Partido do Futuro da Nação (NFP, na sigla em inglês), que apoia el-Sisi. Em 2018, el-Sisi foi reeleito também com cerca de 97% dos votos, com comparecimento eleitoral próximo de 40%.

Emendas à Constituição em abril de 2019, também aprovadas em consulta popular, aumentaram os poderes e o mandato presidencial de quatro para seis anos e permitirão que el-Sisi concorra por mais dois mandatos. No fim de 2019, protestos novamente eclodiram no país, pedindo a renúncia de el-Sisi e a libertação de prisioneiros políticos. Foram feitas centenas de prisões, e apoiadores de el-Sisi também foram às ruas para mostrar o seu respaldo ao presidente. Em paralelo, desde 2011, o país sofre com o fortalecimento do extremismo islâmico no Sinai, incluindo grupos terroristas filiados à Al-Qaeda e ao autointitulado Estado Islâmico.

Durante a pandemia de COVID-19, o Egito apresentou taxas de contágio e de letalidade consideradas altas. Outra questão recente com implicações sociais e econômicas relevantes para o Egito tem sido a guerra na Ucrânia, que tem encarecido as importações de trigo e impulsionado o aumento da inflação para as camadas mais pobres da população. Diante de tal situação, crescem as preocupações relacionadas ao aumento da insatisfação social e da possibilidade de que novas ondas de sublevação ocorram no país. Como resultado das preocupações do governo em manter sua legitimidade suficientemente capaz de sustentar o poder autocrático, foram libertados da prisão, no primeiro semestre de 2022, cerca de 40 militantes opositores.

iii. Segunda Primavera Árabe na Líbia

A Líbia viveu nova guerra civil a partir de 2014. As principais forças opositoras no conflito, do ponto de vista político, são a Câmara dos Deputados (HOR, na sigla em inglês) e o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês), atualmente denominado de Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês). A Câmara, conhecida também como o "Parlamento de Tobruk", é comandada pelo primeiro-ministro Abdullah al-Thani e conta com apoio declarado do Egito e dos EAU mas também de Arábia Saudita, Jordânia e Rússia, assim como com o Exército Nacional Líbio, liderado pelo general Khalifa Haftar. O Exército Nacional Líbio não é, como o nome aparenta, a denominação das Forças Armadas tradicionais, mas uma facção armada anti-islamista formada em maio de 2014, composta por diversas milícias locais do leste da Líbia, inclusive vinculadas à Al-Qaeda, por ex-integrantes das forças armadas do regime Kadafi e por mercenários estrangeiros (não apenas africanos ou médio-orientais, mas também o Grupo Wagner da Rússia). Teve sucesso no combate a grupos extremistas na região.

Embora a Câmara tenha apoio a formação do GNA, rompeu com ele já em 2016. Em dezembro de 2015, foi assinado o Acordo Político Líbio (Acordo de Skhirat), entre representantes da Câmara e do Governo de Salvação Nacional, com respaldo da comunidade internacional. Originou o GAN, em Trípoli, que deveria ser o único representante reconhecido da Líbia e que teria mandato até 2017. Do ponto de vista legislativo, seria mantida a Câmara, assim como se daria origem ao Alto Conselho de Estado. A chefia de Estado cabe ao Conselho Presidencial, presidido pelo primeiro-ministro Fayez al-Sarraj. Tem apoio militar interno da *Libya Shield Force* (LSB), que tem vínculos com a Al-Qaeda, assim como conta com mercenários estrangeiros. Seus principais aliados internacionais são Turquia, Catar e Sudão.

Os EUA e a União Europeia (UE) reconhecem o GNA. Há divergências intraeuropeias, no entanto. Embora Itália e França tenham apoiado o GNA, ambos os países cortejaram Haftar devido ao seu papel de liderança na luta contra militantes islamistas. A França forneceu a Haftar apoio militar e de inteligência. Particularmente Roma preocupa-se com a desordem que transformou a Líbia num trampolim para migrantes que chegam à Europa. A Itália apoiou o GNA e trabalhou junto a milícias para conter fluxos migratórios da Líbia para o continente europeu. Do ponto de vista militar, o conflito conta com diversas milícias e grupos extremistas ou terroristas, como o *Shura Council of Benghazi Revolutionaries*, liderado pelo grupo Ansar al-Sharia, e o próprio Estado Islâmico. Em outubro de 2016, o líder do Governo de Salvação Nacional tentou dar um golpe em al-Sarraj, sendo derrotado. Conversas entre o Parlamento em Tobruk e o GNA entre 2017 e 2018, incluindo a Conferência de Palermo em novembro de 2018, buscaram redundar na realização de eleições, sem sucesso.

A disputa em torno dos recursos de gás e petróleo da Líbia – a principal fonte de receitas públicas, representando uma grande parte da economia – tem sido um dos principais motores do

conflito. A luta pelo petróleo foi exacerbada por reclamações históricas de populações do leste do país, que argumentam ter tradicionalmente recebido menos recursos do que o oeste, apesar de produzirem 80% do petróleo líbio. Desde 2014, as forças de Haftar vêm tirando o controle sobre o petróleo líbio das mãos de milícias alinhadas sobretudo ao governo e de grupos islamistas no leste, onde campos de petróleo e terminais de exportação estão localizados. No começo de 2019, as forças de Haftar lançaram uma ofensiva no sul do país, rico em petróleo, e garantiram o controle sobre postos de fronteira.

Em março de 2019, foram realizadas eleições em vinte cidades do país. Em abril de 2019, houve ofensiva das tropas de Haftar sobre Trípoli, mas não conseguiu tomar o poder e recuou. Também em abril, seria realizada a Conferência Nacional Líbia, com apoio da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês), com o objetivo de organizar eleições e fazer avançar o processo de paz no país, mas foi adiada em razão da ofensiva de Haftar. No segundo semestre de 2019, começou a ser gestado processo conhecido como Fórum de Diálogo Político Líbio, pela UNSMIL, que foi lançado no fim de 2020.

Em agosto de 2020, uma série de protestos populares eclodiu em diferentes partes do país, em razão das péssimas condições econômicas. Em setembro, o primeiro-ministro do governo da Câmara dos Deputados, Abdullah al-Thani, apresentou sua renúncia. Em outubro de 2020, o GNA e o Exército Nacional Líbio concordaram com um cessar-fogo. Al-Serraj, que havia indicado que renunciaria em outubro, recuou de sua decisão.

No final de dezembro de 2020, o CSNU aprovou o nome do próximo representante especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Líbia, o diplomata búlgaro Nickolay Mladenov, que renunciou em seguida, alegando questões familiares. Permanece na função a representante interina, Stephanie Williams. Em fevereiro de 2021, o Fórum de Diálogo Político, composto por mais de 70 membros, elegeu um novo primeiro-ministro interino, Abdel Hamid Dbeibah. Já Mohammed al-Menfi será o chefe do Conselho Presidencial (no lugar de al-Serraj), de três membros, que deverá liderar o país até as eleições previstas para 24 de dezembro. O general Haftar saudou o acordo de Genebra, e seu porta-voz, Ahmad al-Mesmari, parabenizou em particular "as personalidades patrióticas" que assumem as rédeas do governo interino. O Conselho Presidencial foi aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2021, sucedendo, também com apoio de Tobruk, o GNA.

Para mais detalhes sobre a situação da Líbia hoje, ver seção posterior.

iv. Segunda Primavera Árabe na Argélia

Diferentemente de 2010-2012, o caso específico da Argélia na Segunda Primavera Árabe provocou mudanças significativas no panorama político desse país. Após o anúncio do então presidente Abdelaziz Bouteflika, em fevereiro de 2019, que concorreria ao seu quinto mandato presidencial, começaram uma série de protestos, conhecidos como Hirak, pedindo a renúncia do presidente, e contrários à corrupção política, às fraudes eleitorais, às restrições à liberdade de imprensa e ao desemprego. Ainda que o presidente Bouteflika tenha desistido da reeleição, em março de 2019, seu primeiro-ministro renunciou (foi preso e condenado posteriormente). Em abril, o próprio presidente renunciou. Bouteflika vinha tendo poucas aparições públicas desde 2014, em razão de debilitada condição de saúde e tratamento no exterior. Manifestações prosseguiram pedindo renúncia de outros altos oficiais, inclusive militares.

Assumiu o poder o então presidente da Câmara Alta do país, Abdelkader Bensalah. Após sucessivos adiamentos, eleições presidenciais foram realizadas em dezembro de 2019. Elas foram

boicotadas pela maioria dos eleitores. O presidente eleito Abdelmadjid Tebboune, primeiro-ministro em 2017, propôs mudanças na constituição que fortalecessem os demais poderes. O principal grupo organizado nos protestos, a partir de junho de 2019, são as Forças do Pacto da Alternativa Democrática. Em meio à pandemia, os protestos foram suspensos, mas foram retomados em outubro. No mês seguinte, foram aprovadas, em consulta popular, emendas constitucionais que alteraram constituição do país, no bojo do processo de revisão constitucional proposto pela presidência. Nas eleições legislativas de junho de 2021, a Frente de Libertação Nacional, partido histórico da luta pela independência, que foi comandado nas últimas décadas por Bouteflika, manteve-se como principal força parlamentar, ao eleger cerca de 20% dos representantes da Assembleia Popular Nacional.

De junho de 2019 até o início da pandemia, os protestos e movimentos de contestação ao poder vigente tiveram grande repercussão. Contudo, a retomada do movimento Hirak, em 2021, foi dispersa por uma escalada da repressão estatal, e, desde então, o movimento não tem demonstrado a mesma força política por meio das grandes mobilizações observadas em anos anteriores. Do ponto de vista econômico, o aumento dos preços internacionais do petróleo tem favorecido a posição do governo.

v. Segunda Primavera Árabe no Sudão

O caso específico do Sudão na Segunda Primavera Árabe também provocou mudanças significativas no panorama político desse país, diferentemente dos efeitos produzidos na primeira onda de 2010-2012. A “Revolução Sudanesa” como ficou conhecida, inicia-se em dezembro de 2018, com protestos de rua e continuada desobediência civil até setembro de 2019, embora ainda possam ser vistas manifestações durante o período de “transição revolucionária”. As principais causas dos protestos foram a situação econômica (inflação de produtos básicos, fim de subsídios para trigo e combustíveis, outras medidas de austeridade fiscal) e o autoritarismo político acompanhado de repressão, corrupção e violação de direitos humanos. Com a eclosão dos protestos, o presidente Omar al-Bashir buscou concentrar poderes, declarando estado de emergência e dissolvendo governos regionais, ao mesmo tempo em que cedeu postergando a discussão de emendas constitucionais que lhe permitiriam novos mandatos. Em abril de 2019, os militares o depuseram e o prenderam.

Uma junta militar, liderada por Ahmed Awan Ibn Auf, antigo ministro da Defesa e aliado de al-Bashir, assumiu o poder, mas, em razão da continuidade dos protestos, renunciou, abrindo espaço para Abdel Fattah al-Burhan em agosto do mesmo ano. Em junho de 2019, ocorre o “Massacre de Cartum”, com a morte de dezenas de manifestantes por forças paramilitares ligadas ao Conselho Militar de Transição. Também em agosto, foi assinado o Projeto de Declaração Constitucional pelas Forças de Liberdade e Mudança (FFC, na sigla em inglês), principal coalizão política civil (que conta com participação de grupos rebeldes) por trás dos movimentos, e pelo Conselho Militar de Transição. Os manifestantes seguiram demandando a transferência do poder para os civis. Al-Burhan comandou o Conselho Soberano, entidade coletiva que exerce a chefia de Estado do país, que substituiu o Conselho Militar de Transição. Em fevereiro de 2021, o Conselho alargou-se de onze para 14 cadeiras, com representantes de outros grupos sociais e políticos, e realizou-se reforma ministerial para acomodar essas forças. A previsão inicial era de que a chefia do Conselho Soberano passasse a um civil em meados de 2021. Algumas reformas foram feitas recentemente no país, como a proibição da mutilação genital, mas a inflação persiste, bem como insatisfações de diversos setores, incluindo antigos aliados do ex-presidente al-Bashir.

Para mais detalhes sobre a situação do Sudão hoje, ver seção posterior.

vi. Segunda Primavera Árabe no Marrocos

No Marrocos, em 2016 e 2017 já havia acontecido um grande ciclo de protestos, conhecido como Movimento Hirak Rif, no norte do país, que acabou com muitas prisões e julgamentos. Outros protestos eclodiram em diferentes regiões do país, tendo como base o descontentamento com a falta de reformas e com a repressão política e sectária (contra a população berbere, por exemplo). A maior parte das análises não associa os combates na região do Saara Ocidental a partir de 2020 como parte da Segunda Primavera Árabe. Com relação à atual política externa do Marrocos e a questão do Saara Ocidental, ver seção específica mais adiante.

vii. Segunda Primavera Árabe na Mauritânia

No caso da Mauritânia, não foram identificados grandes protestos, mas houve mudança política importante, com a não candidatura do presidente Mohamed Abdel Aziz, no cargo oficialmente desde 2009, a nova reeleição em 2019, sendo sucedido de maneira pacífica por seu aliado e companheiro de partido, Mohamed Ghazouani, que venceu com 52% dos votos. A oposição contestou o resultado, que foi confirmado pela corte constitucional.

viii. Segunda Primavera Árabe na Jordânia

Na Jordânia, os protestos ocorreram em 2018, tendo como ponto de partida uma greve geral convocada por sindicatos após o governo do primeiro-ministro Hani Mulki encaminhar uma nova lei tributária ao Parlamento, com a intenção de reverter o alto crescimento da dívida pública jordaniana. Embora o país tenha passado relativamente inalterado pela Primeira Primavera Árabe, com reformas constitucionais e compromisso com avanços democráticos, a economia da Jordânia foi duramente atingida pelo grande afluxo de refugiados sírios, provenientes da guerra no país vizinho. Além disso, o governo elevou preços de alimentos e de energia elétrica após aumento dos preços internacionais do petróleo, o que desencadeou manifestações sem precedentes na história do país. O rei Abdullah reverteu os reajustes, mas os protestos só cessaram com a renúncia de Mulki e a retirada da controversa lei tributária da pauta legislativa.

ix. Segunda Primavera Árabe no Iraque

Quanto ao Iraque, houve uma série quase ininterrupta de protestos e instabilidades desde a Primeira Primavera Árabe, em meio a uma guerra civil. Ao contrário da Síria, o Iraque teve várias mudanças de governo. O país já tivera manifestações entre 2015 e 2018. A despeito das inúmeras inflexões causadas por conflitos e insurgências, hoje os pleitos estão voltados a questões econômicas como desemprego, pobreza e precariedade de serviços básicos, à corrupção estatal e ao crescimento do Estado Islâmico. Em outubro de 2019, eclodiram protestos que foram duramente reprimidos e logo evoluíram para exigência da renúncia do primeiro-ministro iraquiano e o fim da intervenção dos EUA e do Irã em assuntos domésticos. Como resultados, as manifestações levaram à renúncia do primeiro-ministro Adil Abdul-Mahdi. Por outro lado, se, após uma década, o país não tenha tido as reformas esperadas pela população, ajudou a fomentar uma cultura de ação política e de oposição no mundo árabe; no Iraque, as pessoas tomaram consciência de seu papel

central na sociedade, e cujo engajamento em questões de interesse servem para que os políticos sejam lembrados de seus deveres.

Para mais detalhes sobre o Iraque hoje, ver seção posterior sobre o país.

x. Segunda Primavera Árabe no Líbano

No Líbano, os protestos iniciados em 2019 (Revolução de 17 de Outubro) são uma reação contra o sectarismo do poder local, além de preocupações quanto à estagnação da economia. Os fatos que desencadearam as manifestações foram impostos sugeridos sobre gasolina, tabaco e planos de dados usados por aplicativos como o WhatsApp, mas logo houve escalada rumo a uma crise política em todo o país, com o primeiro-ministro Saad Hariri renunciando em janeiro de 2020, substituído por Hassan Diab, que também renunciaria em agosto, com Hariri sendo reconduzido em outubro após fracassos de outros nomes para formação de gabinetes.

xi. Segunda Primavera Árabe na Síria

Na Síria, efeito da Segunda Primavera Árabe foram protestos contra o regime de al-Assad, incomuns em um contexto de dura repressão e cerceamento de liberdades. Em junho de 2020, manifestantes na cidade de Suweida exigiram a renúncia do presidente al-Assad e a retirada de milícias com apoio iraniano e tropas russas da região. A resposta do regime foi a demissão do primeiro-ministro Imad Khamis. Houve registros de detenções arbitrárias, espancamentos e prisões efetuadas pelas forças de segurança sírias. Trata-se de evento regional, motivado pelo agravamento das já precárias condições econômicas no país.

xii. Segunda Primavera Árabe na Faixa de Gaza

Na Faixa de Gaza, os protestos de março de 2019 tiveram duas motivações centrais. Primeiramente, o alto custo de vida e reajustes nos impostos na pequena região da Palestina; em adição, a insatisfação crescente com o regime encabeçado pelo governo do Hamas em Gaza e a corrupção local. Foram quatro dias de manifestações, reprimidas com violência pelo Hamas, naqueles que foram descritos como os mais incisivos protestos contra o governo desde que o Hamas ascendeu ao poder em Gaza, em 2007.

xiii. Segunda Primavera Árabe em Omã

Outro país afetado pelos protestos da Segunda Primavera Árabe foi Omã. Os protestos iniciados em janeiro de 2018 tiveram como motivação a situação econômica, com altas taxas de desemprego e inflação crescente. Foram manifestações em todo o país, nas quais dezenas de milhares saíram às ruas, com pedidos para queda do governo – reivindicação de baixa viabilidade, considerando a estrutura política centrada em um sultanato absolutista. A repressão das forças de segurança foi violenta, em enfrentamentos que se repetiram até janeiro do ano seguinte, quando, após o início de greves gerais, o sultão Qaboos bin Said al-Said prometeu reformas econômicas.

c) Perspectivas gerais futuras

A Primavera Árabe evidenciou a fragilidade inerente à política doméstica dos países da região. Enquanto alguns líderes conseguiram manter-se no poder, fundamentados em aparatos repressivos e em forças militares, sua legitimidade política permanece frágil, considerando que boa parte dos mandatários médio-orientais se sustenta no poder com base em eleições manipuladas. Assim, os governos nacionais seguem extremamente vulneráveis, sobretudo ante a emergência de sentimentos como o tribalismo e a identidade islâmica entre os povos. Nesse cenário, não é coincidência que as monarquias árabes cuja legitimidade deriva em grande parte da religião, a exemplo de Jordânia e Arábia Saudita, tenham lidado com os processos iniciados em 2011 de forma muito melhor do que as repúblicas pseudo-presidenciais da região.

No processo de 2011, a Primavera Árabe expôs fragilidades estatais e abriu caminho para a ascensão do Estado Islâmico, grupo terrorista sunita que chegou, em seu auge, a expandir seu território na Síria, no Iraque e na península do Sinai, parcela do Egito que está no continente asiático; em comum, regiões em que os governos centrais deixaram de exercer autoridade. Malgrado as forças locais, regionais e internacionais tenham conseguido desmantelar o califado, ainda há seus seguidores no Oriente Médio, e, sem que se resolva a questão da fragilidade estatal, é altamente provável que surjam novos senhores da guerra sunitas, dando aos conflitos locais caráter quase permanente. Embora haja esperança das populações em um Islã político como alternativa às autocracias seculares, houve apenas um exemplo de êxito, a Tunísia (que também sucumbiu ao autoritarismo em 2021).

Assim, a Primavera Árabe deu maior espaço às potências regionais não árabes (além de Irã, Turquia e Israel), que souberam aproveitar os problemas do mundo árabe. O Irã, nesses dez anos, transigiu do isolamento para relativa inserção, sobretudo com sua atuação na Guerra Civil Síria e nos entendimentos com o Ocidente no marco do acordo nuclear; a Turquia tornou-se a força dominante no norte sírio, sob o pretexto de evitar que os pleitos dos curdos sírios transbordassem para os curdos turcos; de forma surpreendente, Israel ganhou importância estratégica para os países de governos árabes sunitas (encabeçados pela Arábia Saudita), o que levou à normalização das relações bilaterais com boa parte desses países – embora reste pendente a oficialização das relações entre sauditas e israelenses, que segue desenvolvida nos bastidores.

Diante das mudanças de paradigma na política do Oriente Médio entre 2011 e 2021, as placas tectônicas da geopolítica regional continuarão a deslocar-se. O desfecho ainda é incerto, e dependerá de um conjunto de fatores, entre os quais se a população dos países médio-orientais seguirá disposta a mobilizar-se em defesa da democracia e de seus direitos, em dinâmica que não depende apenas do fim dos embates por procuração regionais, mas também da relação das potências do Oriente Médio com as maiores forças globais, para que se abordem causas subjacentes de cada crise, em caráter individual e como um todo.

II. Potências regionais no Grande Oriente Médio

a) Contexto

Os Estados Unidos (EUA) acumulam derrotas no Oriente Médio (Bush e o fracasso da invasão do Iraque; Obama e sua "linha vermelha" ignorada por Bashar al-Assad na Síria; Biden e a saída conturbada do Afeganistão). Isso, somado à ascensão chinesa, vem reorientando o foco da política externa estadunidense para o Indo-Pacífico. Como consequência da diminuição do engajamento global de potências ocidentais no "Oriente Médio e Norte da África" (MENA, na sigla em inglês) – há uma percepção geral de inação americana e de fraqueza europeia –, não só há aumento da presença de China e Rússia na região, mas também as próprias potências médio-orientais vêm disputando influência e protagonismo, em uma nova dinâmica de equilíbrio de poder. Buscando avançar suas agendas de interesses, países como Arábia Saudita, Turquia, Irã, Paquistão, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Egito reposicionam-se na geopolítica regional, interferindo em conflitos como o da Líbia e nas guerras civis de Síria e Iêmen.

As razões pelas quais essas potências se envolvem em conflitos externos são diversas: preocupações com a segurança, distração de crises internas, comércio, ideologia e cooperação entre autocracias (armas, contratos governamentais, empréstimos). Externamente, há uma ordem mais instável do que se os EUA estivessem engajados na região, onde as interferências – diretas ou indiretas – de potências médias em outros países apenas eleva o nível de desordem (vide Paquistão no Afeganistão). Internamente, o Oriente Médio enfrenta problemas de desemprego, endividamento público (com a China, em particular, como é o caso do Paquistão), dependência do petróleo e carência de serviços públicos, que poderiam ensejar protestos como os da Primavera Árabe.

b) Potências regionais de maioria muçulmana no Grande Oriente Médio

i. Arábia Saudita

A Arábia Saudita é a líder do mundo sunita e reconhecida pelos muçulmanos como protetora de Meca e Medina, locais sagrados do Islã. Ela se apoia em sua capacidade militar, no Wahabismo, em sua produção de petróleo e em sua influência sobre economias como Egito e Paquistão. O poder saudita é desafiado em três dimensões: geopolítica, demografia e economia. Geopoliticamente, o Irã é o líder dos xiitas, e a Turquia exerce grande influência entre os sunitas. Demograficamente, a Indonésia abriga a maior população muçulmana do mundo, posição que deverá ser ocupada pela Índia, até 2050. Economicamente, os EAU vêm diversificando sua economia, em contraste com a Arábia Saudita, que ainda é um dos países mais dependentes do petróleo na região (80% das receitas públicas).

O país é comandado por Mohammad bin Salman (MBS), príncipe-herdeiro da Arábia Saudia e governante *de facto* do reino, desde 2017, depois que, por complicações de saúde, seu pai, o rei Salman bin Abdulaziz, se afastou da regência do país. MBS integra uma nova geração de líderes árabes, ao lado de figuras como Mohammed bin Zayed, então príncipe regente do emirado de Abu Dhabi. MBS vem enfrentando polêmicas, como seu envolvimento no assassinato de um jornalista, o boicote econômico do Catar e o "sequestro" do primeiro-ministro do Líbano. Existem pressões internacionais para que o país avance em termos de transparência e direitos humanos. Internamente, o príncipe herdeiro sinaliza com a possibilidade de reformas

modernizadoras, como a redução do poder do *establishment* religioso e a promoção de privatizações.

Historicamente, a relação entre EUA e Arábia Saudita se pauta por segurança e petróleo. Após a vitória de Biden, contudo, os EUA vêm mostrando uma posição mais ambígua em relação a Riade. De um lado, Biden condena com mais firmeza violações de direitos humanos, como mostra o fato de que o país árabe não foi convidado para a Cúpula da Democracia. O esforço da diplomacia americana em reintegrar o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), ademais, mostra que Biden discorda da posição dos sauditas de que o acordo com o Irã deveria ser abandonado. De outro, apesar da promessa eleitoral de cancelar a venda de armamentos para os sauditas negociada por Trump, Biden rompeu o discurso humanitário e concretizou um acordo militar de US$ 500 milhões com Riade. Malgrado o desgaste do recuo, a medida se justifica, no cálculo americano, pelo fato de que a Arábia Saudita é um ator incontornável para a inserção dos EUA no Oriente Médio, em razão do estreitamento de laços da China com a região, por meio da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). Para mais detalhes, ver a seção "Política Externa dos Estados Unidos (EUA) para o Grande Oriente Médio" anteriormente neste tomo.

A atuação dos sauditas na guerra do Iêmen é outro foco de tensão com Washington. Biden defende o fim do conflito, que opõe o governo do Iêmen, patrocinado pelos sauditas, à milícia *houthi*, apoiada pelos iranianos. Ao mesmo tempo, os sauditas aproximaram-se da Turquia para a compra de drones para atuar no conflito, que preocupa Riade devido à extensa fronteira com o Iêmen. Para mais detalhes a respeito, ver seção posterior sobre o Iêmen.

Em janeiro de 2021, por ocasião da cúpula do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a Arábia Saudita assinou com o Catar acordo com o intuito de restaurar plenamente as relações diplomáticas entre os países. Também ficou acertado que a Arábia Saudita e seus aliados colocariam fim ao embargo imposto ao Catar em 2017, instaurado por conta da aproximação do reino com o Irã, o que envolve acusações de apoio a grupos e milícias vinculados a Teerã, e do avanço das relações com a Turquia, especialmente no campo militar. Em dezembro de 2021, MBS visitou Doha, pela primeira vez desde a crise no relacionamento em 2017. MBS mostra, assim, pragmatismo, após o insucesso do esforço para forçar o Catar a adotar uma série de exigências, como a ruptura de relações com o Irã e a extinção do canal internacional de notícias Al Jazeera.

A retomada das relações entre Riade e Teerã, rompidas em 2016 após a execução do clérigo xiita Sheikr Nimr na Arábia Saudita, dependerá da negociação acerca de áreas de influência, bem como das mudanças que tendem a ocorrer em função de eventual reingresso dos EUA ao JCPOA. Em março de 2022, o chanceler iraniano afirmou que via positivamente o reatamento das relações entre os dois países, mas acrescentou ainda perceber sinais dúbios na ação diplomática saudita.

No início de outubro, Arábia Saudita e China concordaram em fortalecer a cooperação em energia. Em dezembro de 2022, o presidente chinês Xi Jinping visitou o país, com a finalidade de travar discussões bilaterais com o rei e o príncipe herdeiro sauditas, bem como com lideranças dos países do CCG e de outros países árabes. As discussões acerca de temas energéticos ganham centralidade, mormente em uma época de guerra na Ucrânia.

ii. Irã

O Irã é o líder do crescente xiita, ator-chave na geopolítica da Ásia do Sul e o "interventor-mor" entre as potências do Oriente Médio. Apesar de ser penalizado com sanções econômicas impostas pelos EUA, ele conta com parcerias com a China e a Rússia para sustentar sua economia.

Além disso, o Irã exerce grande influência na Síria, onde apoia o regime de al-Assad; no Líbano, onde apoia o Hezbollah; em Gaza, onde apoia o Hamas; no Iêmen, onde se alia aos *houthis*; e no Iraque, onde apoia milícias xiitas. Esses grupos estão longe de ser fantoches de Teerã. Al-Assad tem boas relações com a Arábia Saudita e o Hezbollah age com crescente autonomia no Líbano, por exemplo, contando com Exército próprio. É inegável, contudo, que eles sejam um pilar fundamental da estratégia iraniana de projeção de poder, em detrimento da Arábia Saudita, como mostrou o envolvimento dos *houthis* em um ataque com drones a uma instalação petrolífera saudita, em 2019.

O Irã esteve no centro do bloqueio econômico do Catar, em 2017, rival histórico da Arábia Saudita e que é proprietário da emissora de notícias internacionais Al Jazeera, crítica ao regime saudita. Irã e Catar cooperam em áreas como mineração (exploração de gás) e aviação civil (cessão do espaço aéreo). Ademais, a oposição ao regime xiita de Teerã e a sua indicação de que pode desenvolver um artefato nuclear esteve na origem de uma "entente" israelo-sunita, que culminou nos Acordos de Abraão, com o estabelecimento de relações diplomáticas de Israel com Bahrein, EAU, Marrocos e Sudão. Em novembro de 2022, o Irã anunciou o desenvolvimento de um míssil balístico hipersônico, o que significaria um grande avanço em seu arsenal de mísseis e um aumento da ofensividade contra sistemas antimísseis inimigos. Para mais detalhes sobre a política externa do Irã e as negociações nucleares, ver seção posterior.

iii. Turquia

Reconhecida como Estado-pivô desde os anos 1990, devido ao seu posicionamento geográfico estratégico, a Turquia afirmou-se como potência emergente nos anos 2000, marcados também pelo "retorno" desse país ao Oriente. A diplomacia turca passou a compreender o Oriente Médio como *hinterland* indispensável para seu projeto de potência regional, e o país buscou aumentar seu engajamento político e diplomático no mundo muçulmano, sob uma lógica de pacificação das relações bilaterais com Estados árabes (política de "nenhum problema com os vizinhos"). Essa estratégia era favorecida pelo bom momento econômico que o país vivia.

Ao longo do tempo, sobretudo após as revoluções árabes de 2011, a diplomacia turca passou a enfatizar o uso da força. Erdogan, ademais, adotou um discurso mais nacionalista em uma dupla chave simbólica, o "neo-otomanismo", que resgata elementos religiosos na afirmação de sua autoridade, e o "neoeurasianismo", que valoriza a projeção de poder da Turquia na Ásia Central, em conjunto com a Rússia. O discurso nacionalista vem também sendo inflamado por partidos de viés xenófobo da oposição turca, que têm defendido políticas anti-imigração. A crise migratória de 2015 foi, ainda, fator de enfraquecimento das relações entre Turquia e União Europeia (UE) e, desde então, vem crescendo a aproximação com a Rússia, ainda que a Turquia mantenha engajamento militar no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

No contexto da Primavera Árabe, Erdogan aproximou-se da Irmandade Muçulmana no Egito, da Al-Nahda, na Tunísia e do Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD), no Marrocos. No caso da Síria, o país mudou de posição, tendo, inicialmente, defendido uma política de realismo e neutralidade, e, posteriormente, invadido o norte do país, reduto curdo, e fornecido armas e auxílio logístico para forças da oposição síria. Em sua ofensiva ao norte, Erdogan explorou o temor de separatismo curdo, alegando que os curdos da região, em contato com curdos turcos, planejavam criar um Estado independente. Assim, a Turquia fixou uma zona de amortecimento para evitar o contato entre curdos dos dois lados e irritou-se com a aliança entre EUA e combatentes curdos. No Iraque, houve afastamento entre Turquia e EUA, que usaram curdos para

enfrentar o autoproclamado Estado Islâmico, como na Síria. A Turquia considera o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo), que atua no território turco e tem pretensões separatistas, um grupo terrorista. O PKK possui conexões com os curdos da Síria, sendo esta uma das razões para as tensões com a Turquia. Na Líbia, as tropas turcas sustentaram o governo estabelecido, do Governo de Unidade Nacional (GNU, na sigla em inglês), evolução do Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês), que reconheceu as pretensões dúbias da Turquia no Mediterrâneo oriental. Para mais detalhes, ver as seções sobre a Primavera Árabe, os curdos, a Síria, o Iraque e a Líbia neste tomo.

No Mediterrâneo Oriental, Erdogan reivindica águas disputadas também por Grécia e Chipre. Para mais detalhes, ver a seção sobre o Mediterrâneo Oriental, anteriormente neste tomo.

Já na disputa por Nagorno-Karabakh, o Azerbaijão, a despeito de ser uma nação predominantemente xiita, recebeu apoio turco com drones, contra a Armênia. A intervenção turca foi decisiva para a vitória dos azeris e permitiu estabelecer corredor ligando a Turquia a regiões culturalmente turcas. Para mais detalhes, ver a seção sobre Nagorno-Karabakh anteriormente neste tomo.

O fato de Obama não ter cumprido a promessa de penalizar o uso de armas químicas pelo regime de al-Assad deteriorou a relação da Turquia com os EUA. Os EUA, posteriormente, cancelaram, ainda, a venda de aviões F-35 depois que a Turquia adquiriu sistemas de defesa antiaérea S-400 da Rússia, que seriam incompatíveis com as regras da OTAN. Biden, ademais, condenou a saída da Turquia da Convenção de Istambul de 2011, de combate à violência contra a mulher.

Em meio à *proxy war* entre Arábia Saudita e Irã, a Turquia tem trajetória particular, não mostrando alinhamento específico a nenhum dos lados, mas buscando brechas para pôr em prática um projeto neo-otomano, amplificado no governo de Erdogan. Para Ancara, a expansão iraniana é vista como ameaça, assim como a influência da Arábia Saudita; assim, o objetivo turco é se consolidar como alternativa às presenças das duas outras potências no Oriente Médio. Contudo, o crescimento da presença turca na região, como mostra o aumento de operações militares, políticas e econômicas, gera temores em Riade e em Teerã. Para o Irã, a permanência da Turquia na Síria é encarada como desafio; para a Arábia Saudita, há esforço revisionista histórico para retratar o califado otomano como força de ocupação da região; outro ponto de atrito entre os países foi o assassinato de Jamal Khashoggi no consulado saudita em Istambul. Sauditas, por sua vez, vêm comprando drones turcos, apesar de boicotarem outros produtos. Já a Turquia condenou os ataques *houthis* a instalações petrolíferas sauditas, perpetrados em 2019.

Para mais detalhes sobre a política externa da Turquia, ver seção posterior neste tomo.

iv. Egito

O Egito apresenta uma inserção internacional multifacetada, que abrange o Oriente Médio, a África e o espaço mediterrâneo, e exerce influência, estritamente, em seu contexto regional imediato. Eleito na esteira dos protestos da Primavera Árabe, que levaram à renúncia de Hosni Mubarak após trinta anos no poder, o governo do ex-líder da Irmandade Muçulmana, Mohamed Morsi, foi derrubado, e o general Abdul Fatah el-Sisi foi eleito presidente do país. O golpe que derrubou Morsi teria contado com auxílio financeiro de Arábia Saudita e EAU, contrários à Irmandade Muçulmana. El-Sisi, refletindo o bom relacionamento com os sauditas, assinou acordos comerciais e autorizou a transferência de duas ilhas para a Arábia Saudita, no golfo de Ácaba, que

integrarão o projeto NEOM ("novo futuro"), uma megacidade planejada por Riade. Para mais detalhes, ver a subseção sobre Primavera Árabe no Egito anteriormente neste tomo.

Primeiro país muçulmano a reconhecer Israel (em 1979, com Anwar al-Sadat), o Egito é um tradicional mediador do conflito israelo-palestino, tendo mediado um cessar-fogo entre as duas partes em maio de 2021, após uma escalada de tensões envolvendo o despejo de comunidades palestinas de áreas de Jerusalém Oriental. Durante anos, o Egito também arbitrou conflitos entre os dois grupos de representação política palestina: o Fatah, que possui uma visão política mais laica, e o Hamas, que defende uma atuação político-religiosa na Palestina. Mais recentemente, el-Sisi condenou o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel pelos EUA, gesto visto como obstáculo para uma paz duradoura entre Palestina e Israel. Para mais detalhes, ver a seção sobre Israel-Palestina neste tomo.

A postura cooperativa do Egito no conflito israelo-palestino teve como objetivo, nos últimos anos, não apenas aumentar sua influência regional, mas também angariar simpatias contra o projeto da barragem da Renascença, desenvolvido pela Etiópia a montante do Nilo e visto como uma ameaça à sua segurança. Para mais detalhes, ver a seção sobre a Grande Barragem da Renascença Etíope anteriormente neste tomo.

Outro foco de atuação da política externa do Egito é a guerra civil da Líbia, que eclodiu em 2011, após a queda de Muammar Kadafi. O Egito, juntamente com países como Arábia Saudita, EAU e Rússia, apoia o general Haftar, em contraste com a Turquia que, ao lado do Catar, apadrinhou a posição da Organização das Nações Unidas (ONU) de reconhecimento do Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês) de Fayez al-Sarraj, em Trípoli. A estratégia convergente de EAU, Arábia Saudita e Egito, na Líbia, baseia-se no objetivo conjunto de derrotar, em definitivo, a ameaça representada pelos movimentos de contestação de 2011 e, ainda, combater a influência da "ameaça da Irmandade". Diferentemente desses países, porém, o Egito não defende uma intervenção militar na Líbia, mas, sim, negociações diplomáticas que previnam uma deterioração do cenário de "caos" no país. Para mais detalhes, ver a seção sobre a Líbia neste tomo.

Em termos de capacidade militar, o Egito chegou ao topo da lista de maiores clientes da indústria militar da França, graças a um pedido de trinta jatos combatentes Rafale, em 2021. A aproximação entre o regime militar egípcio e a república francesa também tornou o Oriente Médio o maior importador de armas francesas em 2021.

Por fim, buscando enfrentar seus graves problemas urbanos, em que se sobressai o trânsito do Cairo, além de modernizar sua imagem externa, a exemplo de países como os EAU e a Arábia Saudita, o Egito vem criando grandes cidades planejadas, inclusive uma nova capital, a "Futura Capital Administrativa", a 35 km de Cairo Antiga.

v. Paquistão

O Paquistão busca promover alianças comerciais na Ásia para melhorar sua economia e sua imagem externa, associada à de um pária regional. Islamabad conseguiu um cessar-fogo com a Índia, evitando uma guerra, em 2019. O Paquistão serviu como refúgio para membros do Talibã, entre 2001 e 2021, e conferiu apoio logístico ao grupo para que retomasse o poder. Seu objetivo, assim, foi conter a influência da Índia – que vê como inimiga, devido aos conflitos em torno da região da Caxemira, de maioria muçulmana (para mais detalhes, ver a seção específica anteriormente neste tomo) – sobre o Afeganistão. Isso porque a Índia era aliada do governo de Ashraf Ghani e segue mantendo laços estreitos com a Aliança do Norte, grupos de senhores da guerra afegãos que combatem forças do Talibã.

Existe, contudo, o risco de que a manobra paquistanesa de apoio ao Talibã se revele uma vitória pírrica. Isso porque o Paquistão precisará evitar sua "talibanização" pelo Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), grupo capaz de incitar o separatismo da região do Pashtunistão com apoio do Talibã afegão. Os *pashtuns* representam 25% da população paquistanesa e a perda do território onde se concentram seria um revés comparável à separação de Bangladesh, em 1971. Por isso, em que pese haver reconhecido imediatamente o novo regime afegão, o Paquistão clamou pela instalação de um governo representativo de todas as facções do país. O Paquistão, contudo, não tem condições de fazer do Afeganistão um satélite, seja em razão de suas dificuldades econômicas, seja por conta da antipatia do povo afegão em face de sua influência. O Paquistão integra um corredor econômico que é uma das peças centrais da BRI da China, pois permitirá escoar os minérios de países da Ásia Central, como Afeganistão e Uzbequistão. Para se integrar ao projeto, o Paquistão assumiu uma grande dívida em face das instituições financeiras chinesas. Para mais detalhes, ver a subseção "Relações Paquistão-China" posteriormente neste tomo.

Em contraste a essa aproximação crescente em relação à China, o contato com os EUA está em baixa. O Paquistão poderia abrigar base dos EUA para enfrentar o Estado Islâmico Khorosan, responsável pelos atentados no aeroporto de Cabul. Mas depois de tantos anos abrigando o Talibã, o país precisará afirmar-se como um aliado de confiança. Soma-se a isso o fato de que a ajuda externa dos EUA caiu 60% nos últimos anos (2010-2017).

Paquistão e Arábia Saudita têm uma aliança longeva, pela qual Riade concede empréstimos financeiros e Islamabad fornece treinamento militar. Segundo alguns analistas, ademais, o programa nuclear paquistanês, que culminou no desenvolvimento de uma bomba, em 1998, teria sido patrocinado pela Arábia Saudita, que possui aviões em solo paquistanês com capacidade para transportar ogivas nucleares. Recentemente, houve certo esfriamento da relação bilateral. O Paquistão deixou a coalizão saudita no Iêmen e a Arábia Saudita suspendeu alguns empréstimos após ser surpreendida com um "ultimato" do Paquistão para que a Organização para Cooperação Islâmica (OCI) se envolvesse na crise da Caxemira. Os paquistaneses, porém, poderão ser beneficiados pelo desejo dos sauditas de diversificação de sua economia. O comércio bilateral entre as duas nações, que é de apenas US$ 2 bilhões, em contraste com os US$ 33 bilhões, entre Arábia Saudita e Índia, tem espaço para crescer. No campo energético, o Paquistão deseja o apoio da Arábia Saudita para desenvolver uma refinaria em Gwadar. Na esfera militar, a Marinha do Paquistão abrigou, recentemente, um exercício naval no mar da Arábia com 45 países.

Para mais detalhes sobre o Paquistão, ver a seção específica neste tomo.

c) Eixos principais de tensão no Oriente Médio

Existem, atualmente, dois grandes eixos de tensão no Oriente Médio: o eixo entre sunitas e xiitas, expresso pela dinâmica entre Arábia Saudita e Irã, e o eixo intrassunita. Ao lado de aliados como os EAU, a Arábia Saudita defende a manutenção de seus regimes monárquicos tradicionais, tendo realizado intervenção no Bahrein, país de maioria xiita, mas governado por um rei sunita, por meio do CCG, em 2011. O Irã, nação culturalmente persa, por sua vez, é uma espécie de nêmeses daqueles países árabes. A segunda fonte de atritos na região gira em torno das rivalidades entre nações sunitas. A Turquia, na sequência da Primavera Árabe, vinha defendendo uma postura mais laica e tolerante, em contraste, sobretudo, com a Arábia Saudita, onde a religião ainda é uma das bases do regime. Ao longo dos últimos anos, vem ficando claro que o CCG não age em uníssono, como demonstra a suspensão temporária do Catar, motivada por sua ligação com o Irã na exploração de gás.

d) *Proxy war* entre Arábia Saudita e Irã

i. Características gerais

Uma espécie de nova "guerra fria", protagonizada pelos Estados-pivô do mundo muçulmano, expressa-se por meio de guerras por procuração (*proxy wars*). A guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita é a principal rivalidade do Oriente Médio. Desde a Primavera Árabe, a região é palco de conflitos e crises que se inserem, em boa parte, nas disputas das duas potências por influência política e pela consequente hegemonia regional. Há forte componente religioso na rivalidade, cuja origem remonta ao século VII, quando houve o cisma entre sunitas (dos quais a Arábia Saudita se vê como a maior potência) e xiitas (majoritários na república islâmica iraniana). Porém, o sectarismo não é causa, mas estratégia política da qual se valem iranianos e sauditas. Os dois países têm apoiado, em gradações variadas, lados opostos em conflitos na região: no Oriente Médio asiático, destacam-se as guerras civis na Síria e no Iêmen, mas a rivalidade também se reflete em disputas no Bahrein, no Líbano e no Catar, chegando à Ásia Central, no Paquistão e no Afeganistão.

A rivalidade entre Irã e Arábia Saudita tem como marco mais distante no tempo a morte do profeta Maomé, no século VII. Quando o profeta fundou a religião, ele não anunciou quem seria seu sucessor; ante a escolha de seu sucessor, os muçulmanos se dividiram em dois grupos: os xiitas, em minoria, e os sunitas, em maioria. Ali, primo e genro de Maomé, reivindicava essa posição por ser membro da família e casado com Fátima, a única filha viva do profeta no momento de sua morte; entretanto, a maioria dos muçulmanos o consideravam muito jovem para tornar-se um chefe religioso, de modo que Abu Bakr, amigo e um de seus sogros de Maomé pelo casamento do profeta com uma de suas filhas, Aisha, foi escolhido como sucessor e assumiu a liderança – assim, os xiitas são os seguidores de Ali, repudiam o comando de outra pessoa que não seja descendente do profeta, reconhecem apenas as escrituras do Corão, e seu líder religioso é chamado de Imã; enquanto os sunitas são os seguidores de Abu Bakr, aceitam as escrituras da *Suna* (daí o termo sunita), um documento sagrado que narra as experiências vividas por Maomé, quando estão com alguma dúvida na interpretação do Corão, e seu líder religioso é chamado de Califa. À época, os sunitas prevaleceram, dando origem ao Califado (base da expansão do autoproclamado Estado Islâmico), enquanto aos xiitas coube o papel da minoria oprimida. Esse discurso dos xiitas, de minoria oprimida ou de maioria minorizada, cerca de 1,3 mil anos depois, deu fundamento à Revolução Iraniana, divisor de águas na relação com os sauditas, que se converteu em rivalidade acirrada pela liderança do Islã: a Arábia Saudita, até então tida como líder inconteste do mundo muçulmano, teve sua posição posta em xeque pela ascensão do novo governo teocrático do aiatolá Khomeini, que questionou a legitimidade da Casa de Saud e a sua autoridade como Guardião das Duas Mesquitas Sagradas (Medina e Meca). Embora a primeira reação do rei Khalid foi de parabenizar o Irã e afirmar que as relações entre os países poderiam estreitar-se com base na "solidariedade islâmica", houve piora substancial ao longo da década de 1980.

Também há componente étnico, relativo às tensões históricas entre árabes e persas, embora o Irã tenha mantido, desde 1979, boas relações com vários países árabes. Mais que rivalidade de base estritamente sectária, a disputa parece colocar de lados opostos o Irã e as monarquias árabes do Golfo (mais identificadas com a governança monárquica teocrática), o que remonta ao sentimento de temor diante do impulso revolucionário iraniano de derrubar regimes monárquicos

e substituí-los por repúblicas islâmicas entre 1979 e 1983 – insurgências islâmicas ocorreram na Arábia Saudita, no Bahrein, na Síria e no Líbano.

ii. Desdobramentos recentes

Em meados da década passada, novos desenvolvimentos geopolíticos influenciaram a dinâmica entre as potências regionais. Em 2015, a Arábia Saudita expressou preocupação com possível aproximação dos EUA, seu maior aliado em âmbito global, com o Irã, em um contexto de redução da dependência norte-americana do petróleo saudita. Com o objetivo declarado de combate ao terrorismo, a Arábia Saudita formou em 2015 a Aliança Militar Islâmica Contra o Terrorismo (IMCTC, na sigla em inglês), coalizão intergovernamental que conta com 41 membros, todos com governos sunitas; a iniciativa excluiu três grandes países de governos xiitas (Irã, Iraque e Síria), o que sinalizou possível esforço saudita para isolar o Irã. Nesse ínterim, com a perda de importância da questão israelo-palestina como óbice e com o aumento das tensões recíprocas com o Irã, os membros do CCG voltaram-se ao fortalecimento da cooperação econômica e em segurança com Israel, que está envolvido em sua própria guerra por procuração com o Irã. A aproximação entre Israel e Arábia Saudita, feita com discrição e sem retomada oficial de relações diplomáticas, remonta a meados da década de 2000, mas ganhou força na metade final da década de 2010, quando houve apoio à formação de um eixo de "países moderados", com Israel, Arábia Saudita e os países do Golfo, como contraposição à rede de aliados e *proxies* iranianos.

A emergência, em 2015, do chamado "Inverno Árabe", período de ressurgimento do autoritarismo e do extremismo islâmico na esteira dos protestos da Primavera Árabe, exacerbou preocupações sauditas tanto em relação ao Irã quanto em relação à sua própria estabilidade doméstica. Isso levou Riade a intensificar suas ações para manter o *statu quo*, em especial no Bahrein e em outros países vizinhos; por sua vez, o Irã buscou expandir sua presença no crescente xiita para aproveitar a instabilidade regional, estabelecendo um corredor de influência que iria do Iraque ao Líbano, por meio de apoio a milícias xiitas na guerra contra o Estado Islâmico. Convém lembrar que, embora haja preocupações comuns acerca do Irã, não há consenso entre os governos sunitas quanto ao Islã político, com o *establishment* religioso wahabista saudita diferindo de países como o Catar, que busca postura mais autônoma, e os EAU, que apoiam forças anti-islâmicas em conflitos como o do Iêmen (em que apoia o Conselho de Transição do Sul). O Kuwait, por sua vez, é aliado próximo da Arábia Saudita no golfo Pérsico, esteve presente ao lado dos sauditas em conflitos como as guerras civis no Iêmen e na Síria, mas se negou a romper relações com o Irã após ataques contra a embaixada saudita no Teerã em 2016 e com o Catar durante a crise diplomática de 2017. No caso de Omã, monarquia absolutista sunita com relações próximas com a Arábia Saudita e integrante do CCG, o Irã não é percebido como ameaça, e o sultanato se apresenta como potencial mediador para a resolução do conflito por procuração, preferindo a via diplomática; não por acaso, o país declarou neutralidade nos casos da Síria, do Iêmen e do Catar.

Outra inflexão saudita que data de 2015 foi a ascensão do rei Salman ao poder. Desde então, Riade se afastou da abordagem ideológica wahabista, adotando postura nacionalista, com uma política externa mais agressiva, marcada por atos como a intervenção no Iêmen em 2015 e o envolvimento na crise do Líbano em 2017. Em 2016, o acirramento das tensões levaria à ruptura das relações entre sauditas e iranianos. Em janeiro daquele ano, a execução em massa de 47 pessoas na Arábia Saudita incluiu o clérigo xiita Nimr al-Nimr; o ato fez com que manifestantes tomassem as ruas de Teerã em protesto contra a decisão saudita. No mesmo dia, a embaixada da Arábia Saudita na capital iraniana foi saqueada e incendiada, o que levou Riade a romper relações com o

Irã, ato acompanhado pelo Bahrein e por alguns países da África. No ano seguinte, a Suíça anunciou que representaria diplomaticamente os interesses iranianos na Arábia Saudita e os interesses sauditas no Irã.

Com a ascensão de Donald Trump em 2017, a política externa dos EUA abandonou o tom reconciliatório para com o Irã e voltou-se para a aliança com a Arábia Saudita. Ao mesmo tempo, condicionantes de ordem econômica levaram a outras mudanças, como a aproximação saudita com a Rússia, no marco da queda dos preços do petróleo. Em novembro de 2017, houve temores de escalada para uma confrontação militar direta, quando um míssil disparado do território ocupado pelos *houthis* no Iêmen foi interceptado no espaço aéreo de Riade. O ato teria sido perpetrado por integrantes do Hezbollah.

Outro fato que acentuou a retórica mais agressiva pelos sauditas foi a indicação de Mohammed bin Salman (MBS) como príncipe herdeiro, em junho de 2017. MBS referiu-se a Irã, Turquia e grupos extremistas islâmicos como "triângulo do mal", e comparou o supremo líder iraniano Ali Khamenei a Adolf Hitler. A retórica populista e anti-Irã foi uma maneira de fortalecer o nacionalismo saudita em momento de problemas internos, além de facilitar a captação de investimentos dos EUA para tornar a economia menos dependente das exportações de petróleo.

A Arábia Saudita e Israel apoiaram a retirada norte-americana do acordo nuclear iraniano. Teerã se anteciparia à decisão dos EUA, já indicando buscar estreitar laços com Rússia e China; segundo Khamenei, a política externa do Irã "priorizaria o Oriente ao Ocidente". As tensões se agravariam com a retomada das sanções pelos EUA, em agosto de 2018, com temores de um conflito em maior escala entre sauditas, iranianos e israelenses; ao mesmo tempo, Trump buscou uma aliança com os países árabes sunitas (os países da CCG, além de Jordânia e Egito) contra o Irã. Porém, o episódio do assassinato de Jamal Khashoggi, jornalista opositor a Riade, no consulado saudita em Istambul, levou a reações desfavoráveis contra MBS, ainda que o governo Trump reiterasse seu apoio à Arábia Saudita (o Congresso norte-americano condenou o assassinato).

Em 2019, teria início a Crise do Golfo Pérsico. Após ataque a petroleiros sauditas no golfo de Omã, os EUA acusaram o Irã de envolvimento, embora o ministro das Relações Exteriores iraniano tenha afirmado que o país buscava boas relações com Riade. Em setembro, um drone atacou uma refinaria no leste saudita, o que fez a produção de petróleo nacional cair pela metade; embora os rebeldes *houthis* no Iêmen tenham reivindicado o ataque, os EUA e os sauditas novamente acusaram o Irã e levantaram a possibilidade de um ataque retaliatório conjunto contra Teerã. Para mais detalhes sobre a política exterior dos EUA para o Grande Oriente Médio, ver seção anterior a respeito neste tomo.

As tensões se mantiveram ao longo do ano, com medidas como os Acordos de Abraão e o assassinato de um dos principais cientistas do programa nuclear iraniano em Teerã em uma emboscada, com o Irã acusando Israel. A formação de uma coalizão entre sunitas e Israel teve nos EUA promotor central, após a Conferência de Varsóvia, em fevereiro de 2019. A iniciativa é voltada para segurança e tem no Irã um inimigo comum. A respeito da questão israelo-palestina, ver seção posterior.

Em 2021, a vitória de Ebrahim Raisi, clérigo conservador iraniano, trouxe temores de recrudescimento nas relações, ainda que Riade tenha sinalizado diálogo pouco antes. Em sua primeira coletiva após eleito, Raisi adotou tom conciliatório, afirmando que o Irã está pronto para reabrir embaixadas e dialogar com a Arábia Saudita. A postura corrobora a aproximação marcada pelas reuniões entre os dois países a respeito de temas de segurança, iniciadas em abril e ainda em andamento. A respeito da política externa de Ebrahim Raisi, ver seção posterior sobre o Irã.

Por fim, outro ponto de relevo diz respeito aos programas nucleares de Irã e Arábia Saudita. Embora os dois países sejam partes do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e os governos afirmam que seus programas têm fins pacíficos, a preocupação de uma corrida armamentista nuclear existe, com acusações contra os dois países relativas à busca do desenvolvimento de armas nucleares. O programa iraniano remonta à década de 1950, em cooperação com o Ocidente até a Revolução de 1979; desde então, o país tem sido alvo de sanções, como no caso das Resoluções 1696 e 1737 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de 2006. Como resposta, os sauditas aventaram várias hipóteses: desenvolver sua capacidade nuclear como fator de contenção, aliar-se a uma potência nuclear, como o Paquistão, ou negociar um acordo para tornar o Oriente Médio uma zona livre de armas nucleares (ZLAN). A assinatura do acordo nuclear iraniano, JCPOA, em 2015, preocupou Riade, pelo fato de que um Irã não mais isolado internacionalmente poderia exacerbar a guerra por procuração; porém, os sauditas não criticaram o acordo, não seguindo o exemplo de Israel. Em 2018, MBS afirmou que Riade buscaria armas nucleares se o programa iraniano tivesse êxito e reuniu-se com autoridades do governo Trump para debater, entre outros assuntos, a possível saída dos EUA do acordo iraniano, o que aconteceria pouco depois. Para mais detalhes sobre a questão nuclear iraniana, também ver seção posterior sobre o Irã.

iii. *Proxy war* na Síria

A Síria é um dos principais palcos da guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita, no marco de sua guerra civil. Enquanto o Irã dá apoio ao governo de Bashar al-Assad, além de dar suporte aos integrantes do libanês Hezbollah, a Arábia Saudita deu financiamento e treinou militantes rebeldes, sobretudo os pertencentes ao Governo de Salvação, frente de grupos jihadistas de matriz wahabista. A Síria é parte importante da esfera iraniana de influência, com al-Assad sendo um aliado de longa data; quando eclodiu a Primavera Árabe, Khamenei deu apoio às revoluções na Tunísia e no Egito, o que viria a mudar com os protestos na Síria. Do outro lado, a Arábia Saudita se aliou a rebeldes sunitas, de início, mas houve inflexão em 2018 com a ascensão de MBS, que mudou o foco de Riade para o combate ao Estado Islâmico, o que embasou a adesão do país à coalizão liderada pelos EUA e integrada por outras potências ocidentais e por forças curdas e árabes do norte da Síria.

Quanto ao conflito entre Irã e Arábia Saudita, a Síria é o único país do Oriente Médio asiático com posições próximas às do Irã – Bashar al-Assad tem no Irã aliado estratégico para seus interesses. Em outros casos, os entes médio-orientais envolvidos não têm caráter eminentemente estatal, ainda que, no caso do Iêmen, os *houthis* tenham estabelecido um governo no Iêmen, que se contrapõe ao regime apoiado pela Arábia Saudita, que governa do exílio em Riade.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Síria neste tomo.

iv. *Proxy war* no Iêmen

Outra zona de conflito de relevo para a guerra por procuração é o Iêmen, cuja guerra civil também é resultado de uma revolução no marco da Primavera Árabe. O Iêmen esteve na esfera de influência saudita durante anos, mas a insurgência dos rebeldes *houthis* exacerbou tensões com o Irã – Riade acusa Teerã de dar apoio aos insurgentes. Relatório da ONU publicado em 2015 aponta que o apoio iraniano aos *houthis* com dinheiro, treinamento e envio de armas remonta à 2009; contudo, o Irã nega que esteja envolvido de forma mais profunda. O golpe de Estado de 2014-2015

foi interpretado pelos sauditas como ameaça imediata, enquanto, pelo Irã, como oportunidade de expandir a influência regional. Para mais detalhes sobre o conflito, ver seção posterior sobre o Iêmen neste tomo.

v. *Proxy war* no Iraque

Também é possível citar o Iraque, palco de guerra iniciada em 2013 e terminada em 2017. Contudo, no caso iraquiano a guerra por procuração foi relativamente unilateral. Após a queda de Saddam Hussein, em 2003, o Iraque, país de maioria xiita, passou a ser visto pelo Irã como potencial aliado, o que levou Teerã a dar apoio a um governo xiita (em contraposição ao regime de Saddam que, embora nominalmente secular, era composto de sunitas), o que resultou em suporte a facções rebeldes locais. A Arábia Saudita evitou envolver-se diretamente no processo de ocupação pelos EUA, que se retiraram em 2011.

O contexto de vácuo de poder e de sectarismo xiita do primeiro-ministro Nuri al-Maliki levou à emergência do Estado Islâmico e à guerra civil, com o Irã intervindo em 2014 e sendo até hoje influente na política iraquiana. Embora não haja envolvimento explícito estatal, há relação próxima entre o Irã e várias milícias, com destaque para a Mobilização de Forças Populares (PMF, na sigla em inglês), conjunto de cerca de 40 grupos, em sua maioria xiitas. As forças da PMF foram estabelecidas como uma coalizão em 2014, tendo participado de praticamente todas as maiores batalhas contra o Estado Islâmico. Desde 2017, há a tentativa de assimilação dos combatentes das Forças ao Exército do Iraque; além da atuação na Guerra Civil iraquiana, milícias da PMF também atuaram na Síria, com o objetivo principal sendo defender santuários xiitas contra ataques do Estado Islâmico. Os sauditas buscam relações cordiais com o Iraque, com a reabertura da fronteira terrestre em 2017, após 27 anos, e aproximaram-se dos curdos, como forma de limitar a influência do Irã. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Iraque neste tomo.

vi. *Proxy war* no Catar

O Catar foi outro palco de conflito por procuração, no caso de sua crise diplomática. Embora sunita, o Catar buscou desenvolver política externa autônoma desde a década de 1990, algo visto por Riade como ameaça; a aproximação com o Irã agravou as tensões.

A crise iniciada em 2017, entretanto, se deu em virtude do apoio do Catar a grupos como a Irmandade Muçulmana, com o anúncio da ruptura de relações por parte da Arábia Saudita e de outros regimes sunitas, que isolaram Doha e impuseram sanções. O país, integrante do CCG, dava apoio naquele momento à coalizão saudita no combate aos *houthis* no Iêmen.

O isolamento foi aliviado pelo Irã, que retomara relações com o Catar em agosto de 2017 e, ao lado da Turquia, manteve fluxos comerciais ao Catar. Os sunitas fizeram uma lista de exigências a Doha, incluindo afastamento de Teerã. Após recusar-se a atender diversas exigências de seus pares, o Catar ficou economicamente isolado, situação que começou a ser revertida após reunião de cúpula do CCG, em janeiro de 2021, quando as relações com os membros do conselho, à exceção do Kuwait, que não as rompeu, começaram a ser restabelecidas devido à ineficácia do isolamento do regime de Doha. Embora as relações entre Riade e Doha tenham sido restauradas, subsistem questões, como a proximidade entre Catar e Turquia.

vii. *Proxy war* no Líbano

Outro palco da disputa é o Líbano, terra natal do Hezbollah, criado nos anos 1980 com apoio iraniano. A Arábia Saudita sugeriu a criação de força árabe para combater o grupo, em contenção da influência do Irã. Em 2016, Riade suspendeu ajuda militar a Beirute, alegando ingerência do Irã e recusa libanesa em condenar atentado contra a embaixada saudita em Teerã. Em novembro de 2017, o primeiro-ministro do Líbano, Saad Hariri, renunciou e viajou à Arábia Saudita, o que se atribuiu a coações sauditas; a decisão é revertida semanas depois, com envolvimento da França.

viii. *Proxy war* no Bahrein

O Bahrein enfrentou crises inseridas na dinâmica entre Irã e Arábia Saudita. O país, de população majoritariamente xiita, é liderado por uma monarquia sunita, cenário que levou a protestos na Primavera Árabe, reprimidos por intervenção saudita. O Bahrein, integrante do CCG e da coalizão saudita no Iêmen, acusou o Irã de tentar desestabilizar o país e, em 2016, as relações foram rompidas. Na crise do Catar, o regime sunita se alinhou aos sauditas.

ix. Reflexos da *proxy war* no Afeganistão e no Paquistão

Há reflexos da rivalidade entre Teerã e Riade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão e no Paquistão. No caso afegão, a rivalidade contribuiu para a instabilidade local; o país tem laços históricos com o Irã, mas era tido como aliado estratégico para os sauditas, que foram um dos únicos países a reconhecer o governo sunita do Talibã em 1996. Após a derrubada do Talibã, o Irã buscou aproximar-se e expandir sua influência no Afeganistão, construindo escolas e mesquitas xiitas, enquanto houve relativo afastamento de Riade.

Quanto ao Paquistão, país de maioria sunita, há relação com a violência sectária no país: a Arábia Saudita desfruta de apoio das elites paquistanesas, e o petróleo saudita é estratégico para Islamabad. Por outro lado, o Irã busca influenciar a minoria xiita como forma de promoção de interesses nacionais.

e) Outros eixos de tensão

Simplificar a dinâmica como uma “guerra fria médio-oriental” apenas entre Arábia Saudita e Irã ignora um contexto de alta complexidade que inclui, além dos entes estatais, grupos terroristas, movimentos nacionalistas e outras potências com ambições próprias.

Em 1980, o Oriente Médio teve um outro postulante a Estado dominante do golfo Pérsico: o Iraque de Saddam Hussein, temendo uma insurgência da maioria xiita iraquiana, inspirada pela Revolução Islâmica, contra o governo baathista, invadiu o país vizinho, dando origem a uma guerra que durou quase oito anos. Quando o Irã aceitou o cessar-fogo negociado pela ONU, o Iraque buscou substituir o Irã na posição de referência regional. Os iraquianos tiveram apoio financeiro e militar da Arábia Saudita e de outras monarquias do Oriente Médio, que buscaram conter o ímpeto revolucionário iraniano, além de potências globais, incluindo EUA e União Soviética (URSS); contudo, o Iraque não conseguiu avançar, e a guerra chegou ao seu fim sem vencedores. O apoio norte-americano a Bagdá foi um dos motivadores para o Irã buscar o desenvolvimento de seus programas missílico e nuclear. A ambição iraquiana, contudo, viria a esfacelar-se ao longo das

décadas de 1990 e 2000, culminando na queda de Saddam Hussein em 2003. O vácuo de poder local agravou sectarismos e foi parte do processo que deu origem ao autoproclamado Estado Islâmico.

Com relação às disputas intrassunitas entre a Arábia Saudita e a Turquia, expressaram-se de maneira mais evidente no Egito, com a queda do governo de Morsi, da Irmandade Muçulmana aliada da Turquia e inimiga da Arábia Saudita – e a ascensão do governo de el-Sisi – aliado da Arábia Saudita e dos EAU. Também fica evidente na Líbia, onde uma aliança tripartite (Arábia Saudita, EAU e Egito) apoia o Exército de Libertação do marechal Haftar, enquanto Turquia e Catar apoiam o GNA/GNU, internacionalmente reconhecido.

Cabe lembrar, por fim, outro ente estatal de relevo, pela sua condição única na região: Israel é uma nação judaica inserida em um entorno com o qual manteve dinâmicas conflituosas durante as mais de sete décadas desde a criação do Estado israelense. Hoje, em paralelo à guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita, há um conflito por procuração entre Irã e Israel. Nesse caso, a Revolução de 1979 também foi ponto de inflexão, e a guerra por procuração teve episódios como o apoio secreto do Irã ao Hezbollah durante conflito no Líbano (1985-2000). Desde a década de 2000, Teerã passou a apoiar o Hamas e a Jihad Islâmica Palestina, em especial na Faixa de Gaza; a reação de Israel foi engendrar campanha com o intuito de prejudicar o programa nuclear iraniano, valendo-se de várias milícias antirregime no Irã. No marco da Guerra Civil Síria, o conflito escalou e, em 2018, converteu-se em ataques diretos entre os dois lados. Israel atua no contexto da Guerra Civil Síria para impedir que armas do Irã cheguem ao Hezbollah, e a rivalidade criou algumas alianças antes consideradas pouco factíveis, a exemplo da coalizão entre Israel e países árabes sunitas. A relação atual se caracteriza por, do lado iraniano, ameaças e hostilidade de seus líderes, cujo objetivo declarado é a destruição do Estado judeu. Nesse contexto, embora Israel não tenha relações diplomáticas com a Arábia Saudita, os países cooperam nos âmbitos diplomático e de inteligência para conter a influência iraniana na região.

III. Afeganistão

a) Da República do Afeganistão a 1979

A instabilidade afegã teve início durante a República do Afeganistão, estabelecida em 1973 na esteira do golpe de Estado que pôs fim ao Reino do Afeganistão, monarquia constitucional que experimentou quatro décadas de paz e relativa estabilidade. O golpe de 1973 teve como causa o descontentamento crescente nas áreas urbanas do Afeganistão, após o país passar por vários períodos de estiagem e de acusações de corrupção e de políticas econômicas equivocadas postas em prática pela família real. A consequência foi a abolição da monarquia por Mohammed Daoud Khan, primo do rei Zahir Shah, e a declaração imediata da República do Afeganistão. Khan se tornaria o primeiro presidente afegão, com apoio de boa parte do Partido Democrático do Povo do Afeganistão (PDPA), partido comunista nacional, fundado na década de 1960 e que gozava de relações próximas com a União Soviética (URSS).

Durante o governo de Daoud Khan, a URSS passou a investir no Afeganistão, e a influência do PDPA sobre os corpos civil e militar do governo cresceu a ponto de, em 1976, Khan buscar reduzir a presença do partido, com a substituição de seus membros por quadros mais conservadores. Em abril de 1978, após Khan decretar a dissolução do PDPA, integrantes civis e militares filiados ao partido se rebelaram e, em golpe de Estado violento, assassinaram o presidente afegão e sua família, tomando controle da capital Cabul na Revolução de Saur. Embora não houvesse evidências, houve à época forte especulação de envolvimento de Moscou no golpe, o que gerou temores dos Estados Unidos (EUA) e da China de mudanças em um país que se posicionava até então como integrante do mundo não alinhado. Contudo, o governo soviético teria tomado conhecimento do golpe por meio de agências de notícia. Mesmo sabendo das tensões no Afeganistão, o Kremlin não se esforçou em tomar medidas para prevenir eventual golpe comunista no país vizinho.

No poder, o PDPA formou um governo encabeçado por um "conselho revolucionário", que buscou se equilibrar entre as duas facções do partido, uma mais radical e outra moderada e reformista. Apesar dessa tentativa, a ala mais radical, os khalquistas, assumiram proeminência e adotaram um programa de reforma agrária, abolição de estruturas feudais e tribais e de igualdade para as mulheres. O país foi renomeado para República Democrática do Afeganistão. As medidas ganharam apoio de segmentos urbanos e militares, mas foram encaradas com oposição pelos setores rurais, por irem de encontro aos costumes tradicionais, tribais e religiosos. A consequência disso foi uma série de levantes contra o governo encabeçados pela população rural e pelos clérigos afegãos. Já em 1979, deu-se início ao expurgo de integrantes moderados do governo, além de forte repressão a opositores, sob o comando de Hafizullah Amin, em cujo governo foram executadas quase trinta mil pessoas sob motivação política. O governo de Amin, considerado ilegítimo por Moscou, estava fadado a colapsar em uma guerra civil, que viria a acontecer em dezembro do mesmo ano.

b) História do Afeganistão pós-1979

O período entre 1979-1988 tem como destaque a incursão soviética no país para defender o regime comunista. No marco da repressão do governo de Amin, Moscou estabeleceu aliança com a facção moderada do PDPA, antes de, no dia 24 de dezembro de 1979, invadir o Afeganistão. Houve, de início, pouca resistência, com Amin sendo deposto e executado, dando lugar a Babrak

Karmal. Em resposta, países como EUA, Arábia Saudita e Paquistão armam e treinam os *mujahideen*, guerreiros sagrados islâmicos que adotavam táticas de guerrilha, os quais também uniram forças com grupos mais radicais de matriz maoísta, em uma das últimas "guerras por procuração" da Guerra Fria. A intervenção soviética foi duramente criticada em foros multilaterais, a exemplo da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Uma resolução foi aprovada nesta última, com apenas 18 votos contrários, além das abstenções; a ação de Moscou foi apoiada apenas por Angola, Alemanha Oriental (RDA) e Vietnã, aliados soviéticos, além da Índia, em ação que buscou contraposição ao rival Paquistão. A intenção inicial soviética era assegurar o controle das principais cidades e estradas, estabilizar o governo de Karmal e retirar-se em um prazo de seis meses a um ano. Porém, apesar do governo moderado buscar conciliação com segmentos religiosos e anistiar os presos políticos durante o regime de Amin, a oposição não se mostrou satisfeita, e a percepção de Moscou é que uma solução militar exigiria contingente muito maior de soldados. Assim, embora a discussão sobre retirada dos soldados tenha tido início em 1980, apenas em 1988 foi possível auferir avanços substanciais nessa direção. Durante boa parte do conflito, as tropas de Moscou ocuparam os grandes centros urbanos, enquanto os *mujahideen* empreenderam ações de guerrilha nas regiões rurais, que compunham cerca de 80% do território afegão. As dificuldades no terreno acidentado levaram a paralelos com a Guerra do Vietnã. No âmbito político, Karmal perderia o apoio soviético e seria deposto, entrando em seu lugar Mohammad Najibullah, que tentou um governo de reconciliação, restaurando o Islamismo como religião oficial e instituindo uma estrutura com Executivo e Parlamento bicameral. Porém, as medidas não acalmaram os guerrilheiros, que se mantiveram em combate mesmo após os Acordos de Genebra, que definiram a completa retirada soviética em troca do fim do apoio de EUA e Paquistão aos "mujahideen".

Em 1988, os Acordos de Paz de Genebra são assinados. A retirada da URSS foi concluída em fevereiro de 1989, e as consequências do conflito foram nefastas. Estima-se em dois milhões o número de afegãos mortos no conflito, além de cinco a dez milhões de deslocados, que buscaram refúgio no Paquistão e no Irã, e de outros dois milhões de deslocados internos. Houve grave destruição da infraestrutura afegã, e, do lado soviético, as grandes perdas humanas e o pesado investimento na guerra contribuíram para a dissolução da URSS e, por conseguinte, para o fim da Guerra Fria. Osama Bin Laden, inicialmente combatente pelos *mujahideen*, funda a Al-Qaeda em 1988 com o objetivo inicial de expulsar as tropas russas do território do Afeganistão. Com a Guerra do Golfo e a instalação de bases militares estadunidenses na península arábica, volta-se contra os EUA, dizendo que era o principal obstáculo para o estabelecimento de um Estado baseado no Islã. No Afeganistão, após a saída soviética, não se resolveram as questões domésticas, com a eclosão de nova guerra civil em 1989, entre forças leais ao governo de Najibullah, apoiados pela URSS até 1991, e grupos de oposição, com suporte de EUA e Paquistão. Após tentativa frustrada de golpe de Estado pelos opositores, em 1990, o conflito tomaria seus contornos derradeiros no final de 1991, com a dissolução soviética e, por consequência, o fim do apoio financeiro – o novo governo russo, de Boris Yeltsin, não se mostrou disposto a continuar o apoio a Najibullah. Sem acesso ao mar e sem produção de combustíveis, o governo afegão logo perderia o controle sobre seu aparato militar, em processo que, no fim, levaria à renúncia de Najibullah e à captura de Cabul pelos rebeldes, liderados por Ahmad Shah Masoud. O presidente deposto acabaria capturado e torturado.

Com os *mujahideen* fragmentados em meio a disputas internas por poder, a guerra civil chegaria ao fim em 1992, com o Acordo de Peshawar, que estabeleceu o Estado Islâmico do Afeganistão e um governo interino, antes da convocação de eleições gerais. O governo interino, tendo Burhanuddin Rabbani como presidente, contou com o apoio de todos os partidos, salvo um

grupo apoiado pelo Paquistão, que se recusou a reconhecer o governo e se manteve em combate. O quadro caótico se agravava com outro conflito por procuração, entre Arábia Saudita e Irã, que davam suporte a milícias afegãs hostis entre si, em busca de ampliar sua influência e poder militar no Afeganistão. O início de nova guerra civil fez com que o governo recém-formado não tivesse tempo de se organizar, a ponto de sequer haver um sistema de justiça estabelecido. A ausência de um Estado organizado dificultou as negociações por paz, pois inexistiam partes autorizadas a falar pelos envolvidos no conflito.

Em meio ao caos, o Talibã, movimento político-religioso originado em escolas religiosas islâmicas para refugiados afegãos no Paquistão, ganhou força enquanto grupo de oposição aos governantes estabelecidos. Ele surgiu no sul do país, em 1994, formado por estudantes *pashtuns* (etnia majoritária), e pregava a adesão estrita à lei islâmica. Já em 1996, o grupo assumira o controle de várias províncias nas regiões sul e central do Afeganistão, e rapidamente passou a controlar mais de 90% do território. No fim do mesmo ano, o governo central em Cabul buscou dar início a um processo de consolidação nacional, com eleições democráticas, convidando o Talibã para fazer parte. O grupo religioso, com apoio militar do Paquistão e financeiro da Arábia Saudita, rejeitou o convite, passando a bombardear Cabul no início de 1995, sem distinção entre alvos militares e civis. Em setembro de 1996, o Talibã assume o controle de Cabul, depõe o governo central e estabelece o Emirado Islâmico do Afeganistão.

Tendo vencido a guerra civil em 1996, o Talibã remove Rabbani, visto como corrupto e contrário aos *pashtuns*, e executa Najibullah. Em razão de suas boas relações com a Al-Qaeda, o Talibã permite que o grupo terrorista treine e viva no Afeganistão, em troca de pagamentos e outros benefícios. O Talibã não tem pretensões, ao que tudo indica, para além do Afeganistão, de modo que tal aliança se tornou plausível. Em seu governo, o Talibã, com apoio financeiro, diplomático e militar quase irrestrito do Paquistão, impôs interpretação particular do Islã, com violenta repressão e limitação de direitos civis e políticos. As mulheres foram obrigadas a usar vestimentas que escondem a totalidade de seus corpos, banidas da vida pública e impedidas de utilizar serviços públicos como saúde e educação. O sistema judicial inexistia, com o Talibã cortando mãos ou braços de pessoas acusadas de furtos, e levando a cabo espancamentos públicos arbitrários. Eram comuns execuções coletivas de civis, que incluíram diplomatas iranianos, sequestrados e assassinados pelo Talibã, o que quase levou a uma guerra entre Teerã e Cabul.

Entre 1996 e 2001, o Talibã teve como principal força de resistência a Aliança do Norte, também chamada Frente Unida ou Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão, de Rabbani e do ex-ministro da Defesa Ahmad Shah Masoud. A Frente Unida controlou territórios ocupados por cerca de 30% da população afegã. Do lado do Talibã, outros grupos militantes, a exemplo da Al-Qaeda, atuavam em combate contra forças da Frente Unida. Masoud, que defendia um governo secular e de acordo com o Direito Internacional, buscou negociações com o Talibã, mas viria a ser alvo de um ataque suicida da Al-Qaeda no dia 9 de setembro de 2001, possivelmente para evitar que a invasão posterior o pusesse no poder e no que seria o prenúncio mais eloquente do atentado que viria a ocorrer dois dias depois.

Já no fim da década de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) inicia a aplicação de sanções (a Resolução 1267 é de 1999). Em 2000, o CSNU impôs embargo de armas contra o Talibã, com o Paquistão sendo acusado por vários países de violar as sanções. No mesmo ano, relatos da inteligência britânica apontaram papel ativo da inteligência paquistanesa no recrutamento e treinamento de integrantes da Al-Qaeda e do Talibã, com o crescimento de Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri, nomes que ganhariam evidência no ano seguinte, com os atentados de 11 de setembro, contra as torres do World Trade Center, em Nova York.

c) O Afeganistão após os atentados de 11 de setembro de 2001

A reação imediata aos ataques veio por meio do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, que afirmou que ações militares deveriam ser tomadas contra a Al-Qaeda e contra o Talibã. A primeira ação do presidente George W. Bush, no entanto, foi emitir um ultimato contra o grupo islâmico, para que entregasse Osama bin Laden, fechasse imediatamente todos os seus campos de treinamento de terroristas, entregasse todos os terroristas e seus apoiadores, e franqueasse, aos EUA, acesso total aos campos de treinamento para que fossem inspecionados. A despeito de parcela de seu conselho defender a entrega de Osama, o líder espiritual do Talibã decidiu que o ato poderia levar à desgraça o grupo, que seria visto como fraco, e pontuou que os EUA não deixariam de fazer demandas após a entrega. Assim, o Talibã rejeitou o ultimato, afirmando que Osama estava protegido por leis tradicionais afegãs de hospitalidade. Além disso, o grupo exigiu provas do envolvimento de Osama nos ataques. Com isso, os EUA e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciariam bombardeios ao Afeganistão. O Talibã chegou a oferecer a entrega de Osama a um terceiro país, o que foi rechaçado por Washington.

Dois dias após o atentado, pela primeira vez na sua história, a OTAN invocou o Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, segundo o qual cada membro da organização é obrigado a considerar um ataque armado contra um Estado-Membro como um ataque armado contra todos (princípio da defesa coletiva). A invocação do Artigo 5º levaria a operações militares (*Eagle Assist*, de outubro de 2001 a maio de 2002, e *Active Endeavour*, de outubro de 2001 a novembro de 2016) encabeçadas pelos EUA e por seus aliados, em grande medida do continente europeu, mas com a participação de não integrantes da Aliança.

A Guerra ao Terror[773] iniciada pelos EUA tem como fundamento a Autorização para o Uso de Força Militar Contra Terroristas (AUMF, na sigla em inglês), assinada pelo presidente Bush uma semana após os ataques. A AUMF, que havia sido aprovada pelo Congresso alguns dias antes, está vigente até hoje e ainda é utilizada como justificativa para várias incursões militares dos EUA no mundo. O ato autorizou o presidente a usar toda a força necessária e apropriada contra nações, organizações ou pessoas identificadas como responsáveis por terem planejado, autorizado, cometido ou colaborado com os ataques de 11 de setembro, ou que abrigassem tais organizações ou pessoas, para prevenir quaisquer atos de terrorismo internacional contra os EUA.

A intervenção norte-americana no Afeganistão teve início oficial em 7 de outubro de 2001, com a Operação *Enduring Freedom*. Contudo, operações sigilosas foram iniciadas duas semanas após os atentados, com a formação de uma equipe de inteligência no norte afegão, que viria a atuar

[773] A Guerra ao Terror, segundo o governo de George W. Bush, definiu cinco objetivos gerais: 1) derrotar terroristas como Osama bin Laden e Abu Musab al-Zarqawi, além de destruir suas organizações; 2) identificar, localizar e aniquilar terroristas e suas organizações; 3) repelir patrocínio, apoio e santuário a terroristas; 4) reduzir as condições subjacentes que os terroristas buscam explorar; 5) proteger cidadãos e interesses norte-americanos em casa e no exterior. Dentro do 3º objetivo, os EUA estabeleceram como objetivos particulares pôr fim ao patrocínio estatal do terrorismo; estabelecer e manter um padrão internacional de responsabilidade a respeito do combate ao terrorismo; fortalecer e manter os esforços internacionais para combate ao terrorismo; cooperar com Estados dispostos e capazes de combater o terrorismo; capacitar Estados frágeis, persuadir Estados relutantes, coagir Estados indispostos a ajudar, intervir e desmantelar apoio material a terroristas; e abolir santuários e refúgios terroristas. Com base no 4º objetivo, os EUA buscam estabelecer parcerias com a comunidade internacional para fortalecer Estados frágeis, prevenir a (re)emergência do terrorismo e ganhar a "guerra de ideais". No âmbito do 5º objetivo, os EUA buscam integrar a Estratégia de Segurança Nacional; aperfeiçoar medidas para assegurar a integridade, a confiança e a disponibilidade de infraestruturas críticas, físicas e informacionais em território nacional e no exterior; implementar medidas para proteger os cidadãos norte-americanos no exterior; e garantir uma capacidade de gestão integrada de crises.

com integrantes da OTAN e com forças terrestres e aéreas dos EUA, capturando várias cidades importantes do Talibã; já em novembro de 2001, o Talibã perdera controle de grande parte do país.

Contudo, restava a questão sobre quem encabeçaria o país após a impressão de vitória sobre o Talibã. Em dezembro de 2001, na Conferência de Bonn, foi estabelecida a Administração Interina Afegã, que foi encabeçada por Hamid Karzai e que viria a tornar-se a Administração Transitória Afegã. À época, o Talibã chegara a sondar a possibilidade de uma rendição condicionada, mas os EUA vetaram qualquer possibilidade de negociações, o que levaria as lideranças do grupo islâmico a partirem para esconderijos nas montanhas de regiões rurais do Afeganistão ou, a exemplo de Osama bin Laden, fugiram para o Paquistão.

A intervenção do final de 2001 foi um sucesso militar retumbante para a coalizão liderada pelos EUA. Com um contingente relativamente reduzido de forças especiais e o apoio de milícias afegãs, cerca de quinze mil integrantes do Talibã foram mortos ou feitos prisioneiros. Contudo, a incapacidade em capturar Osama ou em negociar com o Talibã, ou de incluir o grupo islâmico de alguma forma no novo governo, contribuiria para delinear os contornos de uma guerra desejada por Osama, ao trazer os EUA a um território hostil e desconhecido. No final de dezembro de 2001, a Organização das Nações Unidas (ONU) autorizou uma Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), com mandato para ajudar o governo afegão a assegurar a segurança em Cabul e nas áreas ao redor. Nos primeiros anos, o mandato não se estenderia além dos limites metropolitanos da capital afegã.

Em junho de 2002, uma grande assembleia viria a eleger Karzai como presidente para os próximos dois anos, no agora chamado Estado Islâmico Transitório do Afeganistão. No final de 2003, foi elaborada e aprovada uma nova Constituição, com o país sendo organizado como república presidencialista com Legislativo bicameral ("República Islâmica do Afeganistão"). Karzai seria reeleito presidente, tanto em 2004 quanto em 2009, e as eleições legislativas de 2005 e 2010 também lhe foram exitosas.

O processo de reconstrução do Afeganistão teve início em 2002, com mais de 14 mil projetos levados a cabo em todo o país, com apoio financeiro do Banco Mundial e doações de mais de vinte países. Contudo, problemas como coordenação insuficiente entre autoridades de diferentes níveis hierárquicos, falta de conhecimento sobre as particularidades locais e corrupção fizeram com que muitos dos esforços não tivessem os resultados esperados.

Com o estabelecimento da ISAF, a intenção do CSNU era viabilizar condições básicas de segurança para o povo afegão, ajudando a administração de Karzai. Porém, os obstáculos a serem enfrentados no Afeganistão foram subestimados pelas forças ocidentais. O contingente enviado ao país mais que decuplicou no período entre 2002 e 2004, em sua maior parte pertencentes às Forças Armadas dos EUA, incumbidas de, além de enfrentar os insurgentes do Talibã, treinar as Forças Armadas e a Polícia Nacional do Afeganistão. Porém, a despeito de a OTAN, das tropas dos EUA e dos soldados afegãos terem conduzido várias ofensivas contra o Talibã, houve pouco ou nenhum avanço, formando-se um impasse após alguns anos.

Em 2009, começaria a tomar forma uma espécie de governo paralelo do Afeganistão, encabeçado pelo Talibã, que incluía seu próprio sistema judiciário. Para tentar neutralizar o grupo islâmico, o presidente dos EUA, Barack Obama, enviou mas trinta mil soldados em seis meses, com a proposta de que iniciaria a retirada até 2012. Após Karzai sugerir um encontro com a liderança do Talibã, a reação do grupo foi a intensificação dos atentados e assassinatos. A postura de Karzai desagradou também outros grupos civis afegãos, que viram no plano do presidente uma forma de agradar à liderança do grupo islâmico às custas da Constituição afegã, do processo democrático e do progresso em direitos humanos, em especial dos direitos das mulheres – para

esses grupos, o Talibã não tinha interesse em conciliação, pois seu objetivo era destruir o aparato estatal.

A partir de 2010, alguns dos países integrantes da coalizão ocidental iniciariam sua retirada do Afeganistão, a exemplo dos Países Baixos e do Canadá. As decisões foram encaradas com receio pelo Conselho do Atlântico Norte, pois foram tomadas em momento de crescimento de perdas de soldados e cada vez mais dúvidas a respeito da guerra. No final de 2012, quando o número de tropas chegou ao seu máximo, com 120 mil soldados liderados pela OTAN, sendo metade deles dos EUA, deu-se o início de um processo de transferência de poder para forças locais, com 2014 tendo sido definido como prazo para retirada da maioria das tropas internacionais. Em 2013, Karzai convocou uma grande assembleia e proibiu operações da OTAN que invadissem residências. Apesar da redução das hostilidades, atentados e ataques prosseguiram, tendo como alvos principais bases da OTAN e dos EUA. Em 2014, o vice-presidente dos EUA, Joe Biden, propôs a continuidade de contingente militar do país após o prazo inicial de retirada, caso a situação de segurança demandasse e o governo e o povo afegãos assim o desejassem, mas, no mesmo ano, dá-se o fim da ocupação formal. Daí em diante, houve permanência residual de tropas, com base em convite afegão. Forma-se um governo após eleições em 2014 sob a presidência de Ashraf Ghani, e uma Constituição é elaborada, com a participação dos EUA. No entanto, o Talibã continua ativo, e surge o Estado Islâmico, também ativo em partes do país.

A partir de 2015, negociações de paz tiveram início, com o marco inicial sendo um encontro organizado no Catar entre insurgentes do Talibã e representantes de outros setores, incluindo o presidente afegão, tendo como pauta o fim da guerra. Em 2016, o governo de Cabul assinou um acordo de paz com o Hekmatyar's Hezb-e Islami Gulbuddin, então o segundo maior grupo insurgente contrário ao governo, ação que se mostrou controversa, por conta de crimes de guerra cometidos pelo grupo. No ano seguinte, as tensões cresceram entre os EUA e o Paquistão, após acusações do presidente Donald Trump de que o país asiático estaria dando suporte ao Talibã. O presidente Ashraf Ghani propôs negociações de paz com o Talibã, que incluiriam a legalização do grupo islâmico como partido político. Apesar de mais de vinte países e organizações darem apoio à proposta, ela acabou rejeitada, pois o Talibã negou-se a negociar com o governo afegão. Para o grupo islâmico, a negociação deveria ocorrer diretamente com os EUA, e a condição seria a retirada total do país, reivindicação rejeitada pela Casa Branca. Em 2018, um cessar-fogo de três dias foi negociado, mas, após o governo afegão anunciar que a trégua seria estendida em mais dez dias, o Talibã rejeitou a ação e reiniciou suas ações militares. Em 2019, após impasse quanto ao resultado das eleições presidenciais, nas quais tanto Ghani, em campanha de reeleição, quanto seu rival, Abdullah Abdullah, se declararam vencedores, decidiu-se por acordo de poder compartilhado entre os dois, cabendo a Abdullah as negociações de paz com o Talibã.

Após anos de negociações e incertezas, em 2020 foi concluído o Acordo de Doha, entre o governo de Donald Trump e o Talibã. Nos termos do acordo, os EUA retirariam de forma completa, mas gradativa, suas tropas do Afeganistão, em intervalo de 14 meses, em troca do compromisso do Talibã de não permitir o restabelecimento da Al-Qaeda no país e de engajar-se em diálogo com o governo afegão (que não foi parte do acordo). O acordo também demandava ao presidente afegão a libertação de cinco, mil prisioneiros do Talibã, em troca da libertação pelo grupo islâmico de mil soldados afegãos capturados. Ghani, não tendo concordado com o acordo, rejeitou a libertação de prisioneiros, afirmando que isso não era prerrogativa dos EUA e acrescentando que ele rejeitaria quaisquer outras solturas como requisitos para diálogos entre o governo e o Talibã. O Talibã, por sua vez, respondeu reafirmando que não iniciariam qualquer negociação com Ghani até a libertação de seus prisioneiros.

A situação levou ao recrudescimento dos ataques pelo Talibã, com o grupo lançando mais de 4,5 mil ataques contra forças governamentais, durante os 45 dias após a assinatura do acordo, mais de 70% de aumento em relação ao mesmo período no ano anterior. Os EUA, que haviam cessado os bombardeios aéreos contra o Talibã, retornariam a fazer ataques pontuais contra o grupo em março de 2020. Ghani aceitaria libertar 1,5 mil prisioneiros do Talibã, com a condição de que eles se comprometessem a não retornar ao combate. O Talibã rejeitou a proposta, insistindo na libertação total e incondicional dos cinco mil prisioneiros, o que viria a ser aceito por Ghani em agosto. Apenas 400 dos prisioneiros permaneceriam detidos, acusados de crimes graves contra civis, com seu destino decidido por uma grande assembleia. A assembleia decidiu a favor da soltura, e assim o total dos cinco mil militantes acabaram libertados.

Teriam início, assim, as negociações domésticas entre o Talibã e o governo afegão, com a primeira rodada de conversas no Catar. Porém, a paz duraria pouco, com autoridades do Talibã acusando o governo de Ghani de retardar a libertação de cem prisioneiros do grupo islâmico. Assim, as negociações acabaram sem resultado, com o aumento da violência pelo Talibã, que seria exacerbada pelo início do processo de retirada das tropas dos EUA, já em março de 2020. O número de soldados, em janeiro de 2021, já havia sido reduzido para apenas 2,5 mil, com o prazo inicial para retirada completa em maio de 2021, conforme o Acordo de Doha.

Ao assumir o poder, em janeiro de 2021, Joe Biden anunciou que buscaria revisar os termos de Doha, com atenção ao prazo inicial decidido por Trump. Em abril de 2021, Biden anunciou sua intenção de retirar todos os soldados norte-americanos até 11 de setembro de 2021, aniversário de vinte anos dos atentados contra as torres do World Trade Center. Essa data seria adiantada para 31 de agosto pouco tempo depois. Com o início da retirada das tropas em maio, o Talibã passou a ampliar os ataques contra o governo afegão, capturando cidades rurais e cercando capitais regionais, para depois tomá-las sem enfrentar grande resistência. Na época, a inteligência dos EUA alertou que o governo afegão colapsaria entre seis e doze meses após a retirada do país; a resposta de Biden foi manter a retirada, independentemente da situação.

Em meados de agosto, praticamente todo o Afeganistão estava sob o controle do Talibã, que já havia cercado e estava em preparação para marchar na direção de Cabul. O presidente Ghani fugiu para o Tajiquistão, com a capital afegã sendo capturada no mesmo dia, sem nenhuma resistência do aparato policial e militar do governo. O restante das tropas da OTAN no país ocupou o aeroporto internacional de Cabul, evacuando centenas de milhares de funcionários civis, militares e cidadãos de outros países. Antes da retirada completa, em 30 de agosto, as forças da coalizão destruíram estruturas do aeroporto e as aeronaves que estavam lá localizadas, para impedir o uso das instalações pelo Talibã. Biden, apesar de reconhecer que o colapso do governo veio muito mais rapidamente do que o previsto, defendeu a decisão de retirada, culpando autoridades afegãs, que foram incapazes de alcançar um acordo político e fugiram do país.

Na esteira da retirada da coalizão, o Talibã capturou o aeroporto e anunciou que formaria um novo governo. Um conselho de coordenação foi constituído para atuar na transição de poder ao Talibã, com representantes de grupos islâmicos e líderes políticos civis, como Karzai e Abdullah. Porém, os dois últimos não viriam a ter qualquer função no futuro governo, vivendo na prática em prisão domiciliar, no agora Emirado Islâmico do Afeganistão, fundado no mesmo dia da tomada da capital, em 15 de agosto de 2021.

d) Afeganistão atual sob o regime do Talibã

Após a confirmação do triunfo do Talibã no território do Afeganistão, houve tentativa do vice-presidente da República Islâmica, Amrullah Saleh, de reivindicar a presidência do país. Contudo, o Talibã, que já tinha sob controle a quase totalidade do território afegão, avançou sobre as últimas porções controladas por forças da resistência, obrigando Saleh a fugir.

Alguns incidentes pontuais ocorreram, a exemplo de confrontos entre grupos afegãos e iranianos na fronteira entre os países, no final de 2021. Entretanto, o principal foco de tensões foram ações de guerrilha por parte de grupos opositores ao Talibã, a exemplo da Frente Nacional do Afeganistão, que defende o retorno da república afegã e passou a enfrentar as forças do grupo islâmico já no quadrimestre final de 2021. A resistência ganhou o apoio de outras milícias que surgiram desde o retorno do Talibã ao poder, e as tentativas de negociação entre os dois lados, até então, não auferiram êxito em pôr fim às hostilidades. Apesar de resistirem, os grupos rebeldes que atuam no Afeganistão têm pouco em comum a não ser a oposição ao Talibã, o que dificulta sua atuação coesa e reduz a ameaça ao governo do grupo islâmico.

Apesar de o Talibã ter-se apresentado como mais moderado, com respeito a direitos humanos, mulheres, minorias, logo de início realizou execuções e prisões arbitrárias, além de recriar o Ministério da Virtude e Prevenção do Vício, embora tenha anunciado permissão para que mulheres estudem, desde que em salas segregadas e com vestimentas islâmicas. Na política, não há previsão de eleições, minorias foram excluídas do governo. Na esfera diplomática, pediu que os países mantenham embaixadas abertas. Mantém relações positivas com China, Rússia, Paquistão, inclusive com reuniões realizadas antes da tomada de poder, embora não tenha recebido reconhecimento formal. Com países ocidentais, apesar da relutância em manter contatos, já houve reunião com os EUA, além do fato de terem como inimigo comum o Estado Islâmico de Khorasan (ISIS-K), uma ameaça maior que o Talibã ao Ocidente, o que pode incentivar contatos diplomáticos. No campo econômico, há aumento da taxa de pobreza e da fome, além de um cenário de recessão. Diversos países retiraram ou congelaram auxílios que forneciam ao Afeganistão, motor fundamental da economia do país após 2014.

Com relação a grupos extremistas, há confrontos com o ISIS-K, que reivindicou atentado no aeroporto de Cabul, e que considera o Talibã parceiro dos EUA. O ISIS-K é o braço do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) ativo na Ásia Central e no sul da Ásia. Originário do Paquistão, começou como um grupo estudantil armado pertencente à organização central Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP). Migrou para o Afeganistão e jurou lealdade ao ISIS e ao então chefe Abu Bakr al-Baghdadi. No início de 2015, o ISIS acolheu oficialmente os terroristas em sua própria rede e anunciou sua expansão na Ásia Central como ISIS-K. Na época, o ISIS estava no auge de seu poder no Iraque e na Síria e foi capaz de fornecer apoio financeiro e pessoal. Com a perda de poder do ISIS, o apoio foi reduzido, mas, de acordo com a ONU, ainda há contatos entre as lideranças do ISIS e ISIS-K. Por outro lado, o ISIS-K é salafista, linhagem menos popular no Afeganistão, o que pode dificultar eventual apoio popular. Com a Al-Qaeda, há boas relações que devem ser mantidas, ainda que discretamente. Eventual separação poderia enfraquecer a linha dura do Talibã e causar ruptura interna, além de os dois grupos terem interesses geopolíticos distintos. De todo modo, o país deve ter uma inserção internacional melhor que no primeiro período, sobretudo em razão da ascensão chinesa e russa, o que dificultará o isolamento geopolítico e a aprovação de sanções no CSNU.

No segundo semestre de 2022, um ano após o retorno do grupo ao poder, diversas consequências já podem ser observadas, analisadas nos tópicos a seguir.

i. Crise humanitária

Mesmo após receber mais de US$ 57 bilhões de auxílio financeiro de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 2001 e 2019, 40 milhões de afegãosun[774] encontram-se abaixo da linha de pobreza, e 23 milhões de afegãos[775] (entre os quais, dez milhões de crianças) encontram-se em situação de insegurança alimentar crítica. O país também enfrenta a crise sanitária e pobreza crescente, entre outras dificuldades apontadas por dados da ONU. O país dependia fortemente da ajuda externa, responsável pelo financiamento integral de setores como educação, transportes, saúde e infraestrutura. Agora, a desnutrição, a mortalidade infantil e a redução da expectativa de vida refletem o choque da suspensão de bilhões de dólares em assistência – inclusive do Banco Mundial –, das sanções e do corte do país do sistema financeiro global. A ONU instou os países a aumentar drasticamente a ajuda, mas o auxílio não foi restaurado pelos países. O CSNU concordou recentemente que, por um ano, fornecer assistência humanitária não violará as sanções. Os EUA usaram metade do valor que havia depositado pelo Afeganistão em contas no país para ajuda humanitária, enfrentando muitas críticas à decisão. Especialistas discutem estratégias eficientes de uso do dinheiro afegão congelado no exterior para revertê-lo em benefício da população e não do governo. Houve um terremoto no sudeste do Afeganistão em junho de 2022: o Talibã prestou auxílio (melhora da imagem interna), mas bastante limitado em razão da dificuldade financeira e das sanções internacionais. A Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA, na sigla em inglês) foi renovada em 2021 até março de 2023. Há deslocamentos forçados: observa-se um novo fluxo de migrações rumo ao Paquistão, ao Irã e ao Tadjiquistão.

ii. Direitos das mulheres

O Talibã repetidamente negou as promessas de restaurar a educação para meninas afegãs, restabeleceu a necessidade de que as mulheres tenham um acompanhante masculino quando saem de casa, segregou as mulheres de acomodações públicas, impôs restrições à participação das mulheres na força de trabalho e censurou severamente a representação das mulheres na mídia. Mais recentemente, restabeleceu o uso da burca, sob pena de punição coletiva, e baniu as mulheres do ensino universitário. Desaparecimentos de mulheres ativistas e violência baseada em gênero – incluindo estupro e venda de meninas de até nove anos para casamentos forçados – dispararam. Em resposta, mulheres afegãs organizaram protestos e exigiram representação igual em reuniões internacionais com o Talibã. Também fizeram publicações nas mídias sociais advertindo a comunidade internacional. Especialistas apontam um contraste entre a bravura dessas mulheres e a atitude da comunidade internacional. Desde a queda de Cabul, os líderes mundiais não fizeram além de declarações para garantir os compromissos ou responsabilizar o Talibã por seus abusos e promessas quebradas. As agências das Nações Unidas excluíram as mulheres das reuniões com os ministros do Talibã. Os países ocidentais com políticas externas feministas inclusive levaram-nos em jatos particulares para participar de cúpulas de alto nível.

[774] Praticamente toda a população afegã.
[775] Mais da metade da população.

iii. Economia

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a já frágil economia afegã[776] corre o risco de sofrer contração de 30%, devido ao estancamento de auxílio externo, ao congelamento dos ativos afegãos no exterior e à virtual paralisia do sistema bancário afegão, desprovido de liquidez. A retirada de mulheres do mercado de trabalho e de meninas da vida escolar compromete a renda e o crescimento econômico imediato e a longo prazo. Outro grave problema é o ópio, cuja produção aumentou após a tomada do poder pelo Talibã, a despeito de decreto que proibiu a produção e venda de narcóticos[777]. Atualmente, 25% do produto interno bruto (PIB) afegão e 80% dos meios de subsistência da população dependem da agricultura, gravemente afetada por secas cada vez mais frequentes e intensas; o fenômeno climático *la niña* atingiu gravemente o país. Conquanto exporte algodão e frutas, o Afeganistão lidera a produção mundial de ópio, que responde por 6% a 11% do PIB nacional. As atividades econômicas ilícitas cresceram exponencialmente após 2001, sendo o ópio a mais lucrativa delas[778]. Embora rico em recursos minerais[779], alguns estratégicos, como terras raras e lítio, além de talco, mármore e pedras e metais preciosos, o Afeganistão do Talibã não tem atraído investimentos estrangeiros, indispensáveis ao desenvolvimento de uma indústria mineradora. Apenas a China manifestou interesse em continuar a investir no setor minerador.

iv. Forças de oposição

Senhores da guerra exilados e líderes étnicos que fugiram do Afeganistão no ano passado antes da vitória do Talibã estão ameaçando uma guerra civil, a menos que o Talibã comece a negociar para deixá-los voltar para casa e recuperar seu poder e autoridade. Uma reunião realizada em Ancara selou o grupo intitulado de "Alto Conselho de Resistência Nacional", que conta, inclusive com parentes de Ahmad Shah Masoud. Em meio à fome de milhões e à implosão econômica, o grupo tem vários fatores a seu lado para demandar negociações. Ademais, há resistências internas surgindo no Afeganistão, com confrontos no norte e oeste do país. Os combates foram relatados em várias províncias, incluindo Panjshir, Ghazni e Herat. O grupo mais destacado internamente é um movimento de ex-oficiais, membros de milícias locais e forças de segurança afegãs que se autodenominam Frente de Resistência Nacional. Está sediado na montanhosa província de Panjshir, no norte, e lançou ataques de guerrilha em várias outras províncias. Os principais problemas enfrentados pela resistência são a falta de unidade, de liderança e de refúgio transfronteiriço. Não há apoio internacional ou linhas de suprimentos – apesar de terem solicitado –, já que os EUA disseram que Washington "não apoia a oposição violenta organizada", e os Estados vizinhos da Ásia Central, apoiados pela Rússia, assim como Paquistão e Irã, não querem fortalecer uma resistência contra o Talibã, com receio de o Afeganistão cair em uma guerra civil total. A população, após 40 anos de conflito, pode não mais querer se engajar em mais um conflito, mesmo que seja contra o Talibã. Assim, esses grupos dificilmente seriam capazes de vencer o Talibã, mas podem causar prejuízos, seja pela aproximação com

[776] O PIB do Afeganistão ocupa a 115ª posição no *ranking* mundial.
[777] O cultivo de efedra, planta base para a produção de metanfetaminas, também aumentou; além da produção, o consumo de drogas tem aumentado no país. Erradicar o cultivo de opiáceas intensificaria a pobreza nas zonas rurais, porém, com elevado custo político para o Talibã.
[778] A economia do ópio e da papoula é mais lucrativa do que o tráfico de armas e de pessoas no Afeganistão.
[779] As estimativas do valor econômico potencial da exploração desses recursos variam entre US$ 1 bilhão e US$ 3 bilhões, segundo dados de 2012-2013.

populações locais, seja pelo uso do conhecimento do terreno para uma insurgência estilo guerrilha. Esse parece ser o temor do Talibã, e a resposta violenta às revoltas foi lida como sinal disso.

v. Terrorismo

No acordo com os EUA, o Talibã prometera romper com a Al-Qaeda. Na prática, porém, isso jamais ocorreu, e membros da organização e da sua afiliada no subcontinente indiano permanecem no Afeganistão; inclusive, o ex-líder Zawahiri morava em Cabul quando foi morto. No entanto, a principal ameaça identificada pelos EUA é o ISIS-K, que se beneficiou da abertura de prisões pelo Talibã e recrutou combatentes desprivilegiados e ex-militares afegãos. Outros grupos extremistas, como o TTP[780], o Movimento Islâmico do Uzbequistão (IMU, na sigla em inglês), o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental anti-China e muitos outros estão agora sob a proteção de um Estado. Um relatório de 2022 do *Congressional Research Service* (CRS) destaca que a Rede Haqqani, aliada da Al-Qaeda e componente oficial e semi-autônoma do Talibã, continua em atividade; o grupo é responsável por alguns dos mais mortíferos ataques durante a guerra. O Talibã diz estar cumprindo o Acordo de Doha de 2020.

vi. Obstáculos à ação do Tribunal Penal Internacional

Cerca de 50 mil civis perderam a vida ao longo das últimas duas décadas, e mais de 122 mil nacionais fugiram do país quando o Talibã tomou o poder, em contexto de graves e generalizadas violações aos direitos humanos. A investigação de crimes de guerra cometidos em solo afegão pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) concentrar-se-ão, porém, apenas nas violações perpetradas pelo Talibã e pelo ISIS-K, em detrimento daquelas cometidas pelas forças afegãs, estadunidenses e comandadas pela *Central Intelligence Agency* (CIA), devido às pressões e sanções dos EUA sobre o TPI e a ex-procuradora Fatou Bensouda.

vii. China

A china tsem feito investimentos e parece querer ampliar sua influência no país. O potencial mineral do Afeganistão é de grande interesse para a China em termos de proximidade, escala e importância estratégica para o desenvolvimento de infraestrutura regional, as empresas chinesas também estão cientes das complicações que surgem ao tentar explorá-lo. Além disso, ferro e carvão também se mostram interessantes; porém, uma das maiores preocupações de Pequim sobre o Afeganistão é que o governo do Talibã possa entrar em colapso. Pequim esperava que o Talibã trouxesse um governo inclusivo, o que ajudaria a trazer alguma estabilidade a Cabul e unidade ao país. Na ausência disso, Pequim concluiu que a única resposta é apoiar o governo e garantir que ele não entre em colapso caoticamente. O desafio que a China enfrenta é como fazer isso sem assumir a responsabilidade por tudo o que acontecer no Afeganistão.

viii. Reconhecimento internacional

Oficialmente, nenhum país estendeu reconhecimento diplomático ao Emirado Islâmico do Afeganistão, nova forma do regime desde agosto de 2021. A AGNU adiou indefinidamente uma

[780] O Terik-i-Taliban Pakistan (TTP) busca estabelecer um califado no Paquistão e já realizou mais de cem ataques nesse país, a partir do território do Afeganistão.

votação sobre o pedido de credenciamento (em setembro de 2021, o novo governo indicou representante permanente junto à ONU) para representar o Afeganistão nas Nações Unidas.

Muitos países ocidentais fecharam embaixadas em Cabul depois que o Talibã assumiu o poder. França, EUA e Reino Unido declararam que não reconhecerão o Talibã como novo governo, embora Londres tenha manifestado a intenção de manter comunicações diretas com o grupo islâmico.

Outros países, como Catar, China, Paquistão e Rússia, realizaram contatos diplomáticos informais com os representantes do novo regime e credenciaram diplomatas indicados pelo Talibã. O Talibã indicou um encarregado de negócios junto à embaixada do Afeganistão em Islamabad, contudo, como o Paquistão não reconhece formalmente o governo do Talibã, não há o título de embaixador. Em agosto de 2022, o governo do Talibã concordou em reabastecer o Irã com água do rio Helmand, conforme o Acordo de Água de Helmand de 1973. A Rússia, por sua vez, embora não tenha reconhecido o Emirado Islâmico, manifestou a intenção de desenvolver laços com o Talibã, apesar de ter deixado claro que não tem pressa em reconhecer o novo regime. Em setembro, Afeganistão e Rússia assinaram acordo para o fornecimento de gasolina, diesel e gás ao país centro-asiático. O acordo dá-se em linha com o objetivo de Cabul de diversificar seus parceiros comerciais.

IV. Curdos

a) Características gerais do povo curdo

Os curdos formam a maior nação do mundo sem um Estado, com mais de 30 milhões de pessoas. Concentram-se na Turquia, no Iraque, no Irã, e na Síria, além de estarem presentes em outros países da região, em menor número, como na Armênia, no Líbano e na Geórgia. Entre as características gerais do povo curdo que se pode destacar estão sua origem (iraniana, nativa das regiões montanhosas da Ásia Ocidental), sua religião (majoritariamente muçulmana sunita, de escola xafeísta) e sua língua (a língua curda é um idioma indo-europeu, do ramo indo-iraniano). Outra característica geral é o pleito por independência, que, entretanto, não aglutina de maneira uniforme toda a população de origem curda. Também como traço mais ou menos comum, houve tentativas de assimilação cultural nos quatro países em que estão majoritariamente concentrados.

Fonte: IstoÉ

b) Pleito histórico por independência

O pleito histórico do povo curdo por independência é indissociável do contexto da Primeira Guerra Mundial, em que se destacam a dissolução do Império Otomano, os acordos de Sykes-Pikot (1916), de Sèvres (1920) e de Lausanne (1923), além das Conferências de Sevrès (1920) e do Cairo (1921). Como antecedente, pode-se indicar que o movimento nacionalista curdo começa a ganhar força na década de 1880. São também exemplos de expressão política e de autodeterminação de curdos na História o Reino do Curdistão, entre 1922 e 1924 no mandato britânico da Mesopotâmia, e a República de Ararate, tentativa emancipacionista curda no nordeste da Turquia entre 1927 e 1930, que foi reprimida pelo exército turco.

As posições internacionais sobre o pleito variam no tempo e justificam-se conforme o binômio autodeterminação dos povos *versus* integridade territorial. Durante a Primeira Guerra Mundial, houve promessa das potências ocidentais em favor da criação de um Estado curdo. Posteriormente, houve apoio – ao menos retórico – da União Soviética (URSS) ao Curdistão Vermelho (unidade administrativa no Azerbaijão a partir de 1923 até os expurgos de Stalin) e à

efêmera República de Mahabad em 1946 e 1947, no Irã, com participação destacada do clã Barzani.

c) Situação dos curdos no Iraque

Nas últimas décadas, os curdos cumpriram papel importante no cenário político do Iraque e estiveram envolvidos nas duas Guerras do Golfo. Durante a Guerra Irã-Iraque, foram alvo do ataque químico de Halabja. Em 1992, a região ganha autonomia *de facto*, em decorrência dos desdobramentos daquela guerra, e, de 1994 a 1997, os curdos estiveram no centro de um conflito interno em que se opuseram ao poder central iraquiano. No ano de 2005, com o governo que se estabeleceu após a queda de Saddam Hussein, mudanças constitucionais formalizaram a autonomia da região curda.

Destaca-se, ainda, o papel do Exército *peshmerga* no combate ao terrorismo. As forças *peshmerga* do Curdistão existem desde o advento dos movimentos de independência curda em 1920. Com a nova constituição iraquiana de 2005, foram oficialmente reconhecidas como tropas regulares do Curdistão iraquiano, região onde o Exército do Iraque está proibido por lei de atuar. Essas forças têm atuado no combate ao Estado Islâmico e contam com o apoio e cooperação do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (EUA).

Existem dois grandes partidos curdos no Iraque: o histórico Partido Democrático do Curdistão (KDP, na sigla em inglês), formado em 1946 e controlado pela família Barzani; e sua secessão mais famosa, o União Patriótica do Curdistão (PUK, na sigla em inglês), fundado em 1975, que foi o partido dos ex-presidentes Jalal Talabani e Fuad Masum e que já travou guerra civil com o KDP, nos anos 1990.

Em 25 de setembro de 2017, foi realizado plebiscito na região sobre o processo de independência, o qual recebeu o voto favorável de mais de 92% dos votantes, apesar do baixo apoio e reconhecimento internacionais. Ao resultado do plebiscito se seguiu a repressão do governo iraquiano. A legalidade do referendo foi rechaçada por Bagdá, e, além do fortalecimento de medidas repressivas visando reprimir demonstrações sociais de independentismo, foram realizadas ações militares imediatas contra o território do Curdistão. A região autônoma acabou perdendo 40% de seu território, com destaque para a região petroleira de Kirkuk. A realização do plebiscito também gerou movimentações contrárias do Irã, que utilizou tropas em apoio ao Iraque nas regiões curdas situadas em suas fronteiras.

O presidente do Curdistão Iraquiano é Nechirvan Barzani, sucedendo seu irmão, Masoud, que foi o presidente da região de 2005 a 2017, quando renunciou ao cargo, após o fracasso do plebiscito e em um momento em que o poder curdo optava claramente por buscar um relaxamento das tensões subsequentes. Seu atual primeiro-ministro é Masrour Barzani. O vice-primeiro-ministro é do PUK.

O atual presidente do Iraque, Abdul Latif Rashid, é integrante do PUK. O ex-presidente do país, Barham Salih, também foi primeiro-ministro do Curdistão Iraquiano e integrante do PUK.

Para mais detalhes sobre o Iraque, ver subseção posterior.

d) Situação dos curdos na Síria

A questão dos curdos na Síria ganha em relevância a partir da guerra civil que se instaurou no país em 2011 e do combate ao autodenominado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). Os curdos são componentes importante das Forças

Democráticas Sírias (FDS)[781], por meio do Partido da União Democrática (PYD, na sigla em curdo) e de seu braço armado, as Unidades de Proteção Popular (YPG, na sigla em curdo). Estão concentrados espacialmente na região de Rojava, o Curdistão Sírio, que detém autonomia *de facto* desde 2012, por meio de autodeclaração. Tornou-se uma administração transitória em 2013, região autônoma em 2014 e federação em 2016.

Como outra entidade política importante, pode-se mencionar o Conselho Nacional Curdo (KNC, na sigla em inglês), fundado em 2011, com apoio do clã Barzani. Foi criada como oposição de centro-direita ao PYD, mas perdeu apoio de alguns partidos progressivamente e hoje é quase inexistente.

Ainda que a Síria tenha historicamente reprimido os curdos, como estratégia de projeção de poder regional e de enfraquecimento de rivais, o PUK iraquiano e o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) turco foram ambos apoiados por Hafiz al-Assad na década de 1980, até serem expulsos do país. Tanto o PKK quanto o PYD são parte da União das Comunidades do Curdistão (KCK, na sigla em curdo), um movimento político de orientação confederalista.

Nos últimos anos, houve retração do apoio ostensivo norte-americano. Em novembro de 2019, os EUA anunciaram que a sua retirada seria parcial, de forma que manteriam contingente em algumas cidades, com o objetivo de combater o Estado Islâmico e de proporcionar a defesa diante dos ataques turcos ao território sírio. Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve acordo de cessar-fogo entre Turquia e Rússia, bem como aconteceu a aproximação entre o governo de Bashar al-Assad e as lideranças de Rojava.

O conflito sírio segue em curso, e os curdos também são alvos dos ataques turcos no norte do país. Nesse sentido, continuam cobrando o retorno do engajamento estadunidense na região. Um fator complicador desse desígnio é a guerra na Ucrânia, que trouxe para Washington a necessidade de dialogar com Ancara acerca de uma postura favorável à entrada de países nórdicos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em novembro de 2022, a Turquia realizou múltiplos ataques contra alvos curdos na Síria. Nessa ocasião, o governo turco justificou os seus atos como sendo uma resposta a grupos terroristas que teriam levado a cabo um atentado com bomba, em Ancara, semanas antes.

Para mais detalhes sobre a Síria, ver seção posterior.

e) Situação dos curdos na Turquia

Na Turquia, há uma repressão política e sociocultural acentuada contra e as aspirações autonomistas dos curdos. As rebeliões separatistas e populares são um fenômeno comum da luta política. O PKK, fundado em 1978, é considerado grupo terrorista por Turquia, EUA, União Europeia (UE), Japão, entre outros, e está engajado em conflito aberto com o governo turco, desde meados da década de 1980, com períodos de distensão e trégua.

A questão dos curdos na Turquia acaba impactando a posição turca no conflito sírio. A transnacionalidade da presença curda promove, por exemplo, os laços entre organizações como as YPG, da Síria, e o PKK, da Turquia.

A principal formação política legalizada dos curdos é o Partido Democrático das Regiões (DBP, na sigla em turco), que, em aliança com o Partido Democrático dos Povos (HDP, na sigla em turco), conseguiu superar, nas eleições parlamentares de 2018, o coeficiente de barreira

[781] Outro componente curto das FDS que ganhou expressão foram as o Unidades de Proteção das Mulheres (YPJ, na sigla em curdo).

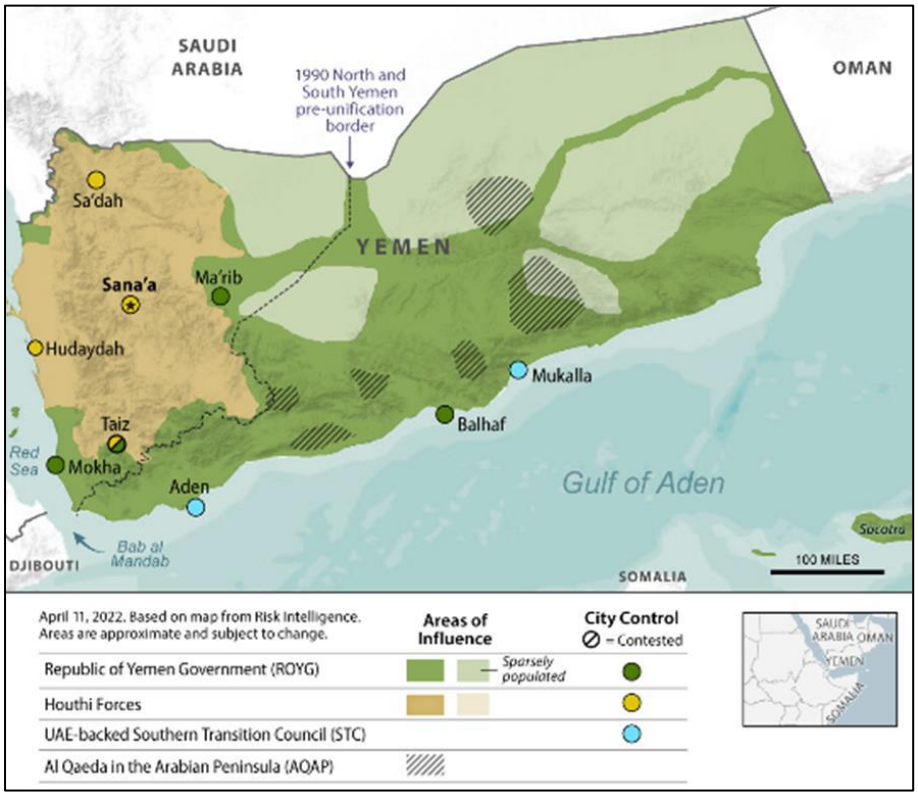
eleitoral e está representado na Grande Assembleia Nacional (uma cadeira do DBP e 56 cadeiras do HDP).

A aliança HDP-DBP é acusada de ter laços estreitos com o PKK. Sob essa alegação, depois que investigações foram abertas em março de 2021, o governo turco prendeu integrantes do HDP e baniu politicamente mais de 400 pessoas e o Tribunal Constitucional está analisando petição que visa a colocar o partido na ilegalidade,

Para mais detalhes sobre a Turquia, ver subseção posterior.

V. Iêmen

No que vem sendo considerada a pior crise humanitária da atualidade, a guerra civil no Iêmen coloca cerca de 80% dos 30 milhões de habitantes em necessidade de ajuda humanitária, e estima-se que já deslocou quatro milhões de pessoas. A insegurança alimentar, a fome e as epidemias de cólera e de outras doenças, além da violência do conflito, já mataram mais de 370 mil pessoas. Se por um lado a guerra na Ucrânia e a pandemia de COVID-19 agravaram a situação humanitária, por outro, a trégua patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se tem sustentado desde abril de 2022, permitiu a entrega de combustível e de ajuda humanitária através do porto de Hodeida. Entretanto, não se vislumbra uma solução permanente para o conflito.



Fonte: *Congressional Research Service*

O conflito opõe os *houthis*, apoiados pelo Irã, e as forças anti-*houthis*, que são apoiadas pela Arábia Saudita e pelos Emirados Árabes Unidos (EAU). Os *houthis*, autodenominados *Ansar Allah* ("partidários de Deus", em árabe) são um grupo xiita zaidita[782], minoritários no Iêmen, e originários de Saada, no extremo norte do país. O grupo tem longo histórico de conflito com outras tribos iemenitas e com a Arábia Saudita. Nas forças anti-*houthis*, é possível identificar dois grupos de interesses. O primeiro é representado pelo governo internacionalmente reconhecido do Iêmen, liderado, até abril de 2022, por Adbrabbu Mansour Hadi, internamente apoiado pelo Islah (partido sunita, próximo da Irmandade Muçulmana), pelo *General People's Congress* (GPC, antigo grupo político do ex-presidente Ali Abdullah Saleh) e externamente pela Arábia Saudita. O segundo, que defende maior autonomia da região sul do Iêmen, reúne o Conselho de Transição do Sul (STC, na sigla em inglês), a Resistência Nacional, liderada por Tareq Saleh, além de outros grupos, como o

[782] Um dos traços do Zaidismo é a luta contra governos ilegítimos.

salafista *Giant Brigades* e a Guarda Republicana. Desde 2019, quando patrocinaram o Acordo de Riade entre o governo Hadi e o STC, Arábia Saudita e os EAU têm buscado unificar a liderança anti-*houthi* sem sucesso. Em abril de 2022, no contexto da trégua patrocinada pela ONU, Hadi deixou a presidência e transferiu o governo do Iêmen para o Conselho de Liderança Presidencial (CLP), composto por oito membros e com representação paritária entre o norte e o sul. O CLP é liderado Rashad al-Alimi e conta com a participação de outras lideranças como Tareq Saleh.

Ali Abdullah Saleh governou o Iêmen do Norte desde 1978 e manteve o posto após a unificação do país em 1990. Em 2011, na esteira da Primavera Árabe, perdeu apoio interno e foi convencido pelos países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a deixar o poder; contudo manteve-se ativo politicamente e tentou retomar o poder sabotando o processo de transição política, liderado por Hadi, que havia sido seu vice-presidente por 17 anos. Saleh aliou-se aos *houthis*, que, insatisfeitos com a transição política, atacaram o governo Hadi.

A guerra civil começa em setembro de 2014, quando os *houthis* e Saleh conquistam a capital Sanaa e a cidade portuária de Hodeida e, em janeiro de 2015, forçam a renúncia do presidente Hadi. Dias depois, Hadi reestabelece seu governo em Áden, no sul do país. Diante da ofensiva *hosuthi* contra Áden, Hadi foge para Arábia Saudita. Em 2015, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 2216, que reconheceu a legitimidade do governo Hadi e autorizou embargo de armas aos *houthis*, que seria implementado pelo Mecanismo de Verificação e Inspeção das Nações Unidas para o Iêmen (UNVIM, na sigla em inglês). A pedido do presidente iemenita, os sauditas organizam uma coalizão de países árabes[783] contra os *houthis* e, inicialmente, conseguem frear seu avanço por meio de ataques aéreos. Em dezembro de 2017, Saleh anuncia que estaria pronto a negociar com os sauditas e o governo Hadi, rompendo sua aliança com os *houthis*, que o matam dois dias depois. As tropas leais a Saleh passam a ser lideradas pelo seu sobrinho, Tareq Saleh, Apesar da ofensiva aérea saudita, a partir de 2018, as forças *houthis* conseguem controlar quase a totalidade do antigo Iêmen do Norte, que concentra mais de 70% da população. Sem conseguir uma vitória militar decisiva sobre os *houthis*, a Arábia Saudita tenta estrangulá-los economicamente, impondo o bloqueio ao porto de Hodeida, por onde entrava a maior parte dos alimentos e combustíveis para o Iêmen. Esse bloqueio agravou a situação humanitária no país e estimulou o tráfico de bens básicos, combustíveis e armas, que enriquece *warlords* locais e dificulta o processo de paz. Em 2018, a coalizão saudita faz uma ofensiva para retomar o porto de Hodeida. Em dezembro, sob os auspícios da ONU, o governo Hadi e os *houthis* assinam o Acordo de Estocolmo[784], cujo elemento mais significativo conseguiu evitar uma batalha por Hodeida e previa a administração conjunta da segurança e das rendas do porto. A Resolução 2452 do CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas para apoio ao Acordo de Hodeida (UNMHA, na sigla em inglês), com o objetivo de supervisionar o Acordo de Estocolmo.

Enquanto isso, em 2017, surge o STC, que deseja restaurar a independência do Iêmen do Sul. Em janeiro de 2018, com apoio dos EAU, o STC conquista Áden e as províncias próximas. Em 2019, Arábia Saudita e EAU patrocinaram um acordo de compartilhamento de poder entre o governo Hadi e o STC (Acordo de Riade), sem grandes efeitos. Também em 2019, os *houthis* atacam refinarias sauditas com drones, comprometendo metade da produção de petróleo saudita.

---

[783] Participam ou participaram da coalizão liderada pela Arábia Saudita: EAU, Bahrein, Kuwait, Catar (2015-2017), Egito, Jordânia, Sudão (2015-2019), Marrocos (2015-2019) e Senegal.

[784] O Acordo de Estocolmo reúne três acordos: 1) Acordo sobre a cidade de Hodeida e sobre os portos de Hodeida, Salif e Ras Issa; 2) Acordo sobre mecanismo executivo para troca de prisioneiros; 3) Declaração de entendimento sobre Taiz.

Os sauditas acusam o Irã de fornecer apoio material e financeiro aos *houthis*, o que os dois últimos negam, apesar das evidências materiais, uma vez que os drones identificados nos ataques *houthis* são modelos iranianos e o grupo não teria capacidade tecnológica para desenvolver esse tipo de armamento. Em dezembro de 2020, um novo acordo de compartilhamento é concluído, e um novo gabinete é formado com membros do STC e do Islah. Após o novo governo sofrer um atentado, atribuído aos *houthis* por Hadi e pelo STC, a coalizão saudita ataca Sanaa. O governo Trump utilizou esse atentado como argumento para classificar os *houthis* como grupo terrorista, porém o governo Biden reverteu essa decisão em fevereiro de 2021. Em novembro de 2021, *houthis* avançavam em direção às províncias de Marib e Shabwa, a primeira rica em petróleo e gás e última região do antigo Iêmen do Norte ainda controlado por forças leais a governo Hadi, e a segunda uma importante ligação com a porção leste do país. Contudo, uma intervenção dos EAU impediu o avanço *houthi*. No mesmo mês, as forças da coalizão saudita desocupam Hodeida, em conformidade ao Acordo de Estocolmo, e os *houthis* avançam posições na cidade, contrariando a trégua e consolidando seu controle sobre a porção oeste do país. Ataques *houthis* contra os EAU, no início de 2022, classificados como atos terroristas na Resolução 2624 do CSNU, levaram o governo estadunidense a sancionar lideranças *houthis*. Apesar de pressões internas e externas, os EUA resistem a classificar os *houthis* como "organização terrorista estrangeira" (FTO, na sigla em inglês), para não dificultar a entrega de ajuda humanitária ao país. O ataque aos EAU demonstra a expansão do alcance das armas *houthi* e preocupa Israel, que pode também ser alvo potencial do grupo.

A efetividade das iniciativas da ONU para pacificação do conflito tem sido limitada. A ONU já enviou três representantes especiais para o Iêmen (Ismail Ould Cheikh Ahmed, Martin Griffiths e Hans Grundberg). Desde março de 2021, a Arábia Saudita tentava negociar um cessar-fogo com os *houthis*, porém esses exigiam o levantamento do bloqueio ao porto de Hodeida para iniciar as conversas. Em abril de 2022, Hans Grundberg anunciou uma trégua inicialmente de dois meses, que tendo sido estendida sucessivamente até outubro de 2022. A trégua, que envolve apenas os *houthis* e a coalizão saudita, já permitiu, até agosto de 2022, o descarregamento de 26 navios de combustível em Hodeida, a realização de 36 voos comerciais entre Sanaa e as cidades de Aman e do Cairo. Apenas a abertura plena do acesso à cidade de Taiz ainda não foi cumprida. Em agosto de 2022, o STC lançou ataques contra a Al-Qaeda na Península Árabe (AQAP).

Além da frente militar, a reconciliação no Iêmen passa por complexos problemas econômicos. A disputa político-institucional entre o governo *houthi* e o governo Hadi levou à cisão do banco central iemenita e, consequentemente, à uma cisão monetária. Os *houthis* tomaram o controle da autoridade monetária em Sanaa, enquanto o governo Hadi instalou, em 2016, um novo banco central em Áden, que passou a emitir moeda, levando à forte desvalorização do riyal iemenita nas áreas controladas pelo governo Hadi. Os *houthis* proibiram a circulação das notas emitidas no sul nas regiões controladas por eles, de forma que a moeda se manteve relativamente mais estável[785]. Os preços também se comportam de maneira diferente nas duas áreas. Por exemplo, nas áreas *houthis*, o preço trigo aumentou 4% novembro de 2019 e junho de 2021, enquanto nas áreas controladas pelo governo Hadi, o aumento foi de 49%. Nas áreas sob seu controle, o mercado de combustíveis tornou-se importante fonte de renda para o governo *houthi*, o que leva a ponderações sobre se o fornecimento de ajuda humanitária, que inclui combustíveis, está aliviando o sofrimento da população ou se está sendo apropriado pelos governos.

[785] Em novembro de 2021, nas áreas controladas pelos *houthis* a taxa de câmbio para um dólar americano era de 600 riyals "antigos", enquanto nas áreas não *houthis* a taxa era de 1500 riyals "novos".

Outro aspecto desafiador do conflito no Iêmen é a utilização de táticas não convencionais de guerra híbrida. Diante de uma guerra assimétrica contra a coalizão saudita, as forças *houthis* têm adotado utilizado drones, mísseis e minas navais em seus ataques. Além disso, o grupo tem promovido uma guerra cibernética e informacional, controlando o acesso à *internet* e utilizando desinformação para angariar e manter apoio da opinião pública doméstica e internacional, abrindo amplo espaço para demonização mútua das partes beligerantes e para discursos extremistas por meio de redes sociais digitais.

As monarquias do golfo Pérsico, especialmente a Arábia Saudita, têm interesse em manter o Iêmen fragilizado, pois uma república relativamente secular e próspera na região seria uma ameaça ao modelo autocrático desses países. Nesse sentido, a Arábia Saudita tem expulsado trabalhadores iemenitas para cortar as remessas de recursos para o Iêmen desde a década de 1990. Além disso, Arábia Saudita, EAU e potências ocidentais querem conter a influência do Irã no Iêmen, uma vez que isso significaria que os iranianos teriam influência sobre os estreitos de Ormuz e de Bab-el-Mandeb, por onde escoam grande parcela do petróleo e do comércio mundial.

A influência do Irã no conflito iemenita está relacionada mais à competição com a Arábia Saudita e Israel do que com apoio aos *houthis*, que é considerado pelos analistas um apoio de conveniência. A formação da coalizão liderada pelos sauditas serve de argumento para apoio do Irã ao Iêmen, porém o bloqueio de rotas marítimas, aéreas e terrestres imposto a duas forças xiitas limitam o envio de armas aos *houthis*. O Irã considera que os *houthis* são parte de um "eixo de resistência" contra os EUA e Israel, composto ainda pelo Hezbollah, pela Síria de Bashar al-Assad e pelas milícias xiitas do Iraque. Por outro lado, os *houthis* negam ser *proxies* do Irã, uma vez que esse discurso esvaziaria a legitimidade do grupo diante das agressões sauditas e emiratis relacionadas mais ao contexto local do que à competição estratégica entre Irã e seus rivais.

A participação dos EUA no conflito é ambígua. Para alguns, o fornecimento de armas à coalizão saudita e falta de esforço diplomático para dissuadir os sauditas de uma intervenção no Iêmen são fatores que tornam os EUA responsáveis pela grave situação humanitária no Iêmen. Para outros, a ausência de uma ação militar definitiva da Arábia Saudita seria resultado das pressões estadunidenses sobre o regime saudita. O objetivo mais explícito dos EUA é o combate ao terrorismo, como demonstram os ataques realizados entre 2016 e 2017 contra a AQAP. Enquanto o governo Trump apoiava a coalizão saudita, o governo Biden decidiu retirar esse apoio e promover o processo de paz liderado pela ONU. O governo dos EUA, no entanto, reiterou a parceria em defesa com o aliado saudita.

O conflito no Iêmen também ameaça gerar uma catástrofe ambiental. A FSO[786] "Safer" está abandonada, desde 2015, na costa do Iêmen, degradando-se por falta de manutenção, podendo derramar 1,14 milhões de barris de petróleo[787]. Apenas em março de 2022, os *houthis* permitiram que a ONU iniciasse um plano, estimado em US$ 140 milhões, para evitar um desastre ambiental que poderia gerar danos de US$ 20 bilhões, deixando nove milhões de pessoas sem acesso à água e sete milhões de pessoas sem acesso a alimentos.

[786] *Floating Storage and Offloading facility*, embarcação para armazenamento e desembarque de petróleo.
[787] No acidente com o Exxon Valdez, no Alasca, foram derramados 250 mil barris de petróleo.

VI. Irã e negociações nucleares

a) A eleição de Ebrahim Raisi para a presidência do Irã

A presidência de Ebrahim Raisi significa maior coerência entre governo eleito e "governo paralelo" (Líder Supremo e Guarda Revolucionária, cujas ações costumam extrapolar suas competências constitucionais e as fronteiras do Irã, constituindo um poder paralelo), o que tem permitido sensíveis alterações nas políticas doméstica e externa do Irã. O governo conservador do Líder Supremo Ali Khamenei, iniciado em 1989, foi marcado por disputas constantes com os governos eleitos – todos os presidentes desse período se opuseram eventualmente a Khamenei, mesmo os conservadores. A atuação em âmbitos doméstico e regional da Guarda Revolucionária, em que se concentram quadros linha-dura do governo Khamenei, as questões nuclear e de autossuficiência do país, e a relação com o Ocidente foram pontos nodais dessas divergências. Desde o fim da Guerra Fria, sucessivas presidências buscaram se reaproximar do Ocidente, em uma tentativa de abrir a economia iraniana[788] com vistas a impulsionar seu desenvolvimento, aos moldes do que fizeram outros países orientais, como os Tigres Asiáticos e a China – o governo do "moderado"[789] Hassan Rohani (2013-2021), que precedeu Raisi, tentou seguir esse caminho. O governo paralelo jamais endossou essa estratégia e ampliou suas desconfianças para com o Ocidente à medida que as sucessivas concessões do Irã às demandas ocidentais fracassavam em aumentar significativamente o volume de investimentos e comércio entre as duas partes. O "acordo nuclear" ou *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), também conhecido como "Acordo de Viena", firmado por Irã e P5+1 em 2015, foi o último e mais grave desses fracassos, pois: durante seu pleno vigor trouxe resultados aquém do esperado à parte iraniana; os Estados Unidos (EUA) se retiraram unilateralmente do acordo em 2018 e iniciaram a política de "pressão máxima", desacreditando o governo eleito "moderado" e a oposição ao Líder Supremo; tornou o governo eleito altamente dependente do sucesso do JCPOA, o que se refletiu na transformação do Ministério das Relações Exteriores do Irã em uma espécie de "Ministério do JCPOA".

A política de "pressão máxima" do governo Trump, que almejava, por meio do endurecimento das sanções econômicas, mais concessões iranianas e, no limite, a mudança do regime, corroborou o enfraquecimento da oposição ao Líder Supremo e o fortalecimento da linha-dura no Irã, além de ter ensejado a política de "resistência máxima" da República Islâmica perante as ingerências externas. Apesar de o JCPOA ter frustrado expectativas iranianas, é fato que houve melhora nas condições econômicas do país enquanto esteve em pleno vigor, devido sobretudo ao aumento das trocas comerciais – a economia iraniana é altamente dependente da exportação petrolífera – após o levantamento das sanções relacionadas ao programa nuclear do Irã. A reimposição das sanções pelos EUA após a sua retirada do acordo e o conseguinte agravamento dessas medidas contribuíram para um quadro de profunda deterioração econômica, marcado por

[788] O Irã é sancionado por EUA e aliados e isolado no sistema internacional desde 1979, ano que marca o início da Revolução Iraniana, mais precisamente desde o sequestro de diplomatas estadunidenses pelos revolucionários iranianos naquele ano. As sanções somente aumentaram em volume, amplitude (ganharam certa universalidade) e proporção nas décadas seguintes. Nos anos 1980 e 1990, as sanções visavam a minar o apoio iraniano a atos terroristas e a limitar o poder estratégico do Irã no Oriente Médio. A partir de meados dos anos 2000, as sanções passam a ter como foco o programa nuclear iraniano, que passa a ser visto como uma crescente ameaça à ordem internacional.

[789] No Irã, há frequente alternância de poder entre conservadores, mais alinhados ao governo paralelo, sediado em Qom, e moderados, que, além de serem reformistas, costumam ser mais inclinados à aproximação com o Ocidente. Tanto conservadores quanto moderados são parte do jogo político da República Islâmica e não têm por objetivo alterar sensivelmente o regime iraniano.

estagflação. Uma onda de protestos em defesa da melhora nas condições de vida teve início em 2017 e ganhou volume após o fracasso do JCPOA, o que levou a uma violenta repressão coordenada pelos governos eleito (moderado) e paralelo em 2019, deixando centenas de mortos e milhares de presos políticos[790]. Em 2022, a inflação beira 50% ao ano; durante o ano, manteve-se o processo de deterioração do poder de compra da população[791], que tem levado estreitamento da classe média, ao aumento da pobreza, com cerca de 38% dos iranianos vivendo na pobreza.

Em conjunto, os anos de recessão econômica, o aumento generalizado da pobreza, a pandemia de COVID-19, a apatia e a fragmentação da oposição institucional pós-2018, a repressão às manifestações populares e a alta interferência do governo paralelo no processo eleitoral (permitida constitucionalmente, mas vista como excessiva no último pleito) possibilitaram a eleição de um jurista conservador linha-dura à presidência com ampla margem de vantagem, embora com baixíssimo comparecimento da população às urnas – o menor desde a instauração da República, em 1979. A taxa de abstenção no pleito de junho de 2021 foi de 51,6%, ao que se somam 13,3% de votos nulos, números que foram ainda maiores em centros de poder econômico do país, como a capital Teerã (somados, abstenções e votos nulos representam 77,9% dos votantes da capital), e em regiões densamente habitadas por minorias étnicas, como o Curdistão. Isso se tornou uma preocupação para a República Islâmica, pois o número de abstenções e votos nulos poderiam ensejar a interpretação de que as eleições seriam uma espécie de plebiscito à continuidade do regime. De fato, o desengajamento com candidaturas conservadoras e moderadas, inscritas no jogo político do regime teocrático iraniano, sinalizavam a contestação do próprio regime, impulsionada sobretudo pela juventude iraniana, que se tornaria protagonista da nova onda de protestos que tomaria o país em 2022, a maior desde a revolução de 1979.

Raisi está alinhado tanto ao conservadorismo da República Islâmica, quanto às práticas da Guarda Revolucionária – nos anos 1980 foi responsável pela execução de centenas de opositores ao regime. Contudo, sua plataforma eleitoral deslocou-se para o centro do espectro político, focando-se nos temas de prosperidade e segurança, em vez de religião e ideologia. Isso não se deveu a um mero cálculo eleitoral – possibilidade de atrair votos das oposições em face de seu enfraquecimento –, uma vez que esse movimento faz parte de um amplo processo de renovação do conservadorismo iraniano, que culminará no processo sucessório de Khamenei – a idade avançada e os problemas de saúde do aiatolá indicam que seu governo se encerrará em breve. O novo Líder Supremo deve ser escolhido durante o governo Raisi, sendo o próprio presidente o possível sucessor de Khamenei[792]. Assim, esse processo de renovação e transição ocorreria em um momento ímpar de coerência interna entre governos eleito e paralelo, ainda que a oposição contestasse a legitimidade do governo Raisi diante da resposta ambígua das urnas e da interferência do Líder Supremo nas eleições. Contudo, não é apenas a legitimidade do governo eleito que é questionada atualmente no Irã, mas também a do governo paralelo e de toda a estrutura da República Islâmica. Apesar do deslocamento para o centro do espectro político durante a campanha eleitoral, o governo Raisi não demorou em abandonar uma pretensa moderação e

[790] Conforme dados da Reuters e da Anistia Internacional, cerca de 1,5 mil pessoas foram mortas e mais de sete mil foram presas.

[791] A título de exemplo, estima-se que o preço dos aluguéis em Teerã tenha aumentado em pelo menos sete vezes desde 2017. Entre 2018 e 2020, o rial iraniano teve uma desvalorização de 441% em frente ao dólar americano, depreciação que se agravou em 2021 e contribuiu ao crescimento da espiral inflacionária.

[792] Nesse sentido, o governo Raisi seria também um modo de o tornar conhecido para a população. Os sucessivos percalços pelos quais Raisi tem passado desde o início de seu governo podem ter enfraquecido sua "candidatura" a novo Líder Supremo. Há outros nomes aventados para o cargo, inclusive um extremamente polêmico, o do segundo filho de Khamenei, o que tornaria a República Islâmica hereditária.

direcionar esforços para o endurecimento de políticas conservadoras em âmbito doméstico, o que é visto por muitos analistas como uma tentativa de gerar coesão interna e desviar o foco das críticas à deterioração da economia iraniana.

O controle sobre a vida das mulheres está no centro desses esforços: tornou-se mais rigorosa a aplicação das regras de uso do *hijab*, consideradas como um dos pilares ideológicos do regime; implementou-se uma política natalista que criminaliza o aborto, restringe o planejamento familiar e os cuidados à saúde reprodutiva, como o acesso a ultrassom para monitoramento do feto e a métodos contraceptivos[793]; fortaleceu-se, por meio de aumento orçamentário, a Iniciativa para a Promoção da Virtude e Prevenção do Vício, entidade religiosa que promove as ideias de vida ideal sob o Islã conforme a crença das autoridades iranianas. A repressão sobre o uso "incorreto" do *hijab* cresceu, bem como os protestos das mulheres contra essa ação – protestos semelhantes existem há décadas e têm se multiplicado pelas redes sociais nos últimos anos[794]; cerca de 80% da população iraniana é contra o uso obrigatório do *hijab*, segundo pesquisas recentes.

Os protestos ganharam nova dimensão após a morte de Mahsa Amini, jovem curdo-iraniana de 22 anos, presa e espancada pela "polícia da moralidade" em setembro de 2022, em Teerã, por estar alegadamente usando o *hijab* de maneira incorreta. Esse evento trágico levou a eclosão de protestos em grande escala em todas as regiões do país contra não apenas a política de uso obrigatório do *hijab*, mas também contra o regime teocrático – cantos de "morte ao ditador" são comuns nessas manifestações. Mahsa Amini também se tornou um símbolo por representar três estratos da população iraniana tradicionalmente subjugadas e que mais sofrem com a crise econômica enfrentada pelo regime: as mulheres, a juventude[795] (em especial a "geração Z") e as minorias étnicas (que correspondem a mais da metade da população iraniana). O espraiamento das manifestações está intimamente relacionado às redes sociais (que são utilizadas por meio de rede privada virtual (VPN, na sigla em inglês) por 80% da população do país, a fim de driblar o monitoramento do governo), o que é simbolizado pela música *Baraye*[796], que viralizou em redes como o TikTok e cuja letra é um compilado de mais de uma centena de *tweets*de iranianos dizendo por que estão se manifestando. O autor da música foi preso, assim como cerca de 14 mil pessoas; pelo menos 287 já foram mortas pelo regime. O governo iraniano lançou mão de outras medidas tais como a condenação à morte de envolvidos nos protestos e em ataques contra forças de segurança no país. Ainda durante os protestos, os Guardiões da Revolução voltaram a bombardear regiões curdas no noroeste do país. Essas táticas de repressão, juntamente ao bloqueio da *internet*

---

[793] Essa política natalista tem duas dimensões a serem consideradas. Primeiramente, é uma política que afirma ideias conservadores da República Islâmica e gera alguma coesão interna, na medida em que o regime está erigido, nas palavras de Masih Alinejad, sobre três pilares ideológicos: oposição veemente aos EUA, antagonismo obstinado contra Israel e misoginia institucional, que transparece sobretudo nas regras de uso compulsório do *hijab*. Em segundo lugar, a política natalista responde à queda acentuada nas taxas de natalidade do Irã nas últimas décadas, cenário que é agravado em um contexto de crise econômica, altas taxas de desemprego na população jovem – mais de 50% dos iranianos têm menos de trinta anos –, fuga de cérebros e desesperança com o futuro do país.

[794] Podem-se citar as iniciativas *#no2Hijab* (resposta à celebração governamental de 2022 do "Dia Nacional do *Hijab* e da Castidade"), "Quartas Brancas" (uso de *hijab* branco nas quartas-feiras para sinalizar insatisfação), "Andando Sem Véu" (mulheres que tiram o véu em público), "Homens de *Hijab*" (homens que postam fotos usando o véu) e "Minha Câmera é Minha Arma" (mulheres que compartilham vídeos de abusos de homens e da "polícia da moralidade"), além da campanha "*My Stealthy Freedom*" ["Minha Liberdade Furtiva"], que combate o uso compulsório do *hijab*e tem uma página com milhões de seguidores, a que os iranianos têm acesso via VPN.

[795] A população iraniana é uma população majoritariamente jovem, mas que é governada por um regime de anciãos. A diferença geracional em face dos governantes do país e o fato de a geração Z atual descender de uma geração que também lutou contra o regime são fatores explicativos dos atuais protestos no Irã.

[796] *Baraye* significa algo como "por/pelo/pela" ou "por causa de/por conta de".

no país, não são novas, mas, sim, o público a quem se dirige majoritariamente a repressão: mulheres jovens, algumas estudantes e crianças. O fato de o governo eleito estar atacando meninas, mulheres, jovens em geral e minorias étnicas tem minado ainda mais a sua popularidade, o que pode tumultuar o processo de sucessão de Khamenei e ações de política externa pretendidas pelo governo Raisi. Em resposta, os EUA e seus aliados reforçaram seu regime de sanções contra a nação persa, tendo como justificativa a repressão das autoridades iranianas no caso Amini e na série de protestos que daí se seguiram.

b) Política externa de Ebrahim Raisi

A política externa iraniana sob Raisi responde a sua promessa de campanha de construção de um "Irã forte". Isso se traduz em busca por maior independência política e econômica no cenário global, fortalecimento de seu papel regional, reorientação da política externa em direção ao Leste e adensamento das relações bilaterais com Rússia e China. Como a política externa do Irã segue, em última instância, os desígnios do Líder Supremo, não há uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorrem em nível institucional, sobretudo no que concerne à relação entre a Guarda Revolucionária e o Ministério das Relações Exteriores do Irã, que fora abalada no governo anterior. Raisi nomeou Amir-Abdollahian para o cargo de chanceler, um quadro da diplomacia linha-dura que foi muito próximo de Qassem Soleimani, antigo comandante das operações externas da Guarda Revolucionária, executado no início de 2020 pelos EUA.

No âmbito do Oriente Médio, o chanceler intenta "institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência"[797], força transfronteiriça idealizada por Soleimani, composta pela Guarda Revolucionária e por seus *proxies* (o libanês Hezbollah, os palestinos Hamas e forças jihadistas, os iemenitas *houthis*, as forças pró-Irã da Síria e as Forças de Mobilização Popular do Iraque), garantindo-lhe mais recursos. Essa institucionalização passa por ampliação da atuação da Guarda Revolucionária nessa região, a fim de oferecer benefícios políticos e econômicos a aliados, como o envio de combustível ao Líbano, via Hezbollah, em 2021. Para o Irã, ampliar sua influência no Oriente Médio também significa ampliar sua capacidade de negociação com o Ocidente.

Em termos de rivais nessa região, o governo Raisi manteve a política de aproximação à Arábia Saudita (novas rodadas de negociações sobre o Iêmen aconteceram após sua posse, levando a um cessar-fogo em abril de 2022) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Outros países também têm se reaproximado do Irã, como os Emirados Árabes Unidos (EAU), que anunciaram que devem reenviar um embaixador a Teerã. Além disso, o Irã participou, juntamente àqueles dois rivais, à França e a outros parceiros regionais, da Cúpula de Bagdá em agosto de 2021, que teve por objetivo diminuir as tensões na região – o Iraque é um intermediador para Arábia Saudita e Irã[798], o que levou à realização de diversas reuniões sobre a questão da segurança regional em Bagdá a partir de abril de 2021 visando ao distensionamento (não incluída a questão israelense), um processo

[797] O fato de o governo sediado em Qom, composto por Líder Supremo e Guarda Revolucionária, gerir territórios e células que extrapolam as fronteiras iranianas dificulta uma mudança de regime no Irã. A Guarda Revolucionária não tem por base uma ideologia nacionalista, nem tem as restrições geográficas de um exército nacional. Ao desafiar a República Islâmica, os protestantes que vão às ruas atualmente no Irã acabam por questionar a própria existência da Guarda Revolucionária, que, em seu senso de autopreservação, se coloca como uma grande barreira a mudanças substanciais dentro daquele país.

[798] Em julho de 2022, o Irã foi informado pelo ministro de Relações Exteriores do Iraque sobre o desejo da Arábia Saudita de restabelecer algum relacionamento entre os dois países.

autônomo que tem sido privilegiado por atores da região em face de um afastamento dos EUA[799]. As relações com Israel continuam tensas, em especial por dois motivos: o contínuo avanço iraniano sobre o território sírio, que ganhou nova intensidade após o início da guerra na Ucrânia (e levou a retaliações de Israel); e a questão nuclear.

c) Negociações sobre o programa nuclear iraniano

Após a saída dos EUA do JCPOA, o então presidente iraniano Hassan Rouhani afirmou que o país permaneceria no acordo se as demais partes fizessem o mesmo, e o líder supremo Ali Khamenei apresentou condições para os parceiros europeus, como preservar as relações comerciais com Teerã. Em maio de 2019, porém, o Irã anunciou que deixaria de cumprir alguns dispositivos do acordo, caso não houvesse proteção contra as sanções dos EUA; em julho, retomou o enriquecimento de urânio. Em dezembro de 2020, o Irã aprovou legislação que ampliou o enriquecimento e a produção de combustível nuclear; por outro lado, em fevereiro de 2021, o país negociou acordo bilateral com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que abriu as instalações do país para inspeções por três meses, medida com o intuito de ganhar tempo para a negociação da restauração do JCPOA.

O futuro das negociações nucleares é incerto, mas é certa a urgência iraniana de se restabelecer economicamente. A economia iraniana é tradicionalmente atrelada ao Ocidente, sendo a atual política de *Look to East* ainda muito insipiente para substituir o peso dos parceiros ocidentais. Assim, uma saída negociada é possível, seja por meio do pleno restabelecimento do JCPOA ou por meio de um novo arranjo. Contudo, o governo dos EUA e alguns aliados, como Israel, não descartam o uso da força em caso de fracasso das negociações, cenário para o qual o Irã também se tem preparado.

Entre a posse de Biden e a posse de Raisi, foram realizadas seis rodadas de negociação entre E3 (Alemanha, França e Reino Unido) e Irã (que é contrário a negociações diretas com os EUA) para restabelecimento do JCPOA, logrando algum avanço. Biden afirmou que a nova adesão dos EUA dependeria do compromisso iraniano com o acordo e indicou a intenção de negociar um instrumento mais abrangente, o que foi refutado por Raisi, que, em sua primeira ligação como presidente, contatou o francês Emmanuel Macron para buscar apoio nas negociações de retomada do acordo. O governo Raisi não abandonou as negociações, mas as retardou, realizando nova rodada apenas entre o final de novembro e início de dezembro de 2021. Essa rodada foi paralisada devido à nova postura do Irã, avaliada como "um passo atrás" pelo E3, o que ensejou novas consultas dos países.

Uma oitava rodada de negociações foi realizada no início de 2022, quase chegando a um consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. No início de agosto de 2022, após um diálogo indireto entre EUA e Irã, ocorrido em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, circulou o que seria um esboço definitivo de um novo acordo, voltado pera o restabelecimento do JCPOA. Dessa maneira, tornou público também o seu otimismo em relação à vontade das partes em preservar aquele acordo nuclear. Em seguida à circulação do esboço, Teerã reforçou sua solicitação de que o acordo resguarde os interesses econômicos do país em caso de mudança de orientação política na Casa Branca. A defesa iraniana do abrandamento das sanções tem sido um tema central para o país, desde que as negociações para

[799] Em descompasso com esse processo autônomo, em sua participação da cúpula CCG+3 (Conselho de Cooperação do Golfo+3), em julho de 2022, o presidente Biden propôs uma nova arquitetura de segurança para a região, uma espécie de "OTAN árabe" sob o guarda-chuva defensivo de Israel, que pouco animou os participantes.

a retomada do JCPOA tiveram início, em abril de 2021. EUA e Irã voltaram a divergir em setembro e logo depois eclodiram as grandes manifestações em solo iraniano, que passaram a fortalecer vozes em âmbito doméstico dos EUA e internacional que se opõem ao restabelecimento do JCPOA – se restabelecido, sanções ao Irã serão derrubadas, o que significa que o país terá acesso a fundos congelados no exterior e ampliará suas exportações de petróleo e a atração de investimentos estrangeiros, ou seja, o regime, que passa por forte questionamento internamente, será fortalecido.

Três questões concentraram as divergências entre Irã e EUA para o restabelecimento do JCPOA no último ano:

1) investigações passadas da AIEA sobre o programa iraniano, em especial sobre três instalações não declaradas pelo governo iraniano: o Irã exige que as investigações sejam terminadas, mas EUA e europeus não concordam em interferir sobre prerrogativas de uma agência autônoma do Sistema ONU – houve proposta de consenso de sugerir o fim das investigações após o Irã responder a questionamentos da agência;
2) o Irã exige que a Guarda Revolucionária deixasse de ser designada como organização terrorista: medida tomada por Trump em 2019, que, a despeito de rumores de reversão, foi mantida por Biden; e
3) o Irã exige garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso), ou ao menos que o levantamento de sanções mantenha perenidade: esse é o ponto mais sensível da questão e principal impedimento para se chegar a um consenso.

De início, o governo Raisi demandava a retirada de sanções; ao passo que EUA insistiam que Irã se comprometesse com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear. Nenhum dos dois países parece disposto a ceder. O governo Raisi, que tem como negociador um diplomata conservador que tradicionalmente se opunha ao JCPOA, compreende que os países ocidentais, sobretudo os EUA, têm a intenção oculta de destruir sua influência regional, o que prejudica as negociações. Ademais, o JCPOA perde cada vez mais relevância para o Ocidente, na medida em que o Irã adquiriu *expertise* e tecnologia nuclear em resposta à política de "pressão máxima", levando quase à perda de objeto do acordo. O Irã segue violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e, consequentemente, sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), além de ter restringido o monitoramento da AIEA com desligamento de câmeras (chegaram a ser substituídas entre a 7ª e a 8ª rodadas de negociações) ou grandes atrasos para responder questionamentos da AIEA, mesmo após a posse de Biden.

Nos últimos meses, o Irã acumulou urânio enriquecido em níveis muito superiores ao previsto no JCPOA e hoje tem a capacidade de desenvolver uma bomba nuclear em poucos dias – o Acordo de Viena tinha por fim garantir um tempo de resposta ao P5 caso o Irã iniciasse o desenvolvimento de uma bomba, por isso se trabalhava com o espectro temporal de um ano: diversas das medidas do JCPOA serviam para que o Irã não tivesse a capacidade de construir uma bomba em um período menor do que um ano. Assim, especula-se sobre possíveis alternativas para as negociações nucleares: um arranjo menos abrangente para congelar a crise enquanto se negocia o JCPOA ou um JCPOA+, ou mesmo outro instrumento – saída endossada pela maioria dos analistas; aceitar a nuclearização do Irã e aumentar o seu isolamento – postura minoritária de analistas; um confronto aberto, com EUA e Irã nas duas pontas; uma ameaça dura de uso de força contra o programa nuclear iraniano a fim de incitar aquele país a negociar melhores termos para um novo acordo – esta proposta vem ganhando força nos últimos meses.

Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver seção IV, no tópico 1.2 do tomo 1. Para desafios para o regime de não proliferação e desarmamento, como a questão iraniana, ver seção IV, no tópico 5.4 do tomo 5.

d) *Look to East* (LTE)

A política exterior iraniana atual dá menos peso ao JCPOA para resolver suas crises socioeconômicas, tendo alternativamente apostado no aumento do protecionismo econômico, na diversificação de parcerias e na virada para o Leste, a chamada política de *Look to East* (LTE), movimentos ensaiados ao menos desde 2018, quando o isolamento do Irã, induzido pelo Ocidente, atingiu novo patamar. A busca por maior autossuficiência é pauta histórica do governo paralelo, que via nas políticas de abertura a afirmação de uma dependência externa. Assim, o governo Raisi, em coordenação com o Líder Supremo, fomenta a produção nacional – nesse sentido, um decreto do aiatolá recentemente proibiu a importação de alguns eletrodomésticos da Coreia do Sul. Além disso, a estrutura do Ministério das Relações Exteriores do Irã foi alterada a fim de expandir sua vertente econômica e comercial, e o chanceler Amir-Abdollahian tem se esforçado para adensar relações com parceiros externos menos ou nada tradicionais, como a retomada da estratégia da "Segunda Europa" (apostar em relações com economias menores da UE) e o aumento de relações comerciais com Venezuela. A LTE se insere nesse contexto, mas não se reduz à pauta econômica, sendo também um movimento geopolítico ligado à leitura iraniana sobre o fim do momento unipolar e o deslocamento dos polos geopolítico e geoeconômico mundiais para o Leste. Ademais, a LTE tem dimensões regionais (leste e sudeste do Irã) e globais, que se relacionam à construção do "eixo mais importante para o novo governo", nas palavras do chanceler, o eixo Irã-China-Rússia.

Na dimensão regional, a LTE se traduz em objetivos como a estabilização do Afeganistão (os dois países assinaram acordo sobre venda de petróleo em julho de 2022), a melhora de relações com o Paquistão (Irã expressou interesse em se tornar parte do Corredor Econômico China-Paquistão) e o aumento da influência do Irã na Ásia Central (*e.g.*: assinatura do Acordo Turcomenistão-Azerbaijão-Irã sobre venda de hidrocarbonetos em novembro de 2021; início das operações da rede ferroviária Islamabad-Teerã-Istanbul em dezembro do mesmo ano). Depois de anos tentando aceder à Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), o Irã finalmente foi aceito como membro permanente, o que é a primeira grande vitória externa de Raisi e da LTE.

Em âmbito global, a LTE não é apenas a busca por novos mercados no leste, mas também a afirmação da importância geoestratégica do Irã no "século asiático" – o país está no centro da Eurásia (liga eixos leste-oeste e norte-sul) e é herdeiro de relações centenárias ou milenares com seu entorno –, a qual será fortalecida com a acessão à OCX. A construção do eixo com China e Rússia, países que também tiveram suas relações com os países ocidentais deterioradas no último período, extrapola a LTE e é uma condição de sobrevivência da República Islâmica, por mais que o país entenda que as relações são construídas de forma assimétrica em ambos os casos. A China manteve comércio com Irã, não obstante as sanções dos países ocidentais, e assinou uma parceria estratégica abrangente de 25 anos com aquele país em março de 2021, que deve garantir US$ 400 bilhões à economia iraniana. Em resposta, o Irã passou a endossar pautas chinesas e pretende adensar sua participação na Iniciativa do Cinturão e Rota (na sigla em inglês). Com a Rússia, o Irã tem aprofundado a parceria em termos de segurança[800], tendo firmado, em julho, a

[800] O Irã mantém cooperação em segurança com outros atores que preocupam o Ocidente, como a Coreia do Norte, com a qual a República Islâmica mantém tradicional cooperação no domínio balístico.

extensão do acordo de cooperação bilateral, assinado originalmente em 2001, mas o aumento do comércio ainda é tímido. A fim de incrementar as relações comerciais, Irã e Rússia negociam a assinatura de uma parceria estratégica, aos moldes da assinada com a China. Note-se, ainda, que China e Rússia foram fundamentais no combate à COVID-19 no Irã e têm grande importância nas negociações nucleares. Em conjunto, as ações vinculadas à política de LTE visam a diminuir a dependência do Irã em relação ao Ocidente, mas não significam uma ruptura com os países ocidentais, embora seja provável que as relações entre ambos sigam a se deteriorar. Com a LTE e a diversificação de parcerias comerciais, o Irã conseguiu sair do cenário de estagflação e apresentou um crescimento econômico em 2021, o que ajudou a fortalecer vozes contrárias ao restabelecimento do JCPOA dentro do país[801].

Por fim, há que se mencionar que a guerra na Ucrânia preocupa o governo iraniano, por mais que o enfraquecimento da Rússia seja, à primeira vista, benéfico ao Irã, por diminuir as assimetrias entre os dois países na mesa de negociações, além de a guerra ser uma oportunidade de o Irã aumentar a exportação de gás e petróleo em face das sanções à Rússia. O Irã compreende que o enfraquecimento político da Rússia em âmbito internacional é também um enfraquecimento de seu posicionamento, na medida em que o país sempre aceitou a liderança russa no espaço pós-soviético, que compreende a atuação regional do Irã. Por isso, a República Islâmica "entrou na guerra" contra a Ucrânia nos últimos meses, cedendo drones (como os famosos "drones *kamikaze*" que ajudaram a destruir 40% da infraestrutura elétrica ucraniana), armamentos e pessoal (cerca de dez iranianos já foram mortos em solo ucraniano), o que se tornou uma nova preocupação para os países ocidentais, uma vez que a Guarda Revolucionária agora tem a oportunidade de testar armas em solo europeu contra armamentos da Organização do Tratado do Atlântico Nosrte (OTAN).

e) Relações Irã-África

Ver subseção sobre Irã na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

f) Discurso na AGNU em 2022

O presidente Ebrahim Raisi criticou o uso de direitos humanos com propósitos políticos, valendo-se de dois pesos e duas medidas para promover interesses de forma discricionária. Nesse sentido, disse que o Irã apoia a autodeterminação dos palestinos e o desenvolvimento de países em desenvolvimento, alguns dos quais são vítimas de sanções unilaterais. A própria luta contra o autointitulado Estado Islâmico por parte do Irã confirmaria um compromisso com os direitos humanos. Acrescentou que o Irã apoia uma ordem internacional mais diversa e multipolar, com ganhos em legitimidade, e salientou a presença de injustiças em uma ordem menos diversa, como é o caso da de Israel frente à Palestina. Disse que seu país se tornou uma referência de segurança na sua região, graças à estabilidade possibilitada pela revolução islâmica. Mesmo assim, estaria sendo alvo de assédio por parte os EUA, que provocaram a emergência do Estado Islâmico, assassinaram o comandante Qasem Soleimani e impõem sanções unilaterais ao país. Reafirmou que o Irã não tem o objetivo de construir uma arma nuclear. Ao mesmo tempo que potências

[801] Outras medidas recentes tomadas pelo governo iraniano no âmbito econômico parecem apontar para a opção por uma via de crescimento econômico autônoma, como a autorização do uso de criptoativos em transações com o exterior, a fim de contornar o bloqueio do país ao sistema de comunicações internacionais interbancárias da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês).

nucleares permanecem como possuidoras legítimas dessas armas, e que Israel tem acesso autorizado a tais armas por países nuclearmente armados, salientou que o Irã é injustamente acusado de estar promovendo ações contrárias à não proliferação. Recordou que foi o Irã que aceitou o compromisso de um acordo em 2015, e que foram os EUA que teriam quebrado esse acordo, com consequências de imposição de sanções unilaterais ao Irã. Ao ouvir a manifestação de intenção de um novo acordo, frisou não se saber ao certo o nível de comprometimento dos EUA no futuro.

g) Discurso na AGNU em 2021

A rivalidade entre Irã e EUA permeou grande parte do discurso do presidente Ebrahim Raisi, que começou por diagnosticar a falência do projeto hegemônico norte-americano e ocidentalizante. Ele equiparou as sanções unilaterais impostas por aquele país a medidas de guerras, denunciando principalmente seus efeitos sobre o bem-estar e a saúde das populações afetadas. Rejeita as novas divisões reminiscentes da Guerra Fria e apontou a presença militar norte-americana no Iraque e na Síria como o principal obstáculo ao estabelecimento da democracia e da autodeterminação naqueles países. Afirmou que, acima de tudo, o Irã condena a saída arbitrária norte-americana do Acordo de Viena e a reimposição de sanções, ao mesmo tempo em que chamou atenção para o fato de que diversos relatórios da AIEA atestam o cumprimento iraniano com seus compromissos. O governo persa declarou que a produção de armas nucleares é considerada incompatível com a doutrina religiosa de sua liderança e que tais armas não têm espaço em sua política de defesa. O discurso incluiu, ainda, crítica ao “regime sionista”, considerado o maior patrocinador de terrorismo, e concluiu-se com uma referência à disposição iraniana a manter boas relações com o resto do mundo, sobretudo com os países de sua vizinhança.

VII. Iraque

Em 2011, após o acordo de retirada das tropas militares americanas, a situação interna do Iraque se torna frágil. Entre 2012 e 2014 a segurança deteriorou-se muito em decorrência do fortalecimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) na Síria e do espraiamento de insurgentes terroristas desse grupo pelas regiões oeste e norte do Iraque. O governo do primeiro-ministro al-Maliki não cumpriu as promessas de integrar sunitas na sociedade – milhares foram presos. Em 2013, houve grandes manifestações antigoverno pelos sunitas nas cidades de Ramadi, Fallujah, Samarra, Mosul e Kirkuk, em que acusavam o governo de políticas sectárias. A relação do primeiro-ministro com os curdos também se deteriorou.

Milhares de sunitas foram recrutados pelo Daesh, que tomara controle de Fallujah, já em dezembro de 2013. Em junho de 2014, o Daesh tomou conta de um terço do território iraquiano. No mesmo mês, o líder, Abu Bakr al-Baghdadi declarou a criação do Estado Islâmico em Mosul, a segunda maior cidade iraquiana e se autointitulou califa. Em resposta, o líder xiita religioso iraquiano, aiatolá Ali al-Sistani, convocou todos os iraquianos a pegarem em armas por meio de uma *fatwa*[802]. Milhares de homens, a maioria xiita, responderam ao chamado, formando grupos armados, milícias, apoiadas pelo Irã, na chamada Mobilização de Forças Populares (PMF, na sigla em inglês).

A ascensão do Estado Islâmico promoveu uma segunda intervenção estrangeira no país. O Irã foi o primeiro a prestar assistência. Em 2014, os Estados Unidos (EUA) formaram a Coalizão Global para Derrotar o ISIS, formada por 84 países e instituições, como Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (UE) e a Liga Árabe. Obama reenviou tropas e promoveu ataques aéreos por mais de três anos até o colapso do Estado Islâmico. A Turquia também enviou tropas no norte do Iraque para auxiliar na contenção do Daesh, mas também para conter uma influência do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo).

Entre 2015 e 2017, o Exército iraquiano, as forças curdas *peshmergas* e a PMF, auxiliados pelos ataques aéreos da coalizão liderada pelos norte-americanos, conseguiram recuperar o território. Em junho de 2017, Mosul foi retomada, e em dezembro de 2017 o primeiro-ministro Haider al-Abadi (no poder desde 2014) declarou vitória. Embora o Estado Islâmico tenha sido derrotado, grupos menores continuam organizando atentados e ocupam cidades rurais, onde não há presença militar iraquiana.

Ainda em 2017, com a vitória sobre o Daesh, os curdos aproveitaram o momento para promover o referendo sobre a independência, acreditando que teriam apoio das potências ocidentais, uma vez que haviam auxiliado a acabar com os terroristas. A iniciativa feita pelo Partido Democrático do Curdistão (KDP, na sigla em inglês), ligado a Massoud Barzani, foi um fracasso. Não apenas o referendo não contou com o apoio externo, exceto de Israel, como enfrentou respostas dos países vizinhos (que também possuem populações curdas), levou à perda de territórios para o governo central e redundou em redução no orçamento. Além disso, foi declarado ilegal pela Corte de Justiça Iraquiana e intensificou as divisões internas curdas entre KDP e União Patriótica do Curdistão (PUK, na sigla em inglês), ligada a Jalal Talabani.

Em maio de 2018, as eleições nacionais redesenhariam o cenário político iraquiano. O clérigo xiita Moqtada al-Sadr liderou uma improvável coalizão composta por sunitas, comunistas e xiitas, promovendo uma campanha de caráter populista, explorando sua condição de *outsider* da política em luta contra a corrupção das elites políticas (campanha "corrupção é terrorismo"). Al-

[802] Mais do que um decreto, uma *fatwa* é opinião religiosa: um pronunciamento legal no Islã, emitido por um especialista em lei religiosa.

Sadr ganhou a maioria das cadeiras do Parlamento, enquanto os xiitas e aliados do Irã (PMF) perderam espaço no cenário político. Em resposta, o Irã envia o general Suleimani para organizar as milícias no Iraque e garantir influência no país. O Parlamento escolhe o curdo Barham Salih como presidente e o veterano xiita Abdul-Mahdi como primeiro-ministro.

Em outubro de 2019, o Iraque foi tomado por uma grande onda de protestos exigindo reformas no sistema político e melhorias econômicas e sociais, além de ter um sentimento contra ingerências políticas estrangeiras (EUA e Irã). Os protestos iniciados pelo movimento Tishreen – jovens iraquianos nascidos pós-invasão americana – logo foram inflamados por agendas do grupo de al-Sadr, do partido comunista e de sindicatos. Os manifestantes concentravam-se na praça Tahrir, em Bagdá, mas mobilizaram também as províncias do sul do país. Houve violenta repressão contra os manifestantes. Em novembro de 2019, o primeiro-ministro Abdul-Mahdi renunciou ao cargo, e, em maio de 2020, o chefe de inteligência, Mustafa al-Kadhami é escolhido para tomar seu lugar.

Em meio à política acéfala iraquiana, em 3 de janeiro de 2020, os EUA promovem o ataque que atingirá o general iraniano Suleimani. O Parlamento iraquiano aprova uma monção não vinculante exigindo a retirada de tropas estrangeiras do país. Embora não fosse vinculante, os americanos e outros países retiraram a maioria das tropas do país e realocaram para outros países da região. O primeiro-ministro interino al-Kadhami busca reorganizar o sistema político e lidar com os efeitos da COVID-19 no país, que ajuda a represar os protestos.

Como resultado das manifestações, as eleições parlamentares foram antecipadas para outubro de 2021. Houve, ainda, mudança no sistema eleitoral – do sistema proporcional, as candidaturas passam a ser individuais, promovidas em 83 distritos eleitorais. Apesar das mudanças, não houve grande engajamento da população, apenas 36% dos eleitores participaram. As eleições foram acompanhadas por missões da UE e da Organização das Nações Unidas (ONU), que não encontraram irregularidades. A pouca participação popular pode ser resultado do descontentamento e da falta de esperança no sistema político. Esse déficit democrático é usado para contestar a legitimidade do resultado.

Novamente, o grupo de al-Sadr ganhou a maioria dos assentos no parlamento (73) e propõe formar um governo de maioria nacional. Essa aliança é composta por xiitas apoiadores de al-Sadr, sunitas liderados pelo presidente da Câmara de Deputados, Mohamed al-Halbousi, e por curdos do KDP. Os opositores da aliança integram a *Coordination Framework* (CF), que reúne tradicionais políticos ligados a base pró-iraniana (partido Fatah), como Nouri al-Maliki e Hadi al-Ameri. O Fatah (grupo apoiado pelo Irã e pelas PMF), por sua vez, perdeu consideravelmente espaço. O partido Imtidad, fruto dos protestos de 2019, ganhou dez cadeiras no parlamento. O resultado foi contestado pelos perdedores e levou a novas insurgências em Bagdá, embora tenha sido confirmado pela Corte do país, em dezembro de 2021, como legítimo. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro al-Kadhami (já confirmado com primeiro-ministro pelo Parlamento em maio de 2020) é vítima de uma tentativa de assassinato feita por um drone em sua residência. Nenhum grupo assumiu a autoria. Mesmo diante de desafios internos, o primeiro-ministro buscou engajar o Iraque diplomaticamente na estabilização da região. Em julho de 2021 visitou o presidente Joe Biden e promoveu acordo para retirada de tropas americanas e transferências de comando para o Exército iraquiano até o final do ano, mantendo militares apenas para treinamento e aconselhamento. Muitos apontam que não há mudanças significativas, pois esse movimento já vinha ocorrendo nos últimos anos. Existem atualmente cerca de 2,5 mil militares americanos no Iraque. Essa presença em determinados setores foi garantida por meio de negociações realizadas

com o governo Biden, e ocorre apesar e no contexto da decisão estadunidense de retirar suas tropas do Iraque entre 2020 e 2021.

Em janeiro de 2022, a aliança liderada pelos apoiadores de al-Sadr consegue reconduzir al-Halbousi na presidência da Câmara. A fragmentação política impediu que al-Sadr conseguisse formar um governo viável, a despeito da vitória nas eleições. Al-Sadr se opunha à participação de al-Maliki e de tradicionais políticos na composição do governo e pediu antecipação das eleições.

Houve três tentativas de eleições indiretas para presidente ao longo de 2022. A primeira tentativa, em fevereiro, foi boicotada por al-Sadr, diante do impedimento, pela Suprema Corte, da candidatura do curdo Hoshyar Zebari, que enfrenta denúncias de corrupção desde 2016. Novamente, abre-se o prazo para apresentar candidaturas, com a possibilidade de reeleição do presidente Barham Salem.

Em abril, após duas prorrogações de prazo por falta de quórum, as eleições foram mais uma vez adiadas. Em junho, em razão da incapacidade de formar governo e promover as reformas constitucionais de sua agenda, bem como do acirramento das tensões políticas, al-Sadr tenta a manobra política de fazer com que os 73 membros do parlamento renunciassem. Rapidamente, a coalizão da CF anuncia a candidatura de Mohammed al-Sudani como primeiro-ministro e ocupa os assentos deixados pelos parlamentares da aliança, formando, assim, maioria. Al-Sudani é político de longa data e muitos o enxergam como candidato-fantoche de al-Maliki.

Em julho, vazaram áudios de al-Maliki sobre a possibilidade de guerra civil e denúncias de oponentes políticos, como al-Sadr. Al-Maliki defende-se argumentando que os áudios foram fabricados, embora especialistas sustentem a autenticidade. O episódio acaba com as remotas chances de al-Maliki candidatar-se a um terceiro mandato e impulsiona al-Sadr a exigir a dissolução do Parlamento pela Suprema Corte, convocando seus apoiadores a protestarem em ocasião da festividade religiosa Ashoura. A convocação da Revolução de Ashoura, em 30 de junho, levou a sadristas a ocuparem o Parlamento e protestar contra a formação de um novo governo. Demandavam uma reforma radical, nova constituição e novas eleições. O protesto estendeu-se por um mês, com os apoiadores sadristas acampados fora do parlamento. As forças armadas repeliram os protestos usando gás e bombas de efeito moral, e houve ao menos trinta mortes. A facilidade com que os protestantes ocuparam a Zona Verde sugere que houve conivência de autoridades do governo, especialmente do então primeiro-ministro Kadhimi. Os opositores de al-Sadr o acusaram de ter violado a constituição, estimular revoltas que resultaram em um massacre de protestantes. Além disso, conseguiram, por influência de al-Maliki, que a Suprema Corte aprovasse a necessidade de maioria de dois terços para formação de um novo governo, ao invés de maioria simples, o que dificulta ainda mais o processo.

O impasse político durou mais de dez meses sem que se conseguisse formar um governo. Enquanto isso, o gabinete encarregado não conseguiu aprovar leis nem passar o orçamento, o que aumentou o clima de insatisfação popular, pela deficiência de serviços públicos, crises energéticas durante o verão, com cortes de energia, pela crise econômica, falta de emprego na indústria, na agricultura e na pesca, estas, prejudicadas, também, pela grave seca. O gabinete encarregado, formado por al-Kadhimi, é apoiado pelos países ocidentais, mas goza de pouca influência política no Iraque. Outro fator que contribui para instabilidade é a falta de posicionamento do aiatolá Ali al-Sistani, que, diante do racha entre xiitas, não se pronunciou publicamente. Para muitos, o silêncio do aiatolá estimulou as ações de al-Sadr. Por outro lado, o aiatolá Kazem al-Haeri

anunciou sua aposentadoria, em 28 de agosto, da função de *marja'*[803]. Al-Haeri era substituto do pai de al-Sadr como *marja'* e, mesmo não citando al-Sadr nominalmente, criticou os eventos políticos que estavam acontecendo e orientou seus apoiadores a seguir o aiatolá iraniano Ali Khamenei. Esse movimento é considerado um grande insulto a al-Sadr. Este, por sua vez, argumenta que a retirada de al-Haeri foi um movimento arquitetado pelas autoridades iranianas e não iniciativa própria. No entanto, no dia seguinte, al-Sadr anuncia a sua própria retirada da política (esse movimento não é inédito para al-Sadr). Mais uma vez, seus apoiadores invadem a Zona Verde, resultando em nova repressão com mais mortes. Al-Sadr manifesta-se em televisão e pede para seus apoiadores irem para casa. O pedido foi rapidamente acolhido, acalmando a situação política. Compara-se a invasão e o papel de al-Sadr à invasão do Capitólio e ao papel de Trump, em 6 de janeiro de 2021.

Com a sua renúncia, o primeiro-ministro Kadhimi convoca uma sessão de diálogo nacional em 5 de setembro, mas representantes sadristas não comparecem. Novos protestos ocorrem durante a sessão legislativa que votava a rejeição da demissão do presidente da Câmara, al-Halbousi. Houve, inclusive, lançamentos de mísseis em direção à Zona Verde. Manifestantes ocupam novamente a praça Tahrir.

Finalmente, em 13 de outubro, a terceira tentativa de eleições indiretas para presidente é bem-sucedida. O parlamento iraquiano elege como novo presidente o curdo Abdul Latif Rashid, que derrota o candidato à reeleição, Barham Saleh. A eleição de Rashid só foi possível com o apoio do KDP, que, em setembro, havia anunciado seu apoio à formação de um novo governo, rompendo definitivamente com a aliança sadrista. A retirada do candidato próprio do KDP e apoio a Rashid possibilitou a quebra do impasse político iraquiano, que durava mais de um ano. Rashid pertencera ao PUK, mas lançou sua candidatura de forma independente. O candidato xiita da CF, Mohammed al-Sudani, foi indicado como novo primeiro-ministro. Tanto o primeiro-ministro quanto o presidente são considerados próximos a al-Maliki e ao governo do Irã.

Em 27 de outubro, o primeiro-ministro al-Sudani recebeu o voto de confiança da Assembleia Nacional, que aprovou os ministros apontados por ele. Al-Sudani prometeu reformar a economia, lutar contra corrupção, melhorar serviços públicos, promover reformas eleitorais dentro de três meses e realizar eleições parlamentares em um ano.

[803] O *marja'* é uma alta autoridade do Islã xiita, com competência de emitir decisões legais no contexto da *sharia*, a lei islâmica. No Iraque, quatro grandes aiatolás de primeiro plano constituem a instituição religiosa Hawza Ilmiyyah em Najaf, importante seminário para a formação de clérigos xiitas.

VIII. Líbia

a) Origens – Primavera Árabe

O contexto de convulsão política e social na Líbia tem início com a Primavera Árabe. Em dezembro de 2010, após a autoimolação de um vendedor de rua na Tunísia, houve uma série de protestos espontâneos em países do Oriente Médio e norte da África. Na Tunísia, no Egito, no Iêmen e na Líbia houve mudança de regime, e no Bahrein e na Síria verificaram-se protestos de grandes proporções, depois degenerando-se em guerra civil no caso sírio. Na Líbia, o clima de descontentamento e de esgotamento do autoritarismo de Muammar Kadafi, no poder desde a década de 1960, levou a protestos e à contestação aberta ao regime. Somaram-se à contestação motivos étnicos e tribais que marcaram a formação do Estado líbio: grupos rebeldes armados, de províncias orientais, se mostraram particularmente contrários ao regime de Kadafi.

Em 2011, os combatentes do Conselho Nacional de Transição (CNT)[804] tomaram Trípoli, derrotando as forças leais ao então presidente Kadafi. No contexto de colapso institucional e estado de guerra civil, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou ação militar armada com base na responsabilidade de proteger (R2P)[805], instrumentalizada na Resolução 1973/2011[806]. A resolução criou uma zona de exclusão aérea e determinou a adoção de medidas militares para a proteção da população civil com fundamento no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (ONU). A intervenção militar foi liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e enfrentou denúncias de que os recursos energéticos líbios seriam o fundo para a intervenção. A ação militar extrapolou seu mandato, foi palco de abusos frente à população líbia e levou à captura e ao posterior assassinato de Kadafi, promovendo a mudança do regime político – o que tampouco era previsto pelo mandato inicial.

Em setembro de 2011, dando sequência ao governo interino, foi aprovada a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês), visando ao apoio à Líbia no processo de transição política.

Para mais detalhes sobre a Primavera Árabe na Líbia, ver a seção I deste tópico.

b) Principais partes na guerra civil

Desde a queda de Kadafi, em 2011, diferentes nomes vêm se apresentando como porta-vozes de grupos que buscam se opor ou resgatar o legado do presidente assassinado. Dois grupos despontam como os mais representativos.

Um dos lados no conflito é o grupo *Libyan Arab Armed Forces* (LAAF) *ou Libyan National Army* (LNA), estabelecido na porção leste do país. O grupo tem como principal liderança o oficial Khalifa Haftar, um militar formado nas fileiras do Exército leais a Muammar Kadafi. Atualmente, o grupo liderado por Haftar se apresenta como a oposição ao proto-regime estabelecido em Trípoli. Seu exército é estabelecido na região de Tobruk. Haftar conta com o apoio dos Emirados Árabes

[804] O CNT foi formado em fevereiro de 2011, por opositores de Kadafi, com o objetivo de ser a face política da revolução. Em 2012, o CNT foi sucedido pelo Conselho Geral Nacional (GNC).

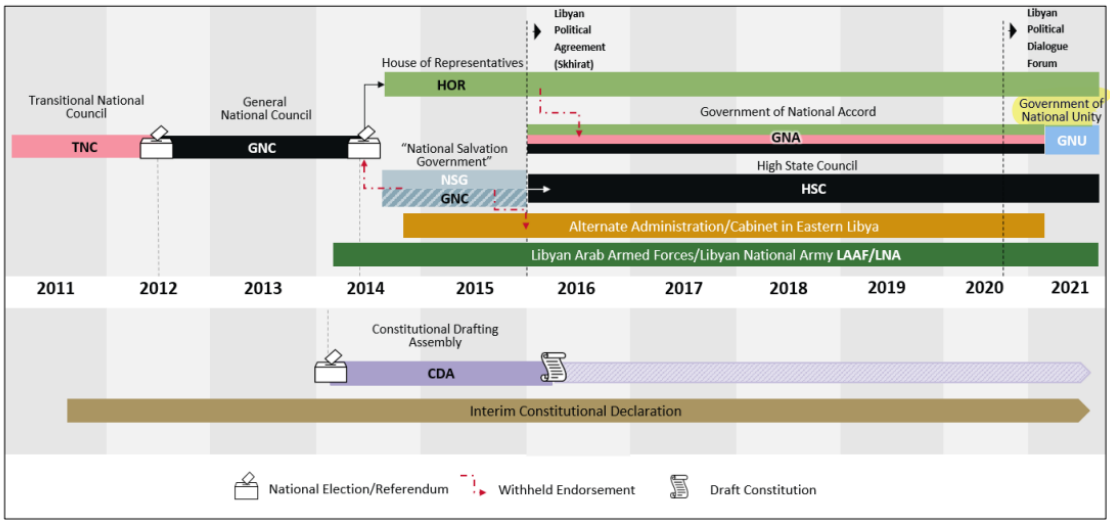
[805] Essa foi a primeira vez que o CSNU aprova ação armada, fundando-se no Capítulo VII da Carta, com base na R2P, para a proteção da população líbia.

[806] Nessa ocasião, o Brasil se absteve, juntamente com Alemanha, Rússia, China e Índia, e, meses depois, apresentou no CSNU o conceito de Responsabilide ao Proteger (RwP). Registro do voto brasileiro no CSNU, disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/699784?ln=en.

Unidos (EAU), Egito, Sudão, Síria (mercenários treinados e financiados por Bashar al-Assad), Chade e Rússia (por meio de mercenários do Grupo Wagner) e vem, recentemente, recebendo apoio da França.

O outro lado do conflito é o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês, de 2016 a 2021) ou Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês, de 2021 em diante), estabelecido em Trípoli. O GNA foi um governo interino formado em 2015 por meio das negociações das Nações Unidas e pensado para dar unidade ao país e servir de base para a transição política pacífica. Sua primeira liderança foi Fayez al-Sarraj. Desde março de 2021, com os esforços das Nações Unidas, foi formado um governo temporário, tendo como objetivo a formação de um governo operacional que preparasse o país para as eleições marcadas para dezembro de 2021 (que não ocorreram), culminando no GNU. Atualmente, o GNU é formado por um presidente, Moohammed al-Menfi, e um primeiro-ministro, Abdullahhamid Dbeibah. O GNU conta com apoio da Turquia, do Catar, do Irã, da Itália e de mercenários sírios (treinados e financiados pelos grupos de oposição a al-Bashar). Nos foros internacionais e representações externas, é o GNA/GNU que representa o Estado líbio.

Figure 1. Libya's Post-Qadhafi Transition, 2011-2021



Fonte: *Congressional Research Service*

c) Interferência externa – atores e interesses

No que concerne à atuação de atores externos, a interferência na guerra civil se aproveita de embates sectários locais e de interesses geopolíticos mais amplos. Em termos de ativos líbios, deve-se mencionar que o país detém as maiores reservas de petróleo na África (39% das reservas do continente) e figura entre os maiores produtores.

No caso da Rússia, que oferece apoio ao LNA de Haftar, visa-se ao descongelamento de ativos bloqueados no contexto do colapso político em 2011. Além disso, a Líbia representa um mercado importante em termos de reconstrução de infraestrutura e de venda de armas e produtos agrícolas. No plano geoestratégico, a presença russa na Líbia enfraquece o flanco meridional da OTAN e se constitui em porta de entrada para o continente africano. Moscou fornece financiamento para a contratação de grupos de mercenários como o Grupo Wagner, principalmente desde a segunda ofensiva do LNA, em 2019. Em geral, argumenta-se que uma Líbia mais instável poderia vir a beneficiar (ou continuar beneficiando) a Rússia: enfraquecer-se-ia a posição de países

europeus na margem mediterrânea, além de acentuar a crise migratória no oeste europeu e enfraquecer politicamente países que buscam interferência no conflito, como Turquia, Itália e França.

No caso da Turquia, que apoia o GNA, há também interesse no desbloqueio de contratos congelados em 2011. Na percepção turca, a presença na Líbia é um meio de estender sua influência no continente africano. Ao apoiar Tripoli, objetiva-se engrossar a oposição aos países a leste do mediterrâneo e manter uma posição de força nas relações com o norte africano (o acordo de delimitação de fronteiras marítimas, em 2019, entre Ancara e Trípoli serve de confirmação). A atuação da Turquia vem abrindo margem para treinamento e presença de mercenários sírios (da oposição a al-Assad), reforçando as fileiras de defesa do GNA. Além disso, a atuação de Ancara no conflito reforça sua posição de potência regional e contrapõe a agenda geopolítica russa e egípcia na região. Internamente, há quem aponte a intervenção como uma tentativa turca de relançar a popularidade do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), do presidente turco Recep Tayyip Erdogan, após a erosão política em 2019. Nesse sentido, são objetivos internos não declarados de Erdogan as denúncias de posicionamentos "imperialistas" por parte de europeus na Líbia e a busca de tergiversação dos problemas internos.

No caso dos EAU e do Egito, há maior peso de fatores ideológicos. Para esses atores, a organização Irmandade Muçulmana representa uma ameaça existencial às suas agendas políticas nacionais e regionais. Por isso vêm apoiando o grupo de Haftar, em oposição aos políticos ligados à ala islamita de Trípoli. No sentido oposto vai a atuação do Catar na região, que reforça a posição dos grupos islamitas de Trípoli, que em geral fazem uma leitura sunita do Islamismo.

No caso da França, há sinais de que o país vem oferecendo suporte militar às tropas de Haftar, apesar de retoricamente continuar apoiando os esforços de negociação das Nações Unidas. De certa forma, há uma inconsistência na posição de Macron em relação às partes do conflito. O anúncio de reabertura de uma embaixada francesa em Trípoli (março de 2021) parece ir no sentido de um suporte discreto ao GNU, ao mesmo tempo em que analistas apontam para um possível apoio não declarado à facção de Haftar, com financiamento, armas e apoio logístico. É possível que Paris reconheça a dificuldade de garantir a unidade pela frágil ação do GNU, e venha buscando alternativas políticas que possam, mesmo a um custo autoritário, garantir governabilidade ao Estado líbio.

No caso da Itália, há apoio ao GNU, como continuidade de ações tomadas no contexto do combate às possessões do autoproclamado Estado Islâmico em território líbio. Até o início de 2020, ainda havia soldados italianos nas proximidades de Misrata, em um apoio que se tornava cada vez mais discreto. Isso coloca dois grandes representantes do continente europeu em posições contrárias no conflito.

Os Estados Unidos (EUA) mantêm apoio ao GNU e vem repetindo a necessidade de continuar os esforços de pacificação via Nações Unidas, com especial ênfase na necessidade de eleições presidenciais livres e independentes.

No cenário de crise energética atual, em função da guerra na Ucrânia, a tomada de posição no conflito líbio assume uma importância maior. A escassez de recursos energéticos e o aumento de preços sem precedentes servem de motivação para atores externos que esperam a garantia de acesso preferencial a recursos energéticos líbios.

Em suma, os principais atores internacionais que apoiam cada grupo são:

1) GNA/GNU: ONU, EUA, Itália, Turquia, Catar, Irã e, inicialmente, França;
2) LAAF/LNA: Rússia (via Grupo Wagner), Arábia Saudita, EAU, Egito, Sudão, Chade e, recentemente, França.

d) Evolução recente e desafios futuros

A guerra civil líbia vem sendo marcada por incertezas e interferências externas. Houve duas tentativas de golpes (ambos pelas tropas de Haftar), em 2014 e em 2019, o que minou a operacionalidade do Estado. No contexto da tentativa de 2014, o Parlamento líbio (*House of Representatives* – HOR)[807] se viu forçado a relocar-se para Tobruk, com uma bicefalia na representação parlamentar do país, com sessões parlamentares em Trípoli e em Tobruk[808]. Como consequência das manobras militares de Haftar, houve um esforço da ONU e de membros da comunidade internacional para o fortalecimento de instâncias oficiais de representação do Estado líbio. Tais esforços levaram à formação do GNA em 2015 e posteriormente ao GNU, em 2021.

Na tentativa de golpe de 2019, ficou patente a fragilidade do GNA, o que motivou a entrada da Turquia no conflito de forma mais aberta. Com essa participação, as tropas de Haftar sofreram baixas importantes e retrocederam nos objetivos militares de tomada da porção oeste do país.

Em setembro de 2021, o HOR passou uma moção de censura (voto de desconfiança) em relação aos representantes do GNU, e, em fevereiro de 2022, houve designação de Fathi Bashagha como primeiro-ministro pelo HOR. Nesse contexto, em março houve a formação de outra força política, o Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), que se opõe ao GNU de Trípoli. Até o momento, essa nova força política se mostra aliada das tropas do LNA, enfraquecendo ainda mais a tentativa de unificação do GNU. Depois de confrontações militares no início de 2022, começou-se um esforço de negociação de unificação em julho. Esses esforços são conduzidos pela Comissão Militar Conjunta (5+5), em Trípoli.

No momento, a Líbia conta com uma duplicidade parlamentar (o HOR em Tobruk; e um parlamento em Trípoli), e três frentes que se arrogam o papel de Executivo (o GNU em Trípoli; o grupo do LNA de Haftar, em Tobruk; o GNS, em Sirte) – no momento, somente o GNU representa o Estado líbio internacionalmente.

Em termos de desafios, salientam-se as dificuldades das Nações Unidas, os desafios humanitários, os sociais e demográficos, e as dificuldades diante da suspensão das eleições que teriam lugar em fins de 2021.

Desde 2020, fica clara a dificuldade das Nações Unidas de manejar o conflito. Após sucessivas demissões de enviados especiais, transparece o desconforto dos representantes da organização diante da crescente interferência externa nos assuntos políticos líbios, impedindo uma saída acordada e pacífica para o conflito. O último episódio nesse sentido foi a demissão de Jan Kubis, duas semanas antes das eleições no país, em contexto de crescente inviabilidade política institucional para a transição. Também no que concerne à ONU, a UNSMIL vê seu mandato cada vez mais frágil diante da falta de saída política para o conflito. A estabilização de áreas de conflito e assistência a civis é dificultada pela presença de mercenários, o que compõe o quadro dos desafios humanitários.

Sobre os desafios humanitários no conflito, as denúncias de violações humanitárias por mercenários de ambas as partes ampliam a possibilidade de escalada do conflito, ao mesmo tempo em que reduzem o espaço para diálogo das partes envolvidas.

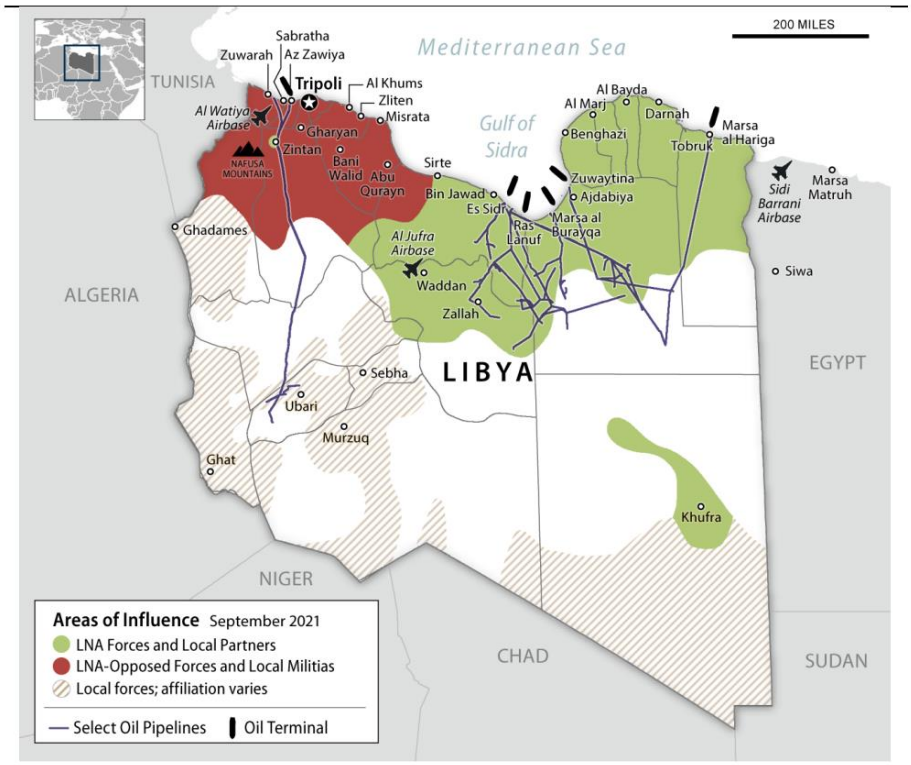
Em termos sociais e demográficos, vale a menção à disfuncionalidade do estado líbio e incapacidade de aprovisionamento de bens básicos para a população, em um cenário em que a

[807] O HOR líbio foi formado nas eleições parlamentares de 2014 e estabelecido inicialmente em Trípoli.

[808] No final de 2014, um parlamento rival ao HOR foi estabelecido em Trípoli: o Congresso Geral Nacional, sucedido em 2016 pelo Alto Conselho de Estado. O HOR não reconhece esse congresso e aprova em 2015 a extensão do mandado de seus membros para além de outubro.

COVID-19 ainda assola a população. Além disso, o conflito civil estimula a crise de refugiados em direção à Europa (via Mediterrâneo) e a outros países do continente. Além disso, rebeldes da Líbia estimulam a insurreição popular em países da região, provocando a instabilidade no norte da África (região do Sahel, particularmente em relação a grupos extremistas africanos).

Figure 2. Libya Map and Basic Facts



Fonte: *Newsweek*

Em termos políticos, o adiamento das eleições presidenciais marcadas para dezembro de 2021 representou um ponto de interrogação no processo de transição política da Líbia. As principais causas para o adiamento foram preocupações em torno da segurança nacional e discordâncias acerca da elegibilidade de candidatos. Uma das principais falhas no processo de transição, de acordo com especialistas, é a falta de uma constituição que estabeleça as diretrizes do processo de rotinização institucional, o que inclui as eleições presidenciais. Na falta de tal documento, são aprovadas leis provisórias que carecem de legitimidade e aceitação geral pelos candidatos. Um dos candidatos mais polêmicos é o próprio filho de Muammar Kadafi, Saif al-Islam Kadafi, sentenciado a morte por um tribunal em Trípoli, e investigado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI)[809]. No atual momento, as dificuldades políticas e lacunas jurídicas que levaram ao adiamento persistem, o que torna improvável a realização de eleições presidenciais no futuro próximo, impossibilitando uma reconstrução institucional e operacionalidade do Estado líbio.

A situação atual é marcada por um impasse entre as duas principais forças políticas do país. No entanto, a continuidade dos enfrentamentos e da disputa pelo poder soberano da Líbia geram temores de que o conflito seja retomado em larga escala. As tropas de Haftar têm poder, no

[809] Por meio do *referral*, o CSNU enviou a situação da Líbia para apreciação do procurador do TPI. A situação deu ensejo a três casos e cinco mandados de prisão. O caso de Saif Kadafi está em fase de pré-julgamento, pois ele não se encontra em custódia do TPI e este não julga indivíduos *in absentia*. https://www.icc-cpi.int/libya.

momento, sobre maior parte do território líbio, entretanto, o amplo conjunto de países envolvidos na questão torna pouco provável uma solução, no curto prazo, para o impasse acerca da existência de dois polos de poder no país. Além disso, fatores como a falta de consenso para a realização de uma eleição presidencial – inicialmente marcada para 2021 e continuamente postergada – fazem com que alguns analistas levantem a possibilidade de uma eventual partição da Líbia.

e) Linha do tempo

- 2010: Eclosão da Primavera Árabe.
- 2011: Aprovação da incursão militar na Líbia, pela S/RES/973.
- 2011: Criação da UNSMIL pela S/RES/2009.
- 2014: Primeira ofensiva do LNA; em consequência da tentativa de golpe, os esforços da ONU levaram à formação do GNA.
- 2015 (dezembro): Formação de um governo de unidade na cidade marroquina de Skhirat (o GNA, unindo o Conselho de Transição, o Conselho Geral Nacional e o parlamento reconhecido internacionalmente).
- 2016: Operação dos EUA em conjunto com organizações em controle de regiões centrais e a porção oeste na Líbia levam à tomada de territórios do Estado Islâmico na Líbia.
- 2019: Segunda ofensiva do LNA (com apoio dos EAU); em resposta há atuação da Turquia em apoio à GNA.
- 2020 (janeiro): Conferência de Berlim de relançamento do processo diplomático da ONU (sem efeitos concretos no terreno).
- 2020 (outubro): Cessar-fogo acordado, aparentemente rompido em setemebro de 2021.
- 2020 (março): Enviado especial das Nações Unidas pede demissão (Ghassan Salamé).
- 2021 (janeiro): Escolha do enviado especial das Nações Unidas **(**Jan Kubis).
- 2021 (fevereiro): Fórum para o Diálogo Político Líbio unificou o poder do GNA em torno de um presidente (Moohammed al-Menfi) e um primeiro-ministro (Abdullahhamid Dbeibah).
- 2021 (março): Aprovação formal do GNU liderado por Mohamed al-Menfi (presidente do Conselho Presidencial) e Abdulhamid Dbeibeh (como primeiro-ministro), com o objetivo de unificar o GNA com o governo rival baseado em Tobruk.
- 2021 (novembro): Enviado especial das Nações Unidas pede demissão (Jan Kubis) a duas semanas das eleições por discordâncias acerca do processo de transição com o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Antonio Guterres.
- 2021 (novembro): Conferência de Paris de diálogo entre as partes do conflito (sem resultados práticos).
- 2021: Rússia bloqueia a indicação do diplomata britânico Nicholas Kay como enviado especial para a Líbia; o SGNU então nomeia Stephanie Williams (diplomata americana, que já serviu antes como representante especial adjunta e representante especial interina) como conselheira especial, o que prescinde da aprovação dos membros;
- 2021 (dezembro): Eleições (marcadas para 23 de dezembro) postergadas pelo HOR;
- 2022 (agosto): Milícias do poder do leste dirigem ataques com o objetivo de tomar a capital Trípoli; os enfrentamentos provocaram dezenas de mortos e feridos.

IX. Marrocos e a questão do Saara Ocidental

a) Conflito

i. A descolonização bloqueada

A questão do Saara Ocidental envolve um processo incompleto de descolonização na região do Magrebe[810]. Entre 1960 e 1970, o Saara Ocidental (Río de Oro e Sakiet El Hamra), colonizado pela Espanha após a Conferência de Berlim de 1885, parecia amparado pela Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) de 1960, sobre a concessão de independência pela descolonização aos países e povos colonizados. Em 1963, foi incluído na lista de territórios não autônomos, conforme o Capítulo XI da Carta da ONU. A Espanha opôs-se à descolonização e optou pelo desenvolvimento econômico da região, rica em fosfatos, para abafar tanto as cobranças internacionais quanto as demandas da população nômade *saaraui*.

Em 1973, militantes *saarauis*, insatisfeitos com a estagnação do processo de descolonização, optam pela luta armada e fundam, com programa socialista e pan-árabe, inspirado no modelo da revolução argelina, a Frente Polisário, que proclamou a República Árabe Saarauí Democrática (RASD) em 1976. Essa opção ideológica reduziu o apoio à independência *saaraui*: para além dos interesses espanhóis, dificilmente as potências ocidentais acatariam o fim da tutela colonial em prol da criação de um Estado frágil, de tendência socialista, em ponto estratégico da costa atlântica no norte da África, em plena Guerra Fria. Desde então, a hipótese de integração do território ao Marrocos pareceu uma alternativa viável para afastar o risco da criação de um satélite de Moscou. O território também foi foi reivindicado pela Mauritânia.

Hoje, as partes envolvidas são o Marrocos, com apoio tácito da França e dos Estados Unidos (EUA), e a RASD (por meio de seu movimento nacionalista, a Frente Polisário), com suporte da Argélia, em cujo território está o governo exilado *saaraui*. Cerca de um quinto do território é controlado pela autoproclamada RASD, com o restante ocupado e administrado pelo Marrocos, que chama a região de "Províncias do Sul". Para conter guerrilheiros da Frente Polisário, o Marrocos estruturou um grande muro de areia ao longo de quase todo o território do Saara Ocidental.

Desde a década de 1970, a situação pouco avançou, apesar do cessar-fogo estabelecido em 1991: há dificuldade para organizar um referendo de independência pela natureza esparsa e nômade de parcela considerável da população *saaraui*, e as negociações engendradas até o momento tiveram pouco sucesso. Em novembro de 2020, o cessar-fogo foi violado após ataque marroquino à região da chamada "fenda de Guerguerat". O Exército de Libertação do Povo Saarauí (SPLA, na sigla em inglês), braço armado da RASD, declarou "estado de guerra" e regresso à luta armada após quase trinta anos e revidou imediatamente às agressões e também bombardeou bases marroquinas. Como resultado do ataque, o Marrocos assegurou o controle sobre a fenda de Guerguerat.

A República Saaraui é membro da União Africana (UA) desde 1984, e é reconhecida por 36 Estados. Por outro lado, os EUA reconhecem a soberania marroquina em 2020, em troca da normalização de relações de Marrocos com Israel. A ONU considera a Frente Polisário representante legítimo do povo *saaraui*, e afirma que há direito à autodeterminação. Para a ONU, o Saara Ocidental é considerado "território sem autogoverno". Há uma instância multilateral para

[810] O Sarra Ocidental fica no norte da África, voltado para o oceano Atlântico, e faz fronteira com o Marrocos ao norte, com a Argélia a leste e com a Mauritânia ao sul.

tentativa de resolução da questão: a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), estabelecida em 1991 pela Resolução 690 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A MINURSO tem mandato para monitorar o cessar-fogo, verificar a redução de tropas marroquinas no território, monitorar as posições das tropas marroquinas e da Frente Polisário, atuar junto às partes para garantir a libertação de prisioneiros políticos, implementar um programa para repatriação, identificar e registrar eleitores qualificados e organizar e assegurar um referendo livre e justo para o status da região.

ii. O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça

Entre 1964 e 1974 (exceto 1971), o Comitê Especial para a Descolonização da AGNU invocou a responsabilidade da Espanha quanto à realização do referendo, sob os auspícios da ONU, para que o povo *saaraui* pudesse exercer seu direito à autodeterminação. Em dezembro de 1974, a AGNU solicitou à Corte Internacinal de Justiça (CIJ) um parecer consultivo sobre duas questões: "1. O Saara Ocidental era *terra nullius* no momento da colonização espanhola?" e, em caso de reposta negativa a essa pergunta, "2. Quais vínculos jurídicos existiam entre esse território e o Reino do Marrocos e o conjunto do território da Mauritânia?". Em seu parecer de outubro de 1975, a CIJ respondeu que o Saara Ocidental não era *terra nullius*, mas habitado por populações nômades social e politicamente organizadas em tribos e dotadas de chefes competentes para o exercício de sua representação políticas. Quanto à segunda, concluiu que nenhum material ou informação apresentado comprovava a existência de vínculo de soberania territorial entre o território do Saara Ocidental e o Reino do Marrocos ou entre o território do Saara Ocidental e o conjunto do território da Mauritânia. Logo, a CIJ não reconheceu nenhum vínculo jurídico que poderia modificar a aplicação da Resolução 1514 (XV) da AGNU quanto à descolonização do Saara Ocidental e à aplicação do princípio de autodeterminação em respeito à vontade da população do território.

iii. A responsabilidade política da Espanha quanto ao processo de descolonização

Entretanto, três semanas após o parecer consultivo da CIJ, o rei do Marrocos, Hassan II, promove a "Marcha Verde", exitosa manifestação pacífica com 350 mil civis para forçar a Espanha a se retirar do território. A Resolução 380 (1975) do CSNU condenou a Marcha Verde, conclamou o Marrocos a desocupar, imediatamente, o território e instou as partes interessadas a evitar a escalada do conflito e retomar o processo de descolonização conforme as resoluções anteriores da AGNU e do CSNU, reiterando o direito do povo *saaraui* à autodeterminação. Como resultado do movimento estratégico de Hassan II, a Espanha assinou o Acordo de Madri (1975) com o Marrocos e a Mauritânia. Pelo Acordo de Madri, a Espanha reiterou o compromisso assumido perante a ONU com a descolonização do Saara Ocidental e assegurou que a transferência da administração colonial ao Marrocos e à Mauritânia seria temporária e que a população do Saara Ocidental seria ouvida. Por esse motivo, a atual mudança de posição da Espanha tem sido criticada como descumprimento das responsabilidades assumidas.

iv. A proclamação da RASD e a guerra no deserto

Em resposta, os *saarauis* proclamaram, em 1976, a RASD, com extensão de 250 mil quilômetros quadrados, que empreendeu intensa campanha diplomática para se afirmar como

estado não alinhado, por meio de iniciativas como os pedidos de adesão à ONU, à Organização da Unidade Africana (OUA) e à Liga Árabe, em paralelo à intensa guerra de guerrilhas no deserto entre as RASD e as forças marroquinas e mauritanas.

A Argélia, que sempre se opôs à anexação do Saara Ocidental pelo Marrocos, defendeu a causa *saaraui*, oferecendo apoio diplomático, base operacional para a Frente Polisário no território argelino, na cidade fronteiriça de Tindouf, além de financiamento à guerrilha. Em 1979, a Mauritânia renunciou ao território que havia ocupado e se retirou do conflito, mas o Marrocos ocupou, imediatamente, o território liberado pela Mauritânia e levantou uma barreira de areia no deserto para isolar o território ocupado pela Frente Polisário. A guerra de guerrilhas continuou até 1988.

v. O fracasso da MINURSO

Em 1988, a Frente Polisário e o exército marroquino chegaram a um impasse militar. A AGNU aprovou então a Resolução 4333, reafirmando o direito do povo *saaraui* à autodeterminação e, em 1991, a Resolução 690 do CSNU decretou um cessar-fogo e estabeleceu a MINURSO, que deveria determinar ou a independência saaraui ou a reintegração do território ao Marrocos, até a data limite de 1992. Divergências quanto à realização do censo que determinaria a população apta a votar no referendo estancaram o processo. O Marrocos não aceitou critérios que excluiriam a população de origem marroquina assentada no território do Saara Ocidental, entre outras questões. A ONU continua a defender a responsabilidade política da Espanha quanto ao território e ao direito ao referendo para decidir a questão da autodeterminação do povo *saarauvi*.

vi. Desdobramentos recentes e perspectivas

Diante do impasse quanto ao referendo, em 2007, o Marrocos apresentou proposta de concessão de autonomia limitada à região, sob soberania marroquina. Recentemente, o compromisso da ONU e da União Europeia (UE) com o apoio ao referendo tem perdido fôlego, em detrimento de opções consideradas mais "realistas", incluindo um apoio cada vez mais explícito da Espanha. Em novembro de 2020, a Frente Polisário rompeu o cessar-fogo de 1991 após a resposta agressiva do exército marroquino a uma ocupação pacífica da Frente Polisário na cidade fronteiriça de Guerguerate, situada em uma área neutra entre o território do Saara Ocidental ocupado pelo Marrocos e o território controlado pela RASD. Por mais de dois anos, o grande entrave às negociações de paz era a incapacidade de se chegar a um consenso sobre o novo enviado especial da ONU para o Saara Ocidental, depois da saída, em maio de 2019, do alemão Horst Köhler, que havia assumido em 2017. Entre maio de 2019 e novembro de 2020, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Antonio Guterres chegou a apresentar treze candidatos diferentes para o posto, mas nenhum logrou a aprovação mútua marroquina e *saaraui*. Em outubro de 2021, após inicial hesitação de Rabat e grande pressão dos EUA, da ONU e de países europeus como a França, finalmente se chegou ao nome de Staffan de Mistura, com ampla experiência no Oriente Médio (Iraque, Afeganistão e Síria).

Enquanto o impasse perdura, há 173 mil *saarauis* em campos para refugiados próximos a Tindouf, na Argélia, onde a ajuda internacional tem minguado, especialmente após a pandemia. Lideranças da Frente Polisário temem a radicalização; as lideranças mais antigas continuam a defender o referendo, mas os jovens, criados nesses campos, almejam retomar a luta armada e idealizam o passado de guerrilhas.

b) Reflexos sobre a política externa marroquina

Nos últimos anos, o Marrocos passou a ser mais assertivo quanto ao Saara Ocidental, obtendo o reconhecimento dos EUA de Donald Trump de sua soberania sobre a região. Já com Biden, a relação tem sido mais neutra. Com a Espanha, após momentos de alta tensão, também se conquistou uma posição inédita pró-Marrocos. Com a vizinha Argélia, houve volta à rivalidade histórica e rompimento das relações diplomáticas.

i. Estados Unidos

A política dos EUA em relação ao Saara Ocidental nos anos 1970, quando irrompe o conflito, foi de apoio ao Marrocos. No contexto da Guerra Fria, a Argélia e a Frente Polisário aliavam-se ao lado soviético. Os EUA foram essenciais no fornecimento de armamentos ao Marrocos durante a guerra de 1975-1991. Em 2006, EUA e Marrocos firmaram um acordo de livre comércio que, embora não aborde explicitamente a questão do Saara Ocidental, tampouco inclui bens oriundos da região, seguindo entendimento firmado pela Câmara dos Deputados em 2004.

Enquanto os governos de Bill Clinton e George W. Bush apoiaram proposta marroquina de autonomia, sem independência, Barack Obama buscou afastar-se da posição de seus antecessores. Enfrentou, entretanto, grande oposição no Legislativo. Houve pressões da Câmara e do Senado para os EUA apoiarem o plano submetido pelo Marrocos à ONU em 2007, chamado "*Initiative for an Autonomy Plan*". A posição dos congressistas era a de que o conflito no Saara Ocidental era o maior obstáculo para o combate ao terrorismo no Magrebe, porque a região seria terreno fértil para formar extremistas islâmicos[811], e expressaram-se dúvidas sobre a viabilidade do Estado *saaraui*, dentro dos termos da proposta da Frente Polisário.

Com Donald Trump, a questão sofreu inflexão decisiva: em dezembro de 2020, os EUA reconheceram oficialmente a soberania do Marrocos sobre o Saara Ocidental, após o governo marroquino normalizar relações com Israel. À época, o Marrocos afirmou que a normalização incluiria, entre outros pontos, o estabelecimento de "relações diplomáticas o mais breve possível", de voos diretos e de cooperação econômica e técnica. A decisão marroquina veio na esteira de atos semelhantes por parte dos governos do Emirados Árabes Unidos (EAU) e do Bahrein, em setembro de 2020, e de intenção similar por parte do Sudão, em outubro de 2020. As negociações entre Marrocos e Israel ocorriam desde 2017. Historicamente, o Marrocos sempre buscou tratar a questão palestina em conjunto com outros países árabes. No dia 10 de dezembro de 2020, o presidente Mohammed VI, tido como uma figura política neutra no país, ligou para Mahmoud Abbas a fim de expressar o contínuo apoio marroquino a uma solução de dois Estados.

O governo do presidente Joe Biden ainda não mostrou uma posição clara quanto à questão do Saara Ocidental, mas, até o momento, tampouco voltou atrás na decisão tomada por Trump. Uma nova reversão na política norte-americana poderia ameaçar as relações com o Marrocos e com Israel, além de trazer novas tensões ao conflito, possivelmente encerrar negociações de paz e suscitar oposição interna no Congresso. Destaca-se, por fim, a pressão bem sucedida de Washington sobre Rabat para que fosse aceita a indicação de De Mistura como novo enviado especial das Nações Unidas para o Saara Ocidental.

[811] Entre 2013 e 2018, a Câmara aprovou ainda legislação que permitia concessão de ajuda financeira a ser implementada pelo Marrocos no Saara Ocidental.

ii. Espanha, outros países europeus e União Europeia

De forma geral, desde a ascensão do rei Mohammed VI, em 1999, as relações Espanha-Marrocos se deterioraram. Pequenos incidentes militares ocorreram desde então, envolvendo disputas sobre pequenas ilhas entre os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla – nunca reconhecidos pelo Marrocos. Madri e Rabat disputam ainda soberania das águas perto das Ilhas Canárias. Inicialmente, Madri recusou-se a seguir a decisão de Trump, em novembro de 2020, e, no contexto da pandemia de COVID-19, aceitou que Brahim Ghali, atual líder da Frente Polisário, se tratasse da doença em um hospital espanhol. A relação Madri-Rabat encontrava-se, assim, sob forte tensão. Em maio de 2021, o Marrocos permitiu que aproximadamente oito mil migrantes entrassem em Ceuta – cerca de seis mil migrantes em apenas um só dia. A crise migratória, embora intensa, foi logo controlada.

Em março de 2022, a Espanha reverteu sua posição histórica de equidistância sobre o Saara Ocidental. Em uma conferência de imprensa, o chanceler José Manuel Albares disse considerar que o plano apresentado por Rabat em 2007 é "a base mais séria, realista e crível" para a solução do conflito. Bem recebida pelo Marrocos, a decisão inspirou, em contrapartida, a Argélia a chamar seu embaixador em Madri para consultas. Analistas alertam ainda para a chance de uma guerra energética entre os três países – cerca de metade do gás importado pela Espanha vem da Argélia e passa pelo Marrocos.

A França, por sua vez, tem mantido uma política *low profile*, ainda que ligeiramente pró-Marrocos (apoia o plano de 2007). Oficialmente, posiciona-se como neutra, embora tenha tido envolvimento militar no terreno ao lado do Marrocos. Ademais, a MINURSO não tem o monitoramento de direitos humanos em seu mandato devido à ameaça francesa de vetar a criação da missão no CSNU. O governo francês apoia a proposta de autonomia ao Saara Ocidental formulada pelo Marrocos.

A relação Alemanha-Marrocos é um pouco mais tensa, tendo o Marrocos recentemente retirado seu embaixador em Berlim[812].

A UE, no geral, apoia uma solução negociada junto à ONU. Em 2019, o Parlamento Europeu aprovou um acordo com o Marrocos sobre comércio pesqueiro, autorizando barcos europeus a operarem na costa saaraui. A Frente Polisário e ativistas protestaram e questionaram a decisão na Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que, em setembro de 2021, julgou ilegal a inclusão do Saara Ocidental no acordo.

O Reino Unido, por sua vez, segue a posição das Nações Unidas na questão do Saara Ocidental, considerando o *status* do território indeterminado, e apoiando os esforços para que haja uma solução política duradoura e mutuamente aceitável que dê ao povo *saaraui* a garantia de autodeterminação.

iii. Argélia

A Argélia é um dos atores mais importantes envolvidos no conflito, embora não tenha qualquer reivindicação formal de soberania sobre o Saara Ocidental. A maior parte dos refugiados

[812] De maneira geral, desde os anos 1970, a postura francesa é mais pró-Marrocos. Paris, no entanto, nunca reconheceu a soberania marroquina sobre a região, e não há indícios de que o fará em um futuro breve. Já o governo alemão, em 2020, pressionou para que o CSNU realizasse uma reunião fechada sobre a decisão de Trump e o retorno das hostilidades militares, o que não foi bem recebido pelo Marrocos, que nega que haja qualquer conflito no Saara Ocidental. Em maio de 2021, o Marrocos retirou seu embaixador em Berlim.

saarauis vive na Argélia (cerca de 160 mil pessoas), cujo governo tem apoiado, treinado e armado a Frente Polisário desde o conflito contra a Espanha. Já nos anos 1960, Argélia e Marrocos travaram breve guerra, no contexto da independência argelina. Posteriormente, a Argélia não participou das negociações dos Acordos de Madri de 1975. À época, parte do apoio concedido pelos EUA e países europeus ocidentais ao Marrocos devia-se à percepção de que uma república *saaraui* independente seria um fantoche da Argélia, então aliada dos soviéticos na Guerra Fria. O Marrocos ficaria, ademais, em posição geopolítica delicada, cercado por argelinos e *saarauis*. Em 1975, milhares de marroquinos que viviam na Argélia foram expulsos ou tiveram seus bens confiscados, uma fonte de tensão nas relações até hoje. Em 1994, a fronteira terrestre entre os dois países foi fechada, situação que se mantém, embora haja cooperação bilateral no que tange ao transporte de gás pelo gasoduto Magrebe-Europa Gás (MEG), inaugurado em 1996, que liga a Argélia à Espanha passando pelo Marrocos. A Argélia planeja, no entanto, expandir o Medgaz, outro gasoduto que passa pelo Mediterrâneo contornando o Marrocos. Sob a gestão de Horst Köhler como enviado especial da ONU para o Saara Ocidental (2017-2019), a Argélia participou, junto com a Mauritânia, das negociações de paz feitas sob o modelo *roundtable*, como Estado observador. Em agosto de 2021, após acusações mútuas envolvendo espionagem de celulares de autoridades argelinas, incêndios em Kabylia e o tratamento dos berberes na Argélia, Argel rompeu relações com Rabat.

iv. Liga Árabe, União Africana e outros países africanos

Desde os anos 1960, o Marrocos tenta angariar apoio na Liga Árabe em relação a seu domínio sobre o Saara Ocidental, mas sem êxito, em boa parte devido à oposição não só da Argélia, mas também da Tunísia. De modo geral, a Liga Árabe tem optado por uma postura silente.

Em janeiro de 2017, o Marrocos reingressou na UA, depois de 33 anos de ausência. Em 2018, o Marrocos logrou que a UA passasse a apoiar as negociações no seio da ONU, ao invés de negociações promovidas conjuntamente entre a ONU e o bloco africano. Em 2019, formaram-se dois grupos na UA, um pró-Marrocos, outro pró-RASD. Após a decisão de Trump no final de 2020, a UA adotou uma postura mais incisiva pró-*saarauis*, voltando, por exemplo, a apoiar negociações ONU-UA e pedindo a reabertura do escritório em Laayoune. O retorno da UA a sua posição histórica pró-*saaraui* despertou oposição de alguns membros, que, em contrapartida, abriram consulados no Saara Ocidental controlado pelo Marrocos. Em 2021, foi eleito para a nova presidência da UA o congolês Félix Tshisekedi, pró-Marrocos. Para o Conselho de Paz e Segurança da UA, foi eleito o nigeriano Bankole Adeoye. Nos últimos anos, a Nigéria reverteu sua posição pró-*saarauis*, adotando maior neutralidade. Tudo indica, assim, uma nova posição mais neutra por parte da UA.

Na África, alguns dos países que reconhecem a RASD, além da Argélia, são Mauritânia, Líbia, África do Sul, Nigéria, Etiópia, Quênia e Angola. Alguns retiraram seu reconhecimento, como Congo-Brazzaville e Chade. A Tunísia tem-se mantido neutra sobre o Saara Ocidental, apoiando uma solução negociada no seio da ONU e as atividades da MINURSO; Túnis também apoiou o reingresso marroquino na UA. Entretanto, em agosto de 2022, um encontro entre o presidente da Tunísia, Kais Saied, e o líder da Frente Polisario, Brahim Ghali, por ocasião da 8ª Conferência de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano, realizada em Túnis, gerou críticas do governo marroquino, que vê a atitude como uma tentativa de aproximação do governo tunisiano com a Argélia, importante fornecedor de combustíveis. O Egito, por sua vez, sempre se mostrou pró-Rabat, afirmando repetidas vezes ser a favor “da integridade territorial do Marrocos”. Já a

África do Sul tem sido um dos aliados mais estáveis da RASD. O partido Congresso Nacional Africano (CNA) tem uma proximidade histórica com a Frente Polisário, desde a fundação do movimento *saaraui*, em 1973. Relações foram formalmente estabelecidas em 2004, com abertura mútua de embaixadas. A África do Sul tem diversos projetos de cooperação com a RASD e tem sido vocal em sua defesa na UA[813].

[813] Quanto ao Brasil, o país historicamente apoia uma solução política definitiva, negociada por meio do diálogo entre as partes envolvidas, e apoia as decisões do CSNU na matéria. Em junho de 2019, o ministro Ernesto Araújo afirmou, em visita bilateral com seu homólogo marroquino, Nasser Bourita, que "o Brasil dá as boas-vindas e vê com muitos bons olhos a disposição do Marrocos de trabalhar rumo a soluções realistas para a questão do Saara". Em 2015, chegou a tramitar no Senado brasileiro um pedido de reconhecimento da RASD como "Estado detentor de direito legítimo à soberania e à autodeterminação". O requerimento, todavia, foi arquivado em 2018.

X. Paquistão

a) Aspectos gerais e questões domésticas

O Paquistão é uma república islâmica democrática e parlamentar, com 220 milhões de habitantes e um parlamento bicameral eleito diretamente pela população[814] das quatro províncias do país e da capital Islamabad. O país é 97% muçulmano, e minorias, como os *pashtuns* (20% da população) sofrem constantemente com tentativas de sequestro e conversão forçada.

O histórico político é de disputas entre presidentes, primeiros-ministros e chefes das Forças Armadas, o que produz uma instabilidade, manifesta nos 33 anos de governo militar dentre os 75 anos de independência. Em 2018, ocorreram eleições para a Assembleia Nacional, pontuadas por ataques terroristas e acusações de abusos, marcando a segunda transferência democrática de poder do país na história, mas não sem grande interferência das Forças Armadas. Nesse momento, ocorreu o fim da dominação do cenário político do país por dois partidos dinásticos[815], quando o *Movement for Justice* (PTI, na sigla em urdu) ganhou espaço, com uma orientação centrista e nacionalista próxima a militantes islâmicos e crítica tanto aos Estados Unidos (EUA)[816] quanto a outros parceiros do país e até mesmo a uma postura mais conciliatória com a Índia.

O PTI liderou a coalizão nacional até abril de 2022, quando perdeu espaço para a Liga Muçulmana Paquistanesa (PML-N, na sigla em inglês), partido da época da independência e de orientação centro-direita com conservadores religiosos. Imran Khan (ex-capitão da seleção de críquete), do PTI, que governava desde 2018, não tinha experiência política, mas conquistou militares e eleitores com promessas anticorrupção e criação de um Estado de bem-estar social. Suas plataformas políticas não tiveram sucesso, e sua luta contra a corrupção focou em opositores e em medidas crescentemente autoritárias. Desacordos sobre a indicação de um novo chefe de inteligência também erodiram o apoio de Khan. O país, que crescia a mais de 5% ao ano passou por crises financeiras[817], de inflação e desemprego e recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) novamente em 2019. Durante seu governo, o *establishment* militar foi influente, especialmente na área de política externa e segurança, com destaque para o chefe das Forças Armadas, o genebral Qamar Javed Bajwa, tido como o oficial mais poderoso do Paquistão.

No entanto, em março de 2022, os dois grandes partidos de oposição na Assembleia Nacional, o PML-N e o Partido Popular do Paquistão (PPP), decidiram juntar-se em uma moção de desconfiança contra o primeiro-ministro Khan, acusado de mau governo e políticas econômicas inadequadas, o que gerou uma crise que o tirou do poder. No entanto, Khan reagiu tentando suspender a moção de desconfiança e dissolver a Assembleia Nacional para realizar novas eleições, o que levou até mesmo seus apoiadores a alinharem-se com a oposição e gerou uma crise constitucional. A Suprema Corte do país determinou que a ação de Khan foi inconstitucional, e ele foi removido do gabinete. Para Khan, houve interferência dos EUA em sua deposição, por ter buscado uma política externa independente. Durante o mandato, Khan, um *outsider*, perdeu o apoio das forças armadas. Na sequência de sua queda, formou-se um novo governo sob a égide do

---

[814] As regiões de Azad Kashmir e Gilgit-Baltistan não têm representação.

[815] Os maiores partidos do Paquistão são o PML-N e o PPP, ligados a famílias tradicionais do país. O PPP foi criado por Zulfikar Ali Bhutto, primeiro-ministro nos anos 1970, que foi assassinado, e, em seguida, sua filha e seu neto seguiram seus passos na política. O mesmo ocorre com o PML-N, ligado aos irmãos Sharif.

[816] Imran Khan visitou Putin no dia em que a Rússia invadiu a Ucrânia e, depois que deixou o cargo, enfatizou que sua derrubada teve apoio de Washington.

[817] O governo Khan concedeu subsídios para eletricidade e combustíveis.

PML-N, de Shabaz Sharif, irmão do primeiro-ministro até 2017, Nawaz Sharif. Novas eleições devem acontecer em 2023.

O Governo Sharif fez promessas de reformas na legislação eleitoral, adotou medidas mais brandas para a imprensa e mudou sua posição em política externa, em busca de retomada de relações próximas com parceiros-chave, como a União Europeia (UE) e os EUA. Tenta-se conseguir um novo resgate do FMI para a economia em crise, já que o crescimento do produto interno bruto (PIB) do país é baixo, as dívidas estão em níveis insustentáveis e a inflação é alta e afeta produtos básicos.

No entanto, a situação securitária do Paquistão também é crítica. O país é nuclearmente armado e passa por uma nova onda de tensão sectária, que no passado já matou milhares de pessoas. De fato, em décadas anteriores, grupos como o Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) e o Lashkar-e-Jhangvi (LEJ) eram os principais perpetradores de ataques, mas, recentemente, surgiram novos grupos, como o Estado Islâmico da Província de Khorasan (ISKP, na sigla em inglês), braço local do Estado Islâmico, e o Labaik, sunitas radicais que atuam tanto no Afeganistão como no Paquistão, principalmente contra a minoria xiita. Em 2022, o ISKP já se declarou responsável pelo bombardeamento de uma mesquita no país. O Estado adotou medidas como o uso da força, mas não tirou as organizações de operação nem processou os responsáveis.

Além disso, os militares já manifestam suas críticas ao novo governo nas redes sociais e, com a pressão, já ganham espaço no novo gabinete paquistanês. A retórica antiocidental do ex-primeiro-ministro Khan tem incitado a população, militantes islamistas e forças jihadistas no país, que já prejudicam, com seus ataques, as relações com o vizinho Afeganistão[818]. Khan também tem chamado a população e o Exército[819] às ruas para pedir novas eleições antes do previsto, em outubro de 2023. A morte de um jornalista que o apoiava, Arshad Sharif, gera suspeitas na população, já polarizada, em relação às forças de segurança do país. No dia 25 de outubro de 2022, após o julgamento da Corte Eleitoral que o considerou culpado por ilegalmente vender presentes que recebeu de autoridades estrangeiras enquanto era chefe de Estado, Khan anunciou que começaria uma longa marcha de protesto com seus apoiadores em direção à capital pedindo eleições antecipadas e tem apoio da população já que seu partido teve sucesso nas eleições provinciais. O governo está respondendo com barricadas ao redor de Islamabad. No início de novembro, Khan foi baleado quando a sua coluna de manifestantes foi atacada no leste do país. Um dos apoiantes de Khan morreu.

Além disso, o Paquistão, sob pressão dos EUA, luta contra grupos islamistas extremistas e terroristas[820]. Ainda assim, grupos como o Lashkar-e-Taibe (LET) e o Jaish-e-Mohammed (JEM) continuam a operar, e a atuação de autoridades no contraterrorismo tem sido seletiva. Há ainda

[818] Pela primeira vez desde que o Talibã assumiu o governo no Afeganistão, caças paquistaneses atacaram alvos do talibã paquistanês em território afegão.

[819] Os militares paquistaneses não têm apoiado Khan e se preocupam com o fortalecimento de sua retórica antiocidental, que pode facilitar o recrutamento de novos jihadistas.

[820] Entre os grupos terroristas operantes no Afeganistão, há grupos de orientação global (Al-Qaeda, Al-Qaeda do Subcontinente Indiano [AQIS], ISKP), ligados ao Afeganistão (Talibã afegão, a rede Haqqani), ao cenário doméstico (Tehrik-i-Taliban Pakistan [TTP], Baloch Liberation Army [BLA], Jaish al-Adl), à Índia e à Cashemira (LET, JEM, Harkat-ul-Jihad-al-Islami [HUJI], Harakat ul-Mujahidin [HUM], Hizb ul-Mujahidin [HM]) e grupos sectários (SSP, LEJ).

uma ressurgência local do Talibã paquistanês[821], que, desde o novo governo talibã em Cabul, já fez mais de cem ataques terroristas, e novos recrutamentos da Al-Qaeda e do Estado Islâmico.

No que concerne aos direitos humanos, a sociedade paquistanesa é considerada "parcialmente livre" pela *Freedom House* e sofre com muitos abusos, muitas vezes sancionados pelo Estado, como mortes extrajudiciais, tortura e violência sectária. Além disso, as Forças Armadas no país não são supervisionadas efetivamente por civis e exercem muita influência em resultados eleitorais, ao passo que a liberdade de expressão é limitada por leis de contraterrorismo e monitoramento governamental.

A crise política do país prejudica até mesmo a contenção e a prevenção de outras crises. Em junho de 2022, após níveis recordes de calor, o Paquistão foi atingido por enchentes provocadas na época das monções, a sua pior crise humanitária em uma década, a qual afetou mais de 33 milhões de pessoas e um terço do território, especialmente a província Sindh, com perdas em infraestrutura e agricultura. Tal situação agrava ainda mais situação do país, com uma crise política e econômica em curso, e a recuperação pode ser instrumentalizada por grupos terroristas, como já ocorreu em 2010. O governo paquistanês está dando assistência à população na forma de abrigos e dinheiro. A Organização das Nações Unidas (ONU) fez um chamado para arrecadar US$ 160 milhões para a crise, e os EUA também forneceram mais de US$ 40 milhões em assistência humanitária, o que ainda está muito aquém do fornecido à Ucrânia. No entanto, novos desafios ambientais e de governança são esperados com a mudança do clima. O Paquistão é classificado como um dos países mais propensos a desastres no mundo, especialmente com a retirada da cobertura vegetal do país desde sua independência em 1947 e sua difícil coordenação política interna, que mina ações de mitigação. Karachi, o principal polo financeiro e industrial do país, deve estar submersa em 2060.

b) Relações com os Estados Unidos

Desde 2001, os EUA tentam promover com sua política antiterrorismo um Estado paquistanês mais estável, democrático e próspero e que combata militância religiosa. O engajamento e o auxílio americano caíram desde 2010, após o Congresso condicionar assistência à melhoria na democracia e nos direitos humanos no país, e atingiu o ponto mínimo no governo Trump. O ponto crítico da relação ocorreu em 2011, quando se descobriu que Osama Bin Laden recebeu anos de refúgio no Paquistão, e os EUA pareceram favorecer a Índia em suas relações[822]. Além disso, houve mudanças significativas no cenário mais geral, com o aumento da inimizade entre China e EUA, com reforço do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) com a Índia. Ao mesmo tempo, os chineses são os maiores aliados do Paquistão, e os EUA saíram do Afeganistão depois de vinte anos, reduzindo a importância das relações com o país vizinho. Ainda assim, os EUA são uma das maiores fontes de investimento no Paquistão e seu maior importador de produtos.

---

[821] O Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) é a maior e mais letal organização guarda-chuva no Paquistão. Criada em 2007, ela inclui a maior parte dos grupos do talibã paquistanês. Não tem vínculos formais com o Talibã afegão e, diferentemente deste, que pretende combater as forças aliadas aos EUA no Afeganistão, a TTP é rival das próprias forças de segurança paquistanesas. O TTP busca implementar a *sharia*, apoiar o controle do Talibã em Cabul e conduzir uma *jihad* defensiva contra as forças paquistanesas. O grupo, após a morte de seu líder em 2018, ganhou novo vigor com a tomada de Cabul pelo Talibã afegão em 2021 e desde então tenta-se negociar um cessar-fogo com o governo paquistanês.

[822] O Exército paquistanês, ainda assim, é mais próximo dos EUA, e o general Qamar Javed Bajwa não apoiou a invasão à Ucrânia, o que marcou uma divisão entre as Forças Armadas e o governo Khan.

Durante o governo de Khan, declarações do primeiro-ministro paquistanês causaram rusgas com Washington: Khan afirmou que não aceitaria bases dos EUA para ataques ao Afeganistão; criticou a participação histórica do Paquistão na guerra ao terror; disse que a invasão de Cabul era o fim da escravidão e, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), reclamou sobre a culpa do fracasso do Afeganistão ter sido colocada em seu país.

O governo paquistanês atual tenta reformular relações bilaterais com mais foco em geoeconomia do que em segurança, mas não há sinais de que sua nova ênfase será aceita por Washington, uma vez que o país tem muitas barreiras ao investimento e ao comércio e problemas de segurança. Biden ainda não se encontrou com primeiro-ministro paquistanês. Ademais, em 2018, quando Trump pediu que o Paquistão auxiliasse nas conversas com o Talibã afegão, o país continuou a dar abrigo a membros do Talibã, o que gerou desconfiança.

Para mais detalhes, ver a subseção específica na seção "Política Externa dos Estados para o Grande Oriente Médio" do tópico 3.2.1.

c) Relações com a China

Paquistão e China são aliados históricos, uma longa amizade, de mais de 40 anos, e têm adensado suas relações políticas, militares e econômicas. Pequim reconheceu a natureza internacional da disputa Índia-Paquistão da Caxemira, enfatizando as resoluções da AGNU e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em vez de simplesmente denominar o conflito um tema bilateral. Islamabad endossa completamente a posição da China em questões centrais, incluindo o mar do Sul da China, Taiwan, Xinjiang e Tibete. No campo militar, a China é um parceiro essencial para o Paquistão, sendo o maior fornecedor de armamentos.

O Corredor Econômico Sino-Paquistanês (CPEC, na sigla em inglês), lançado em 2015, é parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e emblemático da integração econômica. Os projetos contemplam energia (fóssil e renovável), transportes (ferrovias, dutos, rodovias), desenvolvimento industrial, agrícola e social (vacinas, saneamento, educação, saúde) e o principal projeto, o porto de Gwadar, porta de entrada do corredor China-Paquistão, passando pela Caxemira paquistanesa e a Região Autônoma Uigur de Xinjiang, via a estrada Karakoram.

d) Relações com a Índia

Geopoliticamente, o Paquistão pode ser visto como Estado pivô na região sul-asiática islâmica. Historicamente, o país é refúgio de muçulmanos do continente sul-asiático entre a maioria hindu vizinha. As relações do Paquistão com a Índia são pautadas por conflitos e rivalidade: os países tiveram quatro guerras desde 1948, três das quais sobre a Caxemira, a mais recente em 1999. Desde a separação do território indiano e paquistanês, há um sentimento de traição pelo fato de o Paquistão não ter obtido a Caxemira, contígua a seu território e de maioria muçulmana. As relações bilaterais são quase inexistentes desde o ataque terrorista na Caxemira, em Pulwama, em 2019, atribuído pela Índia ao JEM, ao qual a Índia respondeu com ataque aéreo em campo suspeito no Paquistão. A reação paquistanesa foi de rechaçar mudanças administrativas unilaterais da Índia de 2019 na região da Caxemira administrada pelos indianos. Os paquistaneses acusam a Índia de reprimir a maioria muçulmana do vale da Caxemira, e a Índia culpa o Paquistão de apoiar militância anti-Índia. No início de 2021 os dois países publicaram um comunicado conjunto reafirmando compromisso mútuo com cessar-fogo na região do conflito. Para mais detalhes sobre o relacionamento com a Índia, ver seção II do tópico 3.8.1.

e) Relações com o Afeganistão

A posição do Paquistão no momento da tomada de Cabul pelo Talibã em 2021 foi de apoio pelo primeiro-ministro Khan, particularmente pelo medo paquistanês de perder territórios para comunidades como a *pashtun*[823], o que os fazem preferir o nacionalismo islâmico. Além disso, há uma preocupação com a fronteira com o Afeganistão, já que a Linha Durand[824] não é aceita pelo Afeganistão, e o Talibã parecia oferecer mais tranquilidade por enfatizar a identidade islâmica sobre um eventual Pashtunistão. O Paquistão operou como uma das principais fontes de financiamento e apoio logístico para o Talibã por décadas, mas já fez operações contra os membros do grupo sob pressão dos EUA. Por fim, o Talibã seria um governo mais próximo do Paquistão do que um governo pró-Índia, como o anterior, de Ashraf Ghani. Nesse sentido, o novo governo afegão é uma coalizão que atenderia aos interesses tanto do Paquistão quanto do Irã. No entanto, o novo governo Paquistanês não reconheceu o governo Talibã no Afeganistão, e, desde pelo menos agosto de 2022, o Talibã afegão vem adotando medidas que têm agravado a situação securitária do Paquistão e deteriorado a relação bilateral: o Talibã afegão tem oferecido apoio operacional ao TTP e dado abrigo ao grupo no Afeganistão, não reconheceu a Linha Durand e está aberto a uma aproximação com a Índia.

f) Relações com a Rússia

Durante o governo de Khan, houve aproximação com a Rússia, já em curso desde a deterioração das relações entre Paquistão e Washington, em 2011, indicando uma possível nova tríade na região: Rússia-China-Paquistão. A visita de Khan à Rússia em 2022, a primeira de um primeiro-ministro paquistanês em 23 anos, centrou-se no projeto de gasoduto Pakistan Stream para gás natural russo, na situação do Afeganistão e no contraterrorismo, uma mudança em relação à tradicional proximidade Rússia-Índia, ao mesmo tempo em que EUA e Índia se aproximam. Com o novo primeiro-ministro, as relações seguem amistosas, com um encontro, em setembro de 2022, entre Putin e Shehbaz Sharif, à margem da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), na qual Putin descreveu o Paquistão como um parceiro prioritário no sul asiático e ofereceu a cooperação russa para operacionalizar o Pakistan Stream.

[823] Os *pashtuns* contam com um movimento organizado, o Pashtun Tahafuz Movement (PTM), que pede mais inclusão social e econômica, mas não busca independência. O território dos *pashtuns* foi usado em guerras por anos, e a língua desse grupo não é reconhecia internamente.

[824] A Linha Durand, que delimita uma fronteira de 2.640 km entre Afeganistão e Paquistão, é o resultado de um acordo entre o então secretário britânico na Índia (*sir* Mortimer Durand) e o emir do Afeganistão (Abdur Rahman Khan), quando o Paquistão ainda era parte da Índia. A linha divide os *pashtuns*, maioria étnica no Afeganistão, em dois países. O Afeganistão estimula que os *pashtuns* paquistaneses tenham seu próprio Estado. Nenhum governo afegão reconheceu a legitimidade da linha por vê-la como arbitrária. O Paquistão já tentou colocar postos de fronteira e cercas na área.

XI. Questão israelo-palestina

a) Antecedentes

A questão israelo-palestina remonta ao fim do Império Turco-Otomano. Durante a Primeira Guerra Mundial, há dois marcos importantes:

1) Acordo Sykes-Picot (1916): acordo secreto entre Reino Unido e França, que dividiu o território em áreas distintas de influência e controle direto das duas nações europeias; e
2) Declaração Balfour (1917): assinada pelo chanceler britânico e tributária dos esforços do *lobby* judeu no Reino Unido, sobretudo do barão de Rothschild, no sentido de obter o apoio expresso do país às reivindicações de uma "*national home*" para o povo judeu[825].

Com o fim do conflito, há o estabelecimento, pela Liga das Nações (LDN), de mandatos – britânico e francês – sobre a região que hoje abrange Palestina, Israel, Síria, Líbano, Iraque e Jordânia. O mandato do Reino Unido sobre a Palestina (1920-1948) obedeceu aos limites discutidos na Declaração Balfour.

Entre 1920 e 1948, a região da Palestina permaneceu sob mandato britânico, contexto no qual houve piora das tensões entre árabes e judeus. A imigração judaica aumentou significativamente no período, estimulada pelo antissemitismo europeu e pelo fenômeno de "*statelessness*" (minorias desprovidas de nacionalidade e direitos). Entre 1936 e 1939, houve a eclosão da Grande Revolta Palestina, que se iniciou com movimentos grevistas e se intensificou, voltando-se contra as autoridades coloniais britânicas, que consideravam próximas aos sionistas. Diante disso, os britânicos passaram a considerar planos de partição, como a proposta da Comissão Peel (1937), e restrições à imigração e ao uso da terra, como as do White Paper (1939). Tais medidas foram vistas como negativas tanto por sionistas (grupo organizado de *lobby* político judeu, orientado pelas ideias de Theodore Herzl) quanto pelos árabes palestinos.

Fonte: Wikipedia

[825] Balfour também previa que: "*nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities, in Palestine or the (...) political status of Jews in any other State*."

b) Marcos históricos e processo de paz

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e como consequência do genocídio judeu, elevou-se a pressão para o estabelecimento de um Estado judeu[826]. Assim, iniciaram-se debates sobre o encerramento do mandato britânico na Palestina[827] já na 1ª Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1947, da qual participaram cinco países árabes (Egito, Iraque, Líbano, Arábia Saudita e Síria) e representações de árabes (Alta Comissão Árabe) e de judeus palestinos (Agência Judaica para a Palestina). Em 1947, para estudar a solução a ser implementada após o fim do mandato, foi criado o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP, na sigla em inglês). Esse comitê apresentou duas propostas: 1) um plano de partição do território entre dois Estados independentes, um árabe e um judeu (Solução de Dois Estados); ou 2) o estabelecimento de uma federação, formada por um Estado árabe e um Estado judeu, com Jerusalém como capital federativa. Prevaleceu a primeira.

Desse modo, em novembro de 1947, durante sessão presidida pelo brasileiro Oswaldo Aranha, foi aprovada a A/RES/181 (II), resolução que determinou o fim do mandato britânico sobre a Palestina e a criação (até outubro de 1948) de um Estado árabe e um Estado judeu na região, com a cidade de Jerusalém posta sob um regime especial. A Agência Judaica para a Palestina aceitou, relutantemente, os termos da resolução; a Alta Comissão Árabe os rejeitou. Assim, em 1948, houve a efetiva criação do Estado de Israel, obedecendo (ao menos formalmente) as fronteiras previstas na Resolução 181. Imediatamente, iniciou-se a 1ª Guerra Árabe-Israelense. O primeiro conflito entre árabes palestinos e israelenses resultou na ampliação do território sob controle de Israel (a Faixa de Gaza e a Cisjordânia eram as únicas exceções) e em grave crise humanitária que precipitou a diáspora de mais de 700 mil árabes palestinos[828]. Em resposta, a AGNU aprovou a A/RES/194 (III), que exigiu a desmilitarização e a internacionalização de Jerusalém e previu o direito de retorno de palestinos forçosamente deslocados. Um armistício foi assinado em 1949, e, nesse mesmo ano, após assumir o compromisso de implementar as Resoluções 181 e 194, Israel tornou-se membro da Organização das Nações Unidas (ONU).

No início dos anos 1950, Gamal Abdel Nasser[829] protagonizou um golpe militar no Egito, que derrubou a monarquia e estabeleceu uma república. Nasser liderou o Egito de 1952 a 1970, e tornou-se o principal porta-voz do movimento nacionalista árabe (pan-arabismo). Em 1956, em resposta à nacionalização do canal de Suez promovida por Nasser, Israel, França e Reino Unido invadiram o Egito, precipitando a Crise de Suez. Sob pressões dos Estados Unidos (EUA) e da União Soviética (URSS), que, apesar do contexto de Guerra Fria, convergiram nesse momento, as tropas invasoras retrocederam.

Em 1967, o Egito de Nasser promoveu bloqueio no acesso de navios israelenses ao mar Vermelho, e Israel respondeu com ação militar, dando início à Guerra dos Seis Dias. Ao fim do conflito, o território sob controle israelense havia triplicado, passando a abranger a Cisjordânia e Jerusalém oriental (tomadas da Jordânia), a Faixa de Gaza e a Península do Sinai (tomadas do Egito), e as Colinas de Golã (tomadas da Síria). Nos termos da S/RES/242 (1967), passou-se a

---

[826] A primeira grande obra do pensamento sionista foi "O Estado Judeu" (1896), de Theodor Herzl. Nela, o autor defende o estabelecimento de um Estado judeu como solução para a questão do antissemitismo e da assimilação de judeus na Europa – ele próprio tendo sido um judeu austríaco.

[827] O mandato britânico sobre a Palestina, que observou a divisão feita no Acordo Sykes-Picot, durou de 1920 (fim do Império Turco-Otomano após a Primeira Guerra Mundial) até 1948.

[828] Esse episódio ficou conhecido pelos árabes palestinos como *Nakba*: a grande tragédia.

[829] Nasser foi presidente do Egito entre 1954 e 1970. Entre 1958 e 1961, ele presidiu a República Árabe Unida, união entre o Egito e a Síria que seria a primeira etapa em direção a uma "nação pan-árabe", mas teve curta duração.

considerar tais territórios como "territórios sob ocupação israelense". De acordo com essa resolução, uma paz duradoura no Oriente Médio dependeria da retirada das forças armadas israelenses desses territórios, de acordo com o *land-for-peace principle*: a negociação de paz com os países árabes deveria envolver o fim da ocupação militar por tropas de Israel.

Ao longo do tempo, os palestinos passaram a se organizar. A Organização pela Libertação da Palestina (OLP) foi criada em 1964, durante uma cúpula da Liga Árabe, e com sede na Jordânia. A adesão do grupo à luta de guerrilha e a radicalização[830] levou à expulsão da OLP da Jordânia (Setembro Negro, 1970-1971), e ao seu deslocamento para o Líbano. Yasser Arafat, palestino nascido no Egito, tornou-se presidente da OLP em 1969.

Em 1973, Síria e Egito promoveram um ataque surpresa a Israel, durante o feriado do Yom Kippur, dando início à Guerra do Yom Kippur (1973). A Jordânia chegou a alertar Israel sobre possível ataque, mas a primeira-ministra Golda Meir considerou ser um alarme falso, e o exército egípcio conseguiu invadir o território israelense, temporariamente reconquistando a Península do Sinai (algo semelhante ocorreu com as Colinas de Golã, com a Síria). Apesar disso, com auxílio dos EUA de Nixon, Israel venceu a guerra e manteve os territórios sob seu controle. Como resultado, Nasser perdeu credibilidade e o pan-arabismo arrefeceu. A partir de então, iniciou-se um período sem conflitos diretos, marcado por negociações de paz mediadas pelos EUA.

Com os EUA como mediador, houve um acordo interino em 1975, que determinou a retirada de tropas israelenses dos territórios ocupados. Em 1977, Menachem Begin, de uma coalizão de direita, assumiu como primeiro-ministro israelense. Isso não dificultou o processo de negociação, porém, em 1977, o presidente egípcio Anwar Al-Sadat, sob a política de *Egypt First*, tornou-se o primeiro líder egípcio a visitar Israel, o que gera reações negativas da Síria de Hafez Al-Assad e da Líbia de Muammar Kadafi.

Em 1978, o presidente estadunidense Jimmy Carter mediou acordos entre Anwar Al-Sadat e Menachem Begin. Os Acordos de Camp David previram: 1) o reconhecimento mútuo entre Egito e Israel; 2) autorização de viagem para os cidadãos dos dois países; e 3) retirada gradual do Exército israelense da Península do Sinai, a ser concluída até 1982 – o território foi efetivamente devolvido em 1982[831]. Al-Sadat foi morto em 1981 por radicais islâmicos opostos ao acordo.

Ao longo dos anos 1970, o processo de paz entre israelenses e palestinos ganhou força, em parte devido à institucionalização da representação palestina e à maior aceitação desta perante a ONU[832]. Em seguida, ocorreu processo de fissuras dentro do apoio árabe no que concerne ao endosso à posição palestina[833]. Já entre os anos 1960 e 1980, observou-se um adensamento da agenda desenvolvimentista e anticolonial no âmbito da ONU, o que levou à aprovação de duas resoluções pela AGNU que fizeram coro à autodeterminação dos povos (A/RES/1514 (XV) e A/RES/2625 (XXV)) e ao apoio à causa palestina. Além disso, houve um movimento desde o final dos anos 1970 no sentido de maior abertura de Israel em relação a países árabes (Acordos de Camp

---

[830] Em 1972, houve o atentado dos Jogos Olímpicos de Munique; a OLP não assumiu envolvimento direto, mas também nunca negou expressamente a participação. Essa estratégia foi utilizada pela organização como modo de chamar a atenção para a causa palestina sem, porém, comprometer sua credibilidade em processos pacíficos de negociação ou com a comunidade internacional.

[831] Diferentemente do que ocorreu com o Sinai, as Colinas de Golã foram anexadas por Israel, que passou a aplicar sua legislação no território a partir de 1981. Por meio da S/RES/297, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) declarou tal medida inválida, mas situação de fato permanece, até o os dias atuais.

[832] Em 1974, a OLP comparece à AGNU e pede reconhecimento da causa palestina. Na ocasião, a AGNU reconhece a OLP como única e legítima representante do povo palestino (com voto favorável do Brasil).

[833] Marcante, nesse sentido, é o episódio do Setembro Negro, em 1970, em que tropas jordanianas massacram populações palestinas refugiadas.

David[834]). Nos anos 1980, de outro modo, houve endurecimento das políticas israelenses[835], o que levou à Primeira Intifada, em 1987.

A Primeira Intifada foi uma série de levantes generalizados palestinos, entre 1987 e 1993, contra a ocupação israelense dos territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, que pertenciam aos palestinos segundo as fronteiras anteriores a 1967, no marco do Plano de Partição. Teve como uma de suas consequências o estabelecimento do Conselho Nacional Palestino (CNP)**,** como um parlamento não oficial em exílio. Em 1988, o CNP declarou intenção de chegar a uma solução sobre a questão da Palestina e proclamou a independência do Estado da Palestina, tendo Jerusalém como capital. Ato contínuo, o CNP reconheceu a existência do Estado de Israel, posição reiterada por Yasser Arafat, então líder da OLP.

Após a Guerra do Golfo (1990-1991) e sob pressão da Primeira Intifada, tem-se um novo momento mais ativo de negociações, no qual os EUA voltam a atuar como mediadores do processo de paz israelo-palestino. A posição israelense também sofre alteração: com a OLP mais disposta a negociar, tem-se o vislumbre do possível estabelecimento de um Estado palestino, territorialmente contíguo a Israel.

A Conferência de Madri (1991) marcou a reaproximação de israelenses e palestinos[836]. Foi sediada pela Espanha e apoiada pelos EUA e pela (ainda não formalmente extinta por questão de meses) URSS. Logo após a conferência, que envolveu outros países árabes, como Líbano, Jordânia e Síria, foram promovidas negociações bilaterais entre a delegação conjunta de Jordânia-Palestina e Israel.

Após diálogos exploratórios informais mediados por representantes do governo norueguês, iniciam-se as negociações que se concluirão nos Acordos de Oslo, os dois primeiros acordos assinados entre Israel e a OLP. O Acordo de Oslo I foi assinado em 1993, em Washington, e correspondeu à Declaração de Princípios (*Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* – DOP) que norteou, daquele momento em diante, o processo de paz entre Israel e Palestina, com base nas Resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A declaração previa uma primeira fase de implementação, abrangendo medidas como a criação de um autogoverno interino palestino – a Autoridade Nacional Palestina (ANP), criada em 1994, via Acordo Gaza-Jericó (1994) – e a retirada das Forças de Defesa de Israel (IDF, na sigla em inglês) das regiões ocupadas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e acordou-se um período interino de cinco anos para vigência interina do tratado, durante o qual um acordo definitivo seria negociado. Questões pendentes, como o *status* de Jerusalém, a questão dos refugiados palestinos, e a questão dos assentamentos israelenses em território palestino, permaneceriam sob um "status permanente de negociações".

Após Oslo I, a OLP e Israel trocaram cartas de reconhecimento mútuo, assinadas por Yitzhak Rabin e Yasser Arafat. Assim, a OLP passou a reconhecer o Estado de Israel e comprometeu-se a rejeitar o emprego de violência, e Israel reconheceu a OLP como representante do povo palestino e como parceiro em negociações. Arafat também passou a poder retornar aos territórios palestinos ocupados.

Em 1995, o Acordo de Oslo II, assinado no Egito, marcou o início de negociações de um acordo de paz abrangente. Também conhecido como Acordo de Taba, ele estabeleceu

---

[834] Os acordos aprovam um *Framework for Peace in the Middle East,* dispondo sobre territórios palestinos, que foi rejeitado pela AGNU por não haver tido participação dos palestinos nas negociações.

[835] Em 1980, foi aprovada legislação que estabeleceu Jerusalém como "capital completa e unificada" de Israel.

[836] Na Conferência, Israel pede a revogação da resolução A/RES/3379 (XXX), que havia reconhecido o sionismo como forma de racismo. A revogação ocorre ainda em 1991, pela Resolução A/RES/46/86.

especificações e limitações do autogoverno interno palestino da ANP. Foram criadas as áreas A, B e C na Cisjordânia: a ANP recebeu poderes limitados nas áreas A e B, além do compromisso de novas negociações sobre o território restante. Em 1995, porém, o premiê israelense Yitzhak Rabin foi assassinado por um extremista judeu contrário ao diálogo com os palestinos, o que comprometeu novas negociações. Assim, o chamado "processo de Oslo" terminou sem a assinatura de um acordo de paz.

Em 2000, houve a Cúpula para a Paz no Oriente Médio, realizada em Camp David, com mediação do presidente Bill Clinton, a qual terminou sem acordo sobre o *status* final dos territórios. Após seu fracasso, houve protestos palestinos generalizados na Cisjordânia e na Faixa de Gaza – a Segunda Intifada, com episódios mais violentos do que os verificados na primeira – em reação à visita do premiê israelense Ariel Sharon ao Monte do Templo, em Jerusalém.

Em 2002, na Cúpula de Beirute, a Arábia Saudita propôs a Iniciativa de Paz Árabe, que foi adotada pela Liga Árabe e recebeu apoio de União Europeia (UE), EUA e ONU. A iniciativa propunha a Israel o reconhecimento do direito de existir e a normalização das relações diplomáticas em troca da retirada de tropas dos territórios ocupados desde 1967. O plano ia ao encontro não só das Resoluções S/RES/242 (1967) e A/RES/194 (III), mas também da resolução adotada na Cúpula Árabe do Cairo, de 1996, que estabeleceu como opção estratégica dos países árabes, no processo de paz no Oriente Médio, o respeito ao Direito Internacional.

Em 2004, Arafat morre e é sucedido por Mahmoud Abbas, que preside a ANP desde então. Após a retirada de tropas israelenses da Faixa de Gaza, em 2005, outro grupo político palestino – mas de viés islamita – começa a ganhar força no território, o Hamas[837]. Em 2006, o grupo venceu eleições legislativas nos territórios palestinos; diante disso, os EUA declararam apoio restrito a Mahmoud Abbas. Em 2007, após conflito contra forças da ANP e do Fatah[838], o Hamas assumiu o controle da Faixa de Gaza, que mantém até hoje.

Em 2007, a Conferência de Annapolis marcou a implementação do "*Roadmap for Peace*". Na conferência, reafirmou-se a solução de dois Estados e o lançamento de negociações para a conclusão de um tratado de paz. O "Caminho para a Paz" foi um documento concluído pelo Quarteto (EUA, UE, Rússia e ONU) em 2003, prevendo, entre outras coisas, a solução do conflito por meio da implantação de um Estado palestino independente. A Conferência de Annapolis foi boicotada e duramente criticada pelo Hamas e pelo Irã. Entre 2007 e 2008, portanto, o governo Bush tentou mediar conversas entre Israel e a OLP, mas não houve acordo.

Após tornar-se premiê israelense em 2009, Binyamin Netanyahu[839] estabeleceu condicionalidades para que Israel aceite um Estado palestino. Em 2011, houve a Primavera Árabe, que desestabilizou politicamente diversos países do Oriente Médio. Nesse contexto, a Palestina tentou tornar-se membro da ONU, sem sucesso. Passou, porém, a ser membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), e, em 2012, Estado Observador da ONU.

A partir de 2013, o governo Obama tentou retomar as negociações de paz, mas não obteve sucesso. Em 2014, houve nova escalada de tensões e episódios de violência na Cisjordânia e na Faixa de Gaza. Em 2015 e em 2016, o Congresso americano (majoritariamente republicano)

---

[837] O Hamas foi criado em 1987 por egressos da Irmandade Muçulmana. O grupo guia-se pelo princípio de que "a terra da Palestina é uma terra islâmica" (Carta de Princípios de 1988).

[838] O Fatah, fundado por Yasser Arafat, é a mais importante das facções da OLP, que se caracteriza por ser uma confederação multipartidária.

[839] Atual primeiro-ministro de Israel desde dezembro de 2022; já ocupou o cargo outras duas vezes: de 1996 a 1999 e de 2009 a 2021.

aprovou leis que buscavam proteger Israel (e os assentamentos israelenses na Cisjordânia) de possíveis sanções econômicas e facilitar o comércio com a região; o Departamento de Estado e a Presidência, contudo, emitiram declarações afirmando que a legislação contrariava a posição tradicional dos EUA. Em 2016, os EUA se abstêm na votação da Resolução S/RES/2334, que determina que os assentamentos israelenses são contrários ao Direito Internacional, e John Kerry, secretário de Estado americano, propôs seis princípios que deveriam reger as negociações futuras de uma solução de dois Estados[840].

c) Atores envolvidos no processo

Na questão israelo-palestina, observa-se a atuação de atores extrarregionais – para além dos atores regionais – no processo de instabilidade regional, o que conforma um quadro de guerra de procuração nos embates entre os principais grupos de interesse.

No que concerne aos atores extrarregionais, deve-se mencionar a atuação dos EUA no processo. Sendo um ator engajado com o Estado de Israel desde a sua fundação[841], os EUA guardam relações históricas, sociais e culturais com o Estado judeu. Desde 1945, é certo que houve variação de ênfases nos apoios a Israel (com alguma inconstância na disponibilidade de diálogo com representantes palestinos), mas em nenhum momento a aproximação com Israel foi questionada. Mais recentemente, os EUA protagonizaram os principais momentos de aproximação entre israelenses e palestinos (1991, 1993, 1995, 2000, 2003, 2007). Na presidência de Trump, a aproximação incontestável com Israel levou as relações com a Palestina aos níveis mais baixos, com medidas que reforçaram a sensação de alienação desse grupo[842]. Na presidência de Biden, houve reversão de algumas medidas em relação à população Palestina[843], mas, no geral, mantendo a estreita cooperação com Israel. O apoio a Israel é uma das poucas matérias em que há consenso bipartidário no congresso norte-americano, e é visto por congressistas como um contraponto geopolítico necessário à posição do Irã no Oriente Médio.

O Irã e grupos de viés islâmico, como o Hezbollah, também são atores relevantes nas tensões regionais. Desde 1979, a Palestina recebe apoio político iraniano nas suas reivindicações. Desde a criação do grupo Hamas (1987), o Irã vem apoiando o grupo política e militarmente na luta contra Israel, que não é reconhecido pelo regime do aiatolá. Outros grupos, como o Hezbollah (grupo libanês de viés político-religioso), apresentam fortes ligações, com relatos de provisão de treinamento militar para a ala combativa do Hamas[844]. Concernente às relações Irã-Palestina, notam-se relações algo tensas com a ANP, em razão da rivalidade entre esta e o Hamas. Mais recentemente (2015), há relatos de tensões também entre Irã e Hamas, em função do apoio deste

[840] Esses são os *John Kerry parameters*, propostos em dezembro de 2016, após a Resolução 2334 (2016). Dentre os parâmetros, previu-se a solução de dois Estados com o Estado palestino desmilitarizado.

[841] Embora o Estado de Israel tivesse em sua formação um viés ideológico mais próximo da URSS, tendo o Knesset apresentado maioria de esquerda socialista nas primeiras três décadas, essa aproximação política e ideológica erode com o tempo e arrefece no contexto da Crise de Suez (1956). Foi marcante, para essa mudança de posição, o episódio de venda de armas tchecas, do bloco soviético, para o Egito em 1955.

[842] Nesse sentido, houve fim da contribuição à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), que provê alívio da situação humanitária da população palestina, além do "Acordo do Século", rejeitado por representantes palestinos.

[843] Biden retoma investimentos em benefício da população palestina nos territórios da Cisjordânia e na Faixa de Gaza, além de retomar as contribuições para a UNRWA.

[844] Note-se que o Hamas é grupo de viés sunita, enquanto o Hezbollah é de viés xiita. Ambos guardam estreitas relações com o Irã e têm concordância no conflito israelo-palestino. Em outras frentes, há discordância, como o apoio do Hamas à oposição na guerra na Síria, conflito em que Irã e Hezbollah apoiam tropas legalistas de Bashar al-Assad.

último aos grupos de oposição na guerra na Síria e da relativa aproximação empreendida entre Hamas e o governo saudita.

No que concerne aos atores internos, há diferentes facções que representam ou já representaram o lado palestino. Primeiramente, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) foi criada em 1964 com o objetivo de juntar uma coalizão de grupos políticos e paramilitares em prol da causa palestina. Ao longo dos anos, a OLP foi moderando seu discurso. Nos anos 1980, ela deixa de recorrer à tática de guerrilha; em 1988, ela apoia a solução de dois Estados; e, no início dos anos 1990, ela reconhece, por meio de carta de Yasser Arafat, o Estado de Israel (ato reciprocado pelo então primeiro-ministro israelense). Após a renúncia do uso da violência para alcançar seus fins, a OLP teve o *status* de organização terrorista sendo progressivamente revogado perante a comunidade internacional. Arafat foi o presidente do Comitê Executivo da OLP de 1969 a 2004, quando, após sua morte, foi sucedido por Mahmmoud Abbas.

Em seguida, o Hamas é um grupo político voltado para a libertação da Palestina, de viés religioso-militar. Fundado no contexto da Primeira Intifada (1987), o grupo foi inicialmente um braço da Irmandade Muçulmana (organização político-religiosa fundada em 1928, no Egito). O Hamas rivaliza com a ANP (conduzida por Abbas). Atualmente, o Hamas controla a faixa de Gaza, enquanto a ANP controla a Cisjordânia. O Hamas é considerado uma organização terrorista por diversos países, como os EUA desde 1997, Canadá, Japão e Paraguai, e por organizações internacioneus, como a UE e Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao lado do Hamas, atua a Jihad Islâmica Palestina[845], grupo paramilitar mais radical, também designado como organização terrorista por boa parte da comunidade internacional.

A Autoridade Palestina (AP), ou Autoridade Nacional Palestina (ANP), é o grupo que exerce o governo *de jure* da Palestina. Sua criação se deu como consequência dos acordos de Oslo de 1993 a 1995. A ANP é controlada pelo principal braço das coalizões civis, o Fatah, e é conduzida pelo sucessor político de Arafat, Mahmmoud Abbas. No momento, a ANP governa de fato somente as áreas da Cisjordânia, sendo a Faixa de Gaza governada pelo Hamas desde 2007, quando a região foi tomada pelo grupo após a vitória nas eleições legislativas no ano anterior. Desde 2013, a ANP se designa como "Estado da Palestina", embora quem represente a entidade política palestina nas Nações Unidas seja a OLP, na qualidade de Estado não membro observador, conforme a A/RES/67/19.

O Fatah é uma organização política fundada em 1959 como um movimento político, e em 1965 formalizada como partido político. Como movimento político, o Fatah integra outras organizações palestinas (OLP e ANP) e conduz as relações internas de gestão do Estado palestino. O Fatah é presidido por Mahmmoud Abbas.

Em outubro de 2022, o governo da Argélia sediou diálogo voltado para promover a reconciliação entre os diferentes grupos palestinos. Participaram das conversas, em Argel, o Fatah, o Hamas, a Jihad Islâmica Palestina e mais de uma dezena de outros grupos. Além de promover a unidade palestina, o encontrou visou ao fortalecimento dos laços bilaterais com o país do norte da África. As partes assinaram um acordo após dois dias de negociação. Se, por um lado, não se atingiu um compromisso em relação a um governo de unidade, por outro, firmaram-se termos acerca do fortalecimento institucional da OLP e acerca da realização de eleições para o Executivo e o Legislativo.

---

[845] Movimento islâmico fundado em 1981, com o objetivo de estabelecer um Estado palestino nos territórios da Cisjordânia, Faixa de Gaza e em territórios que hoje fazem parte de Israel. O grupo opõe-se ao processo de paz e à abordagem de negociação com Israel, adotando a luta armada.

No lado de Israel, o Estado combate os diferentes grupos palestinos sob o argumento de que há recurso a meios violentos e táticas terroristas por parte dessas facções. O Estado judeu conta com o apoio dos EUA em suas políticas e usa o peso geopolítico desse ator na contraposição à influência regional do Irã no Oriente Médio. Desde o malogro das negociações do início dos anos 1990, a política israelense foi se movendo mais em direção a uma posição de não diálogo e não aceitação da solução de dois Estados. É exemplo disso o início da construção do muro nos territórios ocupados. Ao longo dos anos 2000, a posição de Israel não vem se mostrando mais aberta ao diálogo, o que confirma o impasse. Enquanto Netanyahu esteve fora do cargo de primeiro-ministro, entre junho de 2021 e dezembro de 2022, seus sucessores mantiveram a mesma orientação em relação ao conflito israelo-palestino. Ultimamente, generais de Israel vêm sofrendo pressões do Tribunal Penal Internacional (TPI) diante da adesão da Palestina ao estatuto da Corte[846], com a possibilidade de julgamento de indivíduos que tenham cometido crimes sob a jurisdição do Tribunal[847] no território da Palestina.

d) Atualidades

A eleição de Donald Trump, em 2016, modificou a estratégia da política externa americana em relação à questão israelo-palestina, inaugurando um período marcado por novas tensões e acordos firmados bilateralmente entre países árabes e Israel. Durante a campanha, Trump afirmou que chegaria a um acordo de paz entre Israel e Palestina[848].

Em dezembro de 2017, a administração Trump reconheceu Jerusalém como capital de Israel e anunciou a transferência da embaixada dos EUA de Tel Aviv para a cidade, causando protestos da OLP-ANP, que cortou contatos diplomáticos com os EUA. Em 1980, o Knesset israelense aprovou uma lei prevendo Jerusalém como capital "completa e unificada" do Estado de Israel. Na sequência, o CSNU aprovou resolução S/RES/478 (1980), afirmando que o reconhecimento de Jerusalém como capital seria uma violação do Direito Internacional, e conclamando os Estados a transferirem suas representações para Tel Aviv. Desde 1996, com a aprovação do *Jerusalém Embassy Act* pelo Congresso Americano, prevendo a mudança da capital, sucessivos presidentes adiavam a implementação da mudança da capital de Tel Aviv para Jerusalém alegando motivos de "segurança nacional". A nova embaixada americana, em Jerusalém, foi inaugurada em 2018; ao longo deste ano, os EUA reduziram o auxílio financeiro bilateral aos palestinos, interromperam as contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês),

[846] Sobre a situação da Palestina, a adesão ao estatuto da Corte ocorre em 2015, mas com aceitação da cláusula contida no Artigo 12, que permite à Corte o exercício de jurisdição para fatos anteriores ao ingresso do Estado no estatuto (no caso, para fatos desde junho de 2014). No julgamento, houve questionamento sobre a natureza estatal da Palestina, mas a Corte não decidiu sobre a *statehood* da Palestina, atendo-se à definição da jurisdição territorial para o julgamento do caso e entendendo que, nos termos de resoluções da ONU, "território palestino" compreende também os territórios ocupados por Israel no contexto da Guerra dos Seis Dias. Para mais informações, consultar: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/palestine/210215-palestine-q-a-eng.pdf.

[847] Exceto no caso do crime de agressão, uma vez que, para exercício da jurisdição em relação a esse crime, devem ser partes das Emendas de Campala tanto o Estado cujos nacionais cometeram os atos, como o Estado em que os atos foram praticados.

[848] No que se refere às relações EUA-Israel durante o governo Trump, verificou-se forte protagonismo do genro do presidente americano, Jared Kushner.

deixaram a UNESCO[849] e ordenaram o fechamento do escritório da OLP em Washington[850]. Também em 2018, novos protestos populares eclodiram, e tropas israelenses mataram mais de 170 manifestantes. Em novembro, tropas israelenses invadiram Gaza e prenderam militantes palestinos; de Gaza, foram feitos ataques de mísseis contra Israel.

Em 2019, Trump reconheceu as Colinas de Golã como território israelense e o secretário de Estado americano anunciou inflexão na posição dos EUA quanto aos assentamentos israelenses, que não seriam considerados inconsistentes (*per se*) com o Direito Internacional.

Em 2020, o governo Trump lançou a iniciativa Paz para a Prosperidade: *Peace to Prosperity* ou *Vision for Peace*. Tratou-se de plano que consolidava a soberania israelense sobre territórios palestinos pré-Guerra dos Seis Dias em troca de um programa financeiro de auxílio ao desenvolvimento para os palestinos. O plano prevê a criação do Estado da Palestina, mas reserva Jerusalém como capital indivisível de Israel. Seus termos foram vistos como favoráveis a Israel pelas lideranças palestinas, que prontamente rejeitaram o plano. Em seu novo mandato como primeiro-ministro, iniciado em 2020, Netanyahu ganhou o apoio dos EUA para anexar partes da Cisjordânia.

A posição israelense foi fortalecida pela assinatura dos Acordos de Abraão (ver subseção seguinte), entre setembro e dezembro de 2020. Até a assinatura dos acordos, apenas dois países árabes – Egito e Jordânia – reconheciam Israel. Por meio deles, Bahrein e Emirados Árabes Unidos (EAU) normalizaram suas relações com o país[851], tendo sido seguidos, até dezembro de 2020, por mais dois países membros da Liga Árabe: Sudão e Marrocos. Os acordos abrem caminho para o estabelecimento de relações diplomáticas entre esses países e, em alguns casos, para a abertura recíproca de embaixadas ou escritórios de ligação. A contrapartida israelense foi a suspensão dos planos de anexação da Cisjordânia.

Em 2021 também foi assinado acordo entre Israel e Kosovo, único a prever o reconhecimento de Jerusalém como capital israelense e a consequente abertura de embaixada na cidade[852]. Hoje, Jerusalém conta com três embaixadas: EUA, Guatemala e Kosovo[853]. No início do governo Biden, foi anunciada a reabertura de consulado na cidade de Jerusalém, que era o posto que na prática mantinha relações com autoridades palestinas; até o momento, esse consulado não foi reaberto. Em 2018, a Austrália chegou a reconhecer Jerusalém Ocidental como capital de Israel, contudo, a decisão foi revista, pelo novo governo australiano, em outubro de 2022.

Em maio de 2021, após semanas de tensões em Jerusalém, a polícia israelense invadiu a Mesquita de al-Aqsa, local sagrado do Islã. Em resposta, o Hamas lançou mísseis contra a cidade de Jerusalém, e Israel retaliou. Isso levou ao pior episódio de tensões desde 2014, com mais de 200 mortes em Gaza e dez em Israel. Logrou-se assinar, no entanto, um acordo de cessar-fogo, apoiado pelo Brasil. Depois de doze anos no poder, Netanyahu não conseguiu formar uma coalizão, na quarta eleição em dois anos, e deixou o cargo de primeiro-ministro de Israel em junho de 2021[854], mas somente por cerca de um ano e meio: em dezembro de 2022, Netanyahu volta ao poder com o governo mais à direita que Israel já teve.

---

[849] Os EUA ainda não retornaram à UNESCO.

[850] Biden chegou a afirmar, em campanha, que reabriria o escritório da OLP em Washington, mas ainda não o fez. De modo geral, o governo Biden não reverteu as medidas adotadas por Trump. Israel segue sendo parceiro estratégico importante dos EUA, que não o pressionam desde 1991.

[851] A normalização incluiu o reconhecimento do Estado de Israel e o gradual estabelecimento de relações diplomáticas.

[852] A embaixada kosovar foi aberta em março de 2021.

[853] O Paraguai chegou a mover sua embaixada para Jerusalém, mas, pouco depois, ela retornou para Tel Aviv.

[854] Sucedido por Naftali Bennet, que foi primeiro-ministro de junho de 2021 a junho de 2022, e depois por Yair Lapid, até dezembro de 2022. Netanyahu foi empossado em 29 de dezembro de 2022 como o atual primeiro-ministro.

Em 2022, houve novos embates na Faixa de Gaza, dessa vez entre o Exército israelense e a Jihad Islâmica Palestina, grupo próximo ao Irã, que o então premiê Yair Lapid, chegou a caracterizar como "*proxy* iraniano". Após intensos bombardeios em Gaza – que resultaram em 41 palestinos mortos, dentre os quais quinze crianças –, um cessar-fogo, intermediado pelo Egito, foi assinado em 8 de agosto. Este foi o pior episódio de violência em Gaza desde o conflito de maio de 2021. Nesse contexto, houve ainda o assassinato da jornalista palestino-americana Shireen Abu Akleh, que foi considerado disparo acidental de um soldado israelense, pelas autoridades do país. Ademais, em setembro de 2022, houve um ataque a ônibus de palestinos, em Nablus, na Cisjordânia, e operação policial israelense no Campo de al-Farah, que resultou na morte de um palestino.

Em outubro de 2022, Israel chegou a um acordo com o Líbano concernente à definição de fronteiras marítimas entre ambos. O acordo, que contou com a mediação dos EUA e da ONU, resolve a disputa de uma região rica em petróleo e gás. Em novembro, em paralelo à realização da 27ª Conferência das Partes (COP27) no âmbito da Conveção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Egito, Israel e Jordânia firmaram acordo com a finalidade de limpar e restabelecer o fluxo do rio Jordão, cujo nível das águas sofreu evidente diminuição. O acordo demonstra o interesse de ambas as partes em cooperar no âmbito do meio ambiente e da preservação das fontes de recursos hídricos, e inclui também o direito do povo palestino aos recursos.

No que se refere à política interna israelense[855], tem-se, desde 2020, instabilidade. Foram realizadas eleições legislativas em abril e setembro de 2019, sem que Netanyahu ou o líder da oposição Benny Gantz lograssem formar uma coalizão de governo, o que exige uma maioria de 61 assentos no Knesset, o Congresso de Israel. Desse modo, houve novas eleições em março de 2020, que resultaram na formação de um governo de unidade entre Netanyahu e Gantz. Este, no entanto, colapsou em dezembro de 2020. Assim, em março de 2021, Israel teve mais uma eleição, que terminou com a formação de um outro governo de unidade, dessa vez entre oito partidos e com Naftali Bennett e Yair Lapid, de partidos distintos, como primeiro-ministro e vice, alternando após dois anos. Em meados de 2022, porém, o governo perdeu sua maioria no Knesset, após renúncias precipitadas por discordâncias entre membros à direita e à esquerda da coalizão. Assim, em junho, Bennet anunciou sua aposentadoria, e Lapid tornou-se premiê interino, convocando novas eleições para novembro de 2022.

Em função dessa última eleição, o ex-primeiro-ministro Benjamin Netanyahu voltou ao poder após o quinto pleito em cerca de três anos e meio. Sua coligação obteve 65 assentos no Parlamento, entre os 120 disponíveis. A segunda força será o bloco de apoio a Yair Lapid, que terá 50 parlamentares. Outros cinco assentos irão para o grupo árabe laico de esquerda Hadash Taal. Os partidos de esquerda Meretz e o nacionalista árabe Balad não superaram a cláusula de barreira, que é de 3,25% dos votos. Considerados apenas os partidos, o Likud de Netanyahu obteve trinta assentos, seguido pelo Yesh Atid, com 24. A terceira força é a sigla de extrema-direita Otzma Yehudit, de Itamar Ben Gvir, que ficou com 14 políticos na Knesset. As eleições de novembro consagraram, portanto, um fortalecimento ainda maior do conservadorismo em Israel.

No dia 30 de dezembro de 2022, a AGNU aprovou resolução na qual solicita um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça (CIJ) acerca da ocupação do território palestino por Israel. Em primeiro lugar, pergunta-se à Corte quais as consequências legais da violação do direito

[855] O Estado de Israel realiza eleições gerais a cada quatro anos. Há apenas uma Câmara, o Knesset, formada por 120 membros e é baseada na proporcionalidade. É necessário criar coalizões para governar, assegurando a maioria de 61 assentos. Há um presidente (mandato de sete anos, eleito pelo Knesset) e um primeiro-ministro.

de autodeterminação do povo palestino, da ocupação prolongada, da criação de assentamentos e da anexação do território palestino ocupado desde 1967, incluindo as medidas que visam à alteração da composição demográfica e do *status* da cidade de Jerusalém, além das consequências da adoção de legislação e de medidas discriminatórias ligadas à questão. Em segundo lugar, pergunta-se como tais práticas afetam o *status* legal da ocupação e quais consequências legais decorrentes desse *status* surgem para todos os Estados e para as Nações Unidas. Foram 87 votos favoráveis, compreendendo os países árabes – inclusive aqueles que normalizaram as relações com Israel –, 26 contrários e 53 abstenções. Os membros permanentes do CSNU dividiram-se, tendo a França optado pela abstenção, os EUA e o Reino Unido votado contrariamente, e a China e a Rússia votado a favor. Entre os países ocidentais, destaca-se, ainda, a Alemanha, que votou contra a resolução. O Brasil se absteve. O tema foi anteriormente tratado pela CIJ em 2004, quando a Corte decidiu, em parecer consultivo, que era ilegal a construção do muro sobre o território palestino ocupado.

e) Acordos de Abraão

Os Acordos de Abraão foram assinados entre EUA, Israel, Bahrein e EAU em setembro de 2020. São um exemplo de nova abordagem em relação às negociações em prol da paz no Oriente Médio, uma vez que levantam as expectativas acerca da possibilidade de aceitação futura dos palestinos, bem como de melhoria nas relações futuras entre Israel e outros países árabes, como a Arábia Saudita. Os acordos abrangem três documentos principais:

1) Declaração sobre os Acordos de Abraão: declaração firmada entre Bahrein, EAU, EUA e Israel, encoraja os esforços de paz e o entendimento entre as pessoas das três religiões abraâmicas, bem como reconhecem como positivo o esforço já feito em prol do restabelecimento de relações diplomáticas entre Israel e seus vizinhos;
2) Tratado de Paz, Relações Diplomáticas e Normalização Total entre Israel e EAU: por meio desse tratado, Israel e EAU visam tornar realidade a visão de um Oriente Médio estável, pacífico e próspero. Para tanto, reconhecem Abraão como ancestral comum de ambos. Estabelecem relações diplomáticas, louvam a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional, como a soberania, o direito à paz e a solução pacífica de controvérsias. O tratado também envolve o fortalecimento da cooperação em áreas diversas, a exemplo de saúde, aviação civil, energia e meio ambiente. Os países também se comprometem a trabalhar em prol de "Agenda estratégica para o Oriente Médio";
3) Tratado de Paz, Cooperação, Diplomacia Construtiva e Relações de Amizade entre Israel e Bahrein: em termos gerais, este tratado segue as mesmas linhas do tratado firmado entre Israel e EAU, incluindo o estabelecimento de relações diplomáticas. Os dois países reconhecem a participação dos EUA no processo e reafirmam o engajamento em prol de continuar os esforços para alcançar a paz e resolver o conflito entre Israel e Palestina.

Até o momento, Israel estabeleceu relações diplomáticas com EAU, Bahrein, Sudão, Marrocos e Kosovo (este tendo sido o único a reconhecer Jerusalém como capital israelense).

f) Discursos na AGNU em 2022

i. Israel

O primeiro-ministro Yair Lapid fez um discurso extremamente patriótico. Recordou os países árabes que normalizaram relações com Israel nos últimos anos (EAU, Bahrein, Sudão e Marrocos) e afirmou que Israel está aberto a normalizar relações com outros países muçulmanos, "da Arábia Saudita até a Indonésia". Lapid destacou que os principais desafios de Israel hoje são 1) a ameaça nuclear do Irã; 2) a desinformação contra Israel feita pelos palestinos e Hamas; 3) os ataques terroristas do Hezbollah e do Hamas; e 4) o antissemitismo no mundo. De forma geral, o principal alvo do discurso foi o Irã, tendo Lapid alegado que o Irã seria o único Estado membro da ONU que "declara abertamente seu desejo de destruir outro" e que Israel fará "o que for preciso" para que o Irã não tenha uma arma nuclear. Sobre a questão palestina, defendeu a fórmula de dois Estados, sob a condição de que o "futuro Estado palestino seja pacífico e não se torne outra base terrorista que ameace o bem-estar e a própria existência de Israel". Sobre a ocupação em Gaza, afirmou que está pronto para suspender restrições, com a condição de que o lançamento de foguetes e mísseis seja interrompido.

ii. Palestina

O presidente da ANP, Mahmoud Abbas, dedicou seu discurso a criticar Israel. Recordou os 74 anos da *Nakba*, quando 80% da população palestina foi expulsa com a criação do Estado de Israel, lembrando que "somos o único povo do planeta que ainda vive sob ocupação". Afirmou que a confiança palestina em alcançar uma paz baseada na justiça e no Direito Internacional está diminuindo e acrescentou que "não aceitamos continuar sendo a única parte que cumpre os acordos que assinamos com Israel em 1993". Abbas anunciou que solicitará ao TPI que investigue os crimes e massacres cometidos por Israel contra os palestinos, a exemplo dos assassinatos de civis e da construção de colônias em territórios palestinos, e que pediu responsabilização e compensação a Reino Unido, EUA e Israel por essas violações. Ele enfatizou que, embora Biden, Lapid e outros líderes mundiais defendam a solução de dois Estados, é necessário "um teste real de seriedade e credibilidade dessa posição", o que exige que Tel Aviv negocie com base nas resoluções da ONU e na Iniciativa de Paz Árabe. Finalmente, criticou as tentativas de obstrução à participação palestina como membro pleno da ONU, argumentando que "a Palestina, Estado Observador há dez anos, provou seu valor como membro pleno".

g) Discurso na AGNU em 2021

i. Israel

O primeiro-ministro Naftali Bennett, em seu discurso, defendeu as ações de Israel durante a pandemia. Bennett afirmou que Israel está cercado por Hezbollah, milícias xiitas e Hamas em suas fronteiras, considerados grupos terroristas, e critica o apoio militar e financeiro do Irã a esses grupos. Segundo ele, o objetivo iraniano é dominar o Oriente Médio com *proxies* no Iêmen, Iraque, Síria e Líbano. Também revelou preocupação com o programa nuclear iraniano, e defendeu ações mais firmes contra o país. Por fim, Bennett fez menção aos "Acordos de Abraão", de 2020, que

normalizaram relações de Israel com EAU, Bahrein e Marrocos e seguem-se a acordos de paz com Egito, em 1978, e Jordânia, em 1994.

ii. Palestina

Mahmoud Abbas, presidente da ANP, criticou a política de assentamentos em Jerusalém e acusou Israel de promover o *apartheid* e a limpeza étnica na região. Afirmou que realizará eleições presidenciais e legislativas assim que o impasse em Jerusalém for resolvido e que tem dialogado para retomar as relações com os EUA. Abbas mostrou-se disposto a negociar a paz e enfatizou seu compromisso com o Direito Internacional, o qual estaria sendo desrespeitado por Israel. Por fim, pediu apoio internacional e deu o prazo de um ano para que Israel se retire dos territórios ocupados, sob pena de a ANP deixar de reconhecê-lo como Estado. Sobre o impasse de Jerusalém: Abbas fez menção à *Nakba* e à Resolução 194 da AGNU (1948), que reconhece o direito dos palestinos de retornarem à terra natal, reaverem propriedades e receberem justa compensação. Sobre o compromisso com o Direito Internacional: o presidente fez menção aos Acordos de Oslo, à Iniciativa Árabe para a Paz (2002) e ao Mapa do Caminho para a Paz (2003). Finalmente, sobre apoio internacional: Abbas pediu que Guterres dê seguimento à ideia de um mecanismo internacional de proteção aos palestinos, discutida anteriormente, e que promova uma conferência para tratar da questão.

XII. Síria

a) Contexto da Guerra Civil Síria

A guerra civil na Síria teve início em 2011, no contexto da Primavera Árabe. Os protestos iniciais surgiram do descontentamento da população com o governo do presidente Bashar al-Assad em janeiro de 2011 e foram catalisados pela prisão e tortura de adolescentes que picharam palavras contra o regime de al-Assad. Não tardou para que as manifestações pacíficas, brutalmente reprimidas pelas forças governamentais, com prisões arbitrárias e centenas de mortos, escalassem, a partir de março, para uma insurgência armada e, depois, uma guerra civil irrestrita, com a formação de diversas milícias, com membros tanto da sociedade civil quanto desertores das Forças Armadas, e grupos rebeldes de oposição, em um conflito de extrema complexidade, com atores domésticos, regionais e extrarregionais envolvidos.

Já em 2011 tentativa de estabelecer missão de monitoramento pela Liga Árabe termina em fracasso, e no início de 2012, plano elaborado pelo ex-secretário geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan, também resulta malogrado. A situação escalaria no decorrer de 2012, com episódios de execuções extrajudiciais por forças de al-Assad; em junho de 2012, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou oficialmente pela primeira vez que a Síria estava em estado de guerra civil, com as milícias de oposição avançando sobre boa parte do território sírio, com o envolvimento de cada vez mais atores, a exemplo dos curdos da região de Rojava, ao norte do país, e de grupos insurgentes jihadistas, como o autoproclamado Estado Islâmico. O que era uma crise política evoluiria para uma situação de colapso estatal, com o território sírio fragmentado e o consequente vácuo de autoridade dando terreno para o avanço de grupos terroristas.

O conflito armado mobilizou inicialmente a oposição representada pelo Exército Livre da Síria (ELS) contra as tropas do governo (Forças Armadas da Síria). No início, o ELS tinha como objetivo a derrubada de al-Assad e o estabelecimento de um governo democrático. Com o passar do tempo, no entanto, o grupo passou a ter como foco o combate aos curdos no norte do país, alegando que eles queriam fragmentar o território sírio. O prolongamento do conflito fez com que novos grupos rebeldes surgissem, muitos de orientação extremistas, a exemplo da Frente Al-Nusra, de orientação salafista jihadista e que, até 2017, era o braço armado da Al-Qaeda na Síria.

A partir de 2014, aproveitando-se da fragilidade do Estado sírio, o autointitulado Estado Islâmico invadiu o país e conquistou parte do território, fundando um califado. Essa organização terrorista transformou-se em uma ameaça real para o governo al-Assad e para as demais facções em disputa na Síria. A violência do Estado Islâmico chocou o mundo, levando a uma grande mobilização interna e internacional contra o avanço dessa organização.

Cumpre analisar os dez anos do conflito sírio sob a perspectiva dos objetivos da Primavera Árabe, sobretudo liberdade de expressão, democracia e direitos humanos. No caso sírio, os protestos trouxeram pouco ou nenhum ganho político, social e econômico a seus cidadãos. Quanto à democracia, a Síria chega a 2023 com o mesmo líder de doze anos antes; segundo a *Freedom House*, o índice de direitos políticos e liberdades civis da Síria, já extremamente baixo em 2010 (9/100), hoje caiu para zero (entre 2014 e 2017, o valor chegou a -1). Quanto ao padrão de vida, houve declínio no produto interno bruto (PIB) *per capita*, com alto desemprego e corrupção endêmica; a liberdade de imprensa também sofreu deterioração, com aumento de prisões, assassinatos e censura. Ou seja, a Síria converteu-se em palco de sangrenta guerra civil sem perspectivas de término.

b) Causas subjacentes da Guerra Civil Síria

De início, cabe mencionar o próprio regime de Bashar al-Assad. O governo baathista, tentativa de estabelecimento de um Estado secular na Síria, ascendeu ao poder em 1963, em um golpe de Estado; após outros golpes e mudanças de comando, em 1971, Hafez al-Assad se declarou presidente, com a Síria se tornando um regime de partido único, o que perduraria até 2012. Hafez al-Assad outorgou nova Constituição em 1973, que enfrentou violenta oposição de setores islâmicos, pelo fato de não mais exigir do presidente sírio seguir a religião muçulmana. Com a morte de Hafez, em 2000, seu filho Bashar foi eleito presidente, trazendo esperanças de reformas democráticas, que logo sucumbiriam; nem mesmo a eclosão da Guerra Civil fez com que Assad mudasse de ideia a respeito de seus opositores, concebidos como jihadistas que buscam destruir a liderança não religiosa, além de grupos relacionados às agendas de outros países.

É importante mencionar a estrutura demográfica síria. Com população estimada em cerca de 20 milhões de pessoas, a Síria conta com aproximadamente 50% de árabes, com minorias alauítas (15%), curdas (10%), levantinas (10%) e grupos menores, que somam 15%. Quanto à religião, cerca de 85% dos sírios são muçulmanos, em sua grande maioria sunitas, com 10% de cristãos, o que pode ter sido reduzido com o êxodo forçado destes ao longo do conflito, e pequenos contingentes drusos e judeus. Deriva dessa realidade demográfica a faceta sectária do conflito: os governos de Hafez e Bashar al-Assad são relacionados aos alauítas, grupo muçulmano xiita minoritário, em contraponto à grande maioria sunita, que engloba a oposição. O sectarismo é ilustrado por alguns exemplos: os alauítas, principais alvos de ataques de milícias sunitas, tiveram cerca de um terço de sua população masculina em idade militar morta ao longo do conflito; os cristãos sírios também são alvo dos rebeldes, o que levou muitos destes a deixarem o país em busca de refúgio; os drusos, por sua vez, são perseguidos pelos rebeldes, mas também pelo Estado Islâmico e pelo regime de al-Assad. Historicamente, as tensões sectárias têm origem no próprio processo de conformação das fronteiras no Oriente Médio, conduzido de forma arbitrária, a exemplo do Tratado Sykes-Picot, firmado em 1916 no marco da Primeira Guerra Mundial.

Quanto ao contexto socioeconômico sírio, cabe mencionar a desigualdade, que se aprofundou de forma significativa já no final da década de 1990, com políticas de abertura iniciadas por Hafez e aceleradas por Bashar al-Assad, que, eivadas de irregularidades e acusações de corrupção, trouxe benefício para poucos setores da população, aqueles com ligações com governo. Em 2010, o PIB *per capita* nominal da Síria equivalia ao de países da África subsaariana, sendo muito inferior ao de vizinhos como o Líbano, e o crescimento econômico à época da eclosão do conflito também estava muito aquém da média dos países em desenvolvimento. Em conjunto com a pobreza, a Síria apresentava taxas de desemprego muito altas entre a população jovem, o que contribuiu para que os protestos se amplificassem (o descontentamento com o regime de al-Assad era mais forte nas cidades com maiores taxas de pobreza e nos distritos mais pobres das maiores cidades, sobretudo entre sunitas conservadores). A situação econômica e social do país foi agravada pela mais grave estiagem já registrada no país, entre 2006 e 2011, que arruinou lavouras, elevou o preço de alimentos e forçou a migração de famílias do meio rural para centros urbanos. Com isso, a infraestrutura urbana do país, que já sofria sinais de desgaste com a vinda de cerca de 1,5 milhão de refugiados da Guerra do Iraque, veio a colapsar.

Também merece destaque a situação de direitos humanos na Síria. O país foi governado em estado de emergência desde 1963, com direitos de livre expressão, associação e assembleia limitados de forma estrita. As forças de segurança sírias desfrutavam de amplos poderes de prisão e detenção. O sentimento de frustração da população síria, decepcionada com a indisposição de

al-Assad de implementar reformas democráticas após ascender ao poder em 2000, ecoava o de outros países da Primavera Árabe.

Finalmente também é possível inserir o conflito sírio dentro do contexto das "guerras por procuração" que contrapõem Arábia Saudita e Irã no cenário do Oriente Médio expandido.

c) Partes no conflito civil na Síria

i. Partes no conflito sírio em âmbito doméstico

A Guerra Civil Síria se caracteriza pela presença de várias facções, cada uma contando com aliados em âmbito doméstico, regional e extrarregional. É possível subdividir essas facções em quatro grupos principais, considerando o cenário interno sírio.

O primeiro grupo a ser singularizado é o das Forças Armadas Sírias, que representam o regime de Bashar al-Assad, composto em sua maior parte da parcela xiita (que inclui os alauítas como o próprio al-Assad), tendo apoio de Irã, Rússia e do Hezbollah, além de suporte não oficial de países como Iraque e China.

O segundo grupo principal é o da oposição síria, coalizão heterogênea que engloba mais de uma centena de facções aliadas e rivais entre si, sendo as principais o Exército Livre da Síria (ELS), com apoio sobretudo turco, e o Governo de Salvação, representado por uma frente de movimentos jihadistas salafistas a exemplo da Frente Al-Nusra e o Tahrir Al-Sham. O ELS chegou a contar com apoio de boa parte das potências ocidentais, mas hoje têm apenas a Turquia como suporte oficial; o Governo de Salvação, por sua vez, contou com apoio de países sunitas do Oriente Médio, mas perderam o suporte após 2017.

O terceiro grupo é representado pelas Forças Democráticas Sírias (FDS), encabeçadas por milícias curdas com apoio árabe, que não declaram apoio nem ao regime de al-Assad nem à oposição. O objetivo da aliança é consolidar o território da autodeclarada região autônoma de Rojava, o Curdistão sírio, ao norte do país. Por conta de seu melhor desempenho no combate ao Estado Islâmico, as FDS receberam progressivamente apoio regional e extrarregional, a exemplo da Operação Resolução Inerente, encabeçada pelos Estados Unidos (EUA) desde 2014, ainda que sejam hostilizadas pela Turquia, que vê no movimento fator de incentivo à insurgência dos curdos em seu próprio país.

Finalmente, o quarto grupo, o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) é uma entidade classificada como terrorista pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que se originou no Iraque mas se expandiu para a Síria impulsionado pelo vácuo de poder nos primeiros anos do conflito. O Estado Islâmico chegou a ter apoio da Al-Qaeda na Síria entre 2013 e 2014, mas hoje são inimigos, com a Al-Qaeda se convertendo em aliado tático da oposição síria, ainda que não incluídos oficialmente na coalizão pelo fato de o CSNU a considerar um grupo terrorista.

ii. Partes no conflito sírio em âmbito regional

O regime de Bashar al-Assad tem como principal aliado regional o Irã, potência xiita do Oriente Médio. Para o governo islâmico de Teerã, o alauíta al-Assad é percebido como seu aliado mais próximo no mundo árabe. O Irã também apoia o governo sírio, principalmente para evitar que milícias sunitas assumam o poder e ameacem os interesses persas no Oriente Médio. Há indícios de que o Irã financie atividades do regime de al-Assad, além de enviar armamentos tanto

às forças sírias quanto ao libanês Hezbollah, que também envia seus combatentes para defender o presidente sírio; contudo, há sinais de exaustão na postura iraniana, indicados pela recente oferta de asilo para al-Assad e pelo comprometimento do Irã com outros conflitos, sobretudo no Iêmen. O Iraque chegou a dar apoio às forças de al-Assad, mas em sua grande parte em esforços para combater o Estado Islâmico.

Em 2013, com o avanço dos rebeldes, al-Assad esteve próximo de cair, mas acabou salvo pela entrada do Hezbollah e pelo apoio do Irã, o que ocorreu pouco antes de o Estado Islâmico entrar em cena, chegando a conquistar cerca de um terço do território sírio. Entretanto, a ascensão do Estado Islâmico deu, indiretamente, sobrevida ao governo de al-Assad, na medida em que promoveu a mudança do foco de seus principais opositores, como os EUA, para o combate aos fundamentalistas.

A oposição síria, por sua vez, tem hoje como principal aliado regional a Turquia. Contudo, o apoio turco se dá ao ELS, não se estendendo ao Governo de Salvação formado por movimentos jihadistas salafistas (houve apoio de Ancara a estes durante curto período). A Turquia não se limita a dar apoio à oposição, também atuando de forma ativa enfrentando as FDS de maioria curda, combatendo o Estado Islâmico e lutando contra as forças de al-Assad, tendo sob seu controle boa parte do território setentrional sírio, no contexto da luta contra os curdos. Para Ancara, o eventual fortalecimento dos curdos pode levar a pedidos de autonomia por parte da minoria curda que vive na Turquia. Outros atores do Oriente Médio ligados à oposição síria ao longo do conflito são a Arábia Saudita, interessada em conter a influência xiita iraniana na Síria e que deu suporte financeiro e logístico ao Governo de Salvação até 2017, chegando a financiar até mesmo grupos radicais. O Catar adotou postura de mediação no início, mas passou a financiar e armar grupos de oposição; porém, o apoio à Irmandade Muçulmana viria a causar a ruptura das relações com os sauditas e a relacionada crise diplomática catariana.

Dois países vizinhos à Síria mantêm posições de neutralidade oficial, embora tenham atuado no conflito: Israel e Líbano. O papel militar de Israel no conflito foi de neutralidade expressa até 2017, quando forças de al-Assad dispararam mísseis contra aviões militares israelenses nas Colinas de Golã, levando a respostas tópicas. Para Israel, embora não haja interesse na permanência de Assad, pois isso ampliaria a presença do Irã e do Hezbollah, a oposição síria é considerada inimiga. Quanto ao Líbano, que jamais se envolveu oficialmente no conflito como beligerante, em várias ocasiões entre 2011 e 2017 houve a necessidade de acionar as Forças Armadas para enfrentar o Estado Islâmico e a Frente Al-Nusra; ademais, o país é berço do Hezbollah, um dos aliados mais próximos de al-Assad na região.

iii. Partes no conflito sírio em âmbito extrarregional

O regime de Bashar al-Assad tem como principal aliado militar extrarregional a Rússia, que não se envolveu oficialmente no conflito até 2015, quando conduziu operação militar de grande porte, em intervenção que incluiu bombardeios contra alvos do Estado Islâmico, da Frente Al-Nusra e de outros setores percebidos como inimigos do governo sírio. Há interesse econômico e militar de Moscou, a exemplo da possibilidade de estabelecer bases navais e aéreas. Para a Rússia, a manutenção de al-Assad no poder significa ampliar sua influência no Oriente Médio e no mundo, posição que se sustenta no fato de que o país abandonou a postura ofensiva assim que se assegurou a estabilização do governo de al-Assad; desde então, os russos passaram a priorizar o diálogo. Além disso, para a Rússia, a presença de combatentes de origem chechena e tadjique ao lado dos rebeldes e do Estado Islâmico faz com que sua eliminação signifique a liquidação da

ameaça do retorno de potenciais terroristas ao território russo; assim, o problema seria resolvido no Oriente Médio. Quanto à China, há apenas apoio político, sobretudo no âmbito das Nações Unidas e no interesse do país em atuar no processo de reconstrução sírio no pós-guerra.

Em 2015, momento de fragilidade de al-Assad seria neutralizado por intervenção russa, que asseguraria a permanência do presidente, em quadro que, desde então, teve como maior modificação a transferência do apoio de forças regionais e extrarregionais da oposição para as forças curdas, mais eficazes no combate ao Estado Islâmico. Nesse contexto, al-Assad retomou boa parte do território sírio, ocupando hoje cerca de dois terços.

A oposição síria, por sua vez, contou com o apoio de várias potências extrarregionais durante os primeiros anos do conflito. O Governo Interino teve o apoio dos EUA, do Reino Unido e da França, chegando a receber apoio da Operação Resolução Inerente, estabelecida em 2014 por uma coalizão liderada pelos EUA. Cumpre mencionar o papel dos EUA e das mudanças engendradas ao longo do conflito. No início, Washington declarou apoio aos rebeldes do Governo Interino sob o argumento de que as atrocidades cometidas pelo regime de al-Assad precisavam ser combatidas (não houve apoio do país ao Governo de Salvação). Para os EUA, a queda de al-Assad poderia fortalecer a influência do país na região, em detrimento de russos e iranianos. Porém, a ascensão do Estado Islâmico mudou o foco do Pentágono, que passou a sinalizar que a saída de al-Assad não seria mais prioridade ante a necessidade de eliminar o grupo terrorista. Com isso, em 2014, o país lidera coalizão para estabelecer a Operação Resolução Inerente, com o intuito de combater os terroristas, recebendo apoio de vários países europeus, dos quais França, Reino Unido, Alemanha e Países Baixos permanecem até hoje. Já em 2015, com a percepção de que as FDS curdas mostravam maior eficácia na luta contra o Estado Islâmico, houve transferência progressiva do suporte material, financeiro e logístico que antes era da oposição síria e passou a ser destinado às forças curdas. Cumpre lembrar que após retração dos norte-americanos nesse apoio, houve avanço e ocupação de espaços por forças turcas, que seguem combatendo os curdos.

Os EUA têm uma atuação oscilante no conflito, pois, embora Washington tenha dado apoio político e logístico a grupos opositores a al-Assad no início do conflito, com o avanço do Estado Islâmico, passou a concentrar esforços no combate a este grupo terrorista, inclusive financiando militarmente os curdos. Em seu primeiro ano de governo, Donald Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo sírio, devido a alegações de uso de armas químicas, e encerrou o apoio aos grupos opositores. Em 2018, realizou novos ataques, juntamente com a França e o Reino Unido. Em 2019, os EUA começaram a retirar suas tropas da Síria, colocando como pré-condição a proteção dos curdos, gerando tensão com o governo de Ancara. No fim daquele ano, no entanto, a intensificação da retirada das tropas estadunidenses fez com que a Turquia ampliasse os ataques contra as forças curdas, sob o pressuposto de estabelecer uma zona-tampão que impedisse contatos entre os grupos curdos dos dois lados da fronteira. Em razão disso, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas. Em meados de 2020, Washington anunciou uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio. Para mais detalhes sobre a posição dos EUA, ver a subseção sobre a Síria na seção “Política Externa dos Estados para o Grande Oriente Médio” do tópico 3.2.1. Com a retirada dos EUA, a Rússia, o Irã e a Turquia intensificaram suas projeções na região. O apoio russo ao governo de al-Assad contra o Estado Islâmico, sobretudo a partir de 2015, foi fundamental para sustentar al-Assad no poder em momento delicado.

d) Situação atual do conflito civil na Síria

Atualmente, o país encontra-se em uma situação de frágil equilíbrio entre as forças, com chances reais de uma retomada dos conflitos. Com efeito, divergências entre as potências do CSNU e interesses difusos dos diversos atores envolvidos fazem com que o futuro da Síria permaneça incerto.

A situação atual do conflito sírio é reflexo direto da configuração caótica das partes beligerantes, sendo proveniente da falta de coordenação entre aliados. É possível indicar 2015 como marco inicial do processo que levou à configuração atual da guerra: à época, era iminente o colapso do governo de Bashar al-Assad, que pediria à Rússia para conduzir ataques aéreos contra alvos do Estado Islâmico e contra forças de oposição; o efeito da intervenção russa foi assegurar a permanência de al-Assad no poder e trazer de volta o processo político a um conflito que vivia momento eminentemente militar. Desde então, o contexto da Guerra Civil Síria pode ser resumido em um conjunto de armistícios malogrados e de intervenções pontuais e sem coordenação entre as diversas partes, a exemplo do avanço curdo sobre territórios controlados pelo Estado Islâmico em 2016, que viria a ser respondido por operação da Turquia contra os curdos. Em 2017, após ataque químico atribuído ao regime de al-Assad contra alvos da oposição síria, os EUA responderiam por meio de ataque aéreo contra a base de Shayrat. Desde 2017, a posição de al-Assad se estabiliza, a ponto de haver retorno gradativo de refugiados e deslocados internos, malgrado o desrespeito a cada tentativa de cessar-fogo, a exemplo da Resolução 2401 do CSNU e dos cercos da Turquia contra cidades curdas.

Quanto ao controle territorial, as forças de al-Assad controlam cerca de dois terços da Síria, incluindo todas as maiores cidades do país; por sua vez, as forças curdas têm aproximadamente um quarto do território sob controle, ao norte e ao leste; hoje, pouco menos de 10% do território sírio está sob controle da oposição síria (incluindo o Governo Interino, o Governo de Salvação e áreas ocupadas pela Turquia), sobretudo na fronteira turca; finalmente, o Estado Islâmico teve sua presença reduzida para pouco mais de 1% do país e, em outubro de 2019, sofreu significativa baixa com a morte do líder Abu Bakr al-Baghdadi em operação conduzida por forças especiais dos EUA.

Politicamente, diante do impasse militar e da crise econômica vivida desde 2020, a situação favorece a al-Assad. Em maio de 2021, eleições presidenciais foram organizadas, com três candidatos: al-Assad venceu com mais de 95% dos votos, com autoridades de Damasco registrando comparecimento de quase 80% dos eleitores. Contudo, o pleito foi amplamente contestado por organizações intergovernamentais e outros países, que não consideraram o processo eleitoral livre e justo. Entre as irregularidades apontadas, estariam o fato de que, apesar de limitações causadas pelo deslocamento forçado tenham permitido apenas dez milhões de sírios a votar, os resultados oficiais apontarem uma vitória de al-Assad com mais de 13 milhões de votos. Com a eleição, al-Assad assume seu quarto mandato (2021-2028), após o qual não poderá mais ser candidato, nos termos da Constituição Síria.

e) Impactos do conflito civil na Síria

i. Impactos humanitários

Em seus mais de dez anos, a Guerra Civil Síria trouxe impactos humanitários numerosos e substanciais. Em uma guerra caracterizada por relatórios das Nações Unidas como “completo desrespeito às normas do Direito Internacional” pelas partes beligerantes, milhões de sírios

passaram por sofrimentos imensuráveis. Estima-se que pelo menos 500 mil sírios perderam suas vidas em decorrência do conflito (mais de 100 mil civis), ao passo que 77 milhões de sírios deixaram o país, no maior contingente atual de refugiados no mundo, aos quais se somam 6,7 milhões de deslocados internos; são números que ganham peso diante da estimativa populacional de 21 milhões na Síria em 2010.

O contingente de refugiados sírios mostra que os impactos humanitários transcendem o âmbito doméstico. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), os três maiores destinos de refugiados e solicitantes de asilo provenientes da Síria estão no entorno imediato: a Turquia abriga cerca de 3,8 milhões de refugiados, com Líbano e Jordânia também contando com números superiores a 850 mil e 650 mil, respectivamente. Entre os problemas vividos pela grande maioria dos refugiados nesses países está a pobreza extrema, o desemprego, a falta de acesso a cuidados médicos e mesmo a necessidades mais básicas, como alimentação e abrigo.

Há também impactos humanitários extrarregionais, sendo o de maior repercussão a crise migratória europeia. No início de 2015, a União Europeia (UE) passou a enfrentar a questão, com debates acalorados acerca de medidas como fechamento de fronteiras e estabelecimento de cotas para acolhimento de refugiados e migrantes. Foi a partir de então que se chamou atenção aos custos humanos da guerra, às responsabilidades dos países de destino, aos fatores de repulsão que forçam os refugiados a deixarem seus países de origem e a crimes como tráfico de pessoas. Hoje, a Alemanha tem em seu território cerca de 1,2 milhão de refugiados, enquanto a Suécia abriga 250 mil. Essa situação é agravada com a pandemia de COVID-19 e as restrições impostas, que dificultam o acesso humanitário.

As violações de direitos humanos foram uma constante ao longo do conflito. Ainda que a grande maioria dos episódios de abusos tenha sido ligada às forças do regime de al-Assad, há registros de violações cometidas pela oposição. Entre os crimes cometidos pelo regime de al-Assad estão execuções extrajudiciais, torturas e uso de armas químicas, além do uso indiscriminado de bombardeios aéreos contra alvos civis. Do lado dos rebeldes, há registros de recrutamento de crianças para o combate, o bombardeio contra áreas habitadas por civis, sequestros e assassinatos contra integrantes de minorias religiosas. Nem mesmo a coalizão liderada pelos EUA está isenta de responsabilidade: mais de duas mil mortes civis foram causadas por operações perpetradas sem que fosse tomado o devido cuidado para reduzir o número de baixas entre não combatentes.

Quanto ao patrimônio cultural, é possível mencionar a destruição por bombardeios e saques. O exemplo de maior repercussão foi a destruição deliberada de estátuas, templos, sepulcros e outras monumentos históricos na cidade de Palmira, perpetrada pelo Estado Islâmico. Mas também houve ataques aéreos turcos que destruíram templos construídos há mais de dois milênios na região do Curdistão sírio; estimativas apontam que mais de 300 pontos de interesse histórico foram danificados severamente ou completamente destruídos, incluindo cinco dos seis sítios do Patrimônio Mundial Cultural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) na Síria. Não apenas construções ligadas à fé islâmica foram afetadas: mais de 120 igrejas cristãs foram danificadas ou destruídas ao longo do conflito sírio.

Impactos na saúde também podem ser citados. Cerca de 35% dos hospitais sírios foram atingidos pelo conflito, inviabilizando o atendimento não apenas a feridos, mas também a pacientes regulares; programas de vacinação foram duramente afetados, e o imenso contingente de refugiados sofre com problemas como fome e epidemias de doenças infecciosas como tuberculose

e poliomielite; restrições e limitações à importação de produtos médicos e equipamentos essenciais agravam o cenário.

ii. Impactos econômicos

Além de ser a maior crise humanitária e de refugiados de nossa era, a Guerra Civil Síria também tem severos custos econômicos. Em decorrência do conflito, o PIB sírio, que já estava bastante abaixo da média regional em 2010, chegou a 2018 com menos de 50% do número anterior. Somadas às consequências da instabilidade política e do conflito, há também a destruição do capital físico sírio: quase um quinto das habitações do país foram destruídas pela guerra, e a estimativa dos danos infligidos pela guerra sobre a infraestrutura supera US$ 100 bilhões (duas vezes o PIB da Síria em 2010). Uma destruição nessas proporções terá impacto na recuperação econômica e no crescimento em longo prazo; ademais, é imensurável o dano causado pela guerra em comparação a um cenário sem conflito, embora um estudo feito aponte que o PIB sírio em condições de paz seria de US$ 442 bilhões em 2019 (o número atual é de US$ 19 bilhões). A destruição de infraestrutura e a redução da produção e do comércio levou a drástica queda nas exportações, de mais de 90% entre 2010 e 2018, com implicações sobre a balança comercial. A moeda síria perdeu 90% de seu valor, enquanto a inflação chegou a 700%, em um país cuja economia está em frangalhos: nem mesmo servidores públicos do governo sírio têm garantia de salários estáveis.

Em âmbito regional, os custos econômicos do conflito dizem respeito em boa medida ao "fardo" representado pelo contingente de refugiados. A Jordânia, um dos principais destinos, sofre com excesso de demanda por serviços como eletricidade e água em regiões com maior concentração de refugiados. Além disso, estudo do Banco Mundial feito em 2016 mostrou que cerca de 6% do PIB jordaniano se destinou a despesas relativas ao contingente de refugiados, enquanto a ajuda internacional prometida não veio na medida necessária, o que levou ao aumento da dívida pública. No caso do Líbano, o impacto da população de refugiados é imenso: no seu ápice, em 2016, o número chegou a 1,5 milhão de sírios, representando um quarto da população libanesa. Quanto à Turquia, maior destino de refugiados, também destinou montante substancial em ajuda humanitária, quantia superior ao que foi recebida ou mesmo prometida por parceiros como a UE.

Em âmbito extrarregional, cumpre destacar a resposta dos países da UE. Exemplo notável é o da Alemanha, que foi o país que mais abrigou refugiados sírios, além de ter financiado empregos para que alguns dos migrantes permanecessem em países vizinhos. Diante da perspectiva de uma onda de trabalhadores, a posição alemã foi a de que seria menos custoso para sua economia auxiliar outros países na acolhida dos refugiados. Fora da crise migratória europeia, há exemplos como a atuação de Rússia e Irã na sustentação do regime de al-Assad, com fornecimentos de linhas de crédito que superam a casa dos bilhões de dólares.

Finalmente, há o impacto das sanções impostas pelos EUA ao governo sírio, que se estendem a qualquer empresa que opere na Síria; críticos apontam que as sanções afetam de forma indireta a população síria, embora reconheçam que eventual fim das sanções possa ajudar na sustentação do regime de al-Assad.

Em debate complementar, é possível incluir a reconstrução da Síria no pós-guerra. Estimativas apontam que o custo ultrapasse US$ 400 bilhões. O Irã já expressou interesse em atuar no processo, tendo assinado um acordo para reconstruir a rede elétrica síria, que teve mais de sua metade danificada pela guerra. A Rússia comprometeu-se a investir na modernização do porto sírio

de Tartus e na construção de uma ferrovia entre a Síria e o golfo Pérsico. Finalmente, a China tem interesse em incluir a Síria na Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), para incentivar investimentos em infrutura.

iii. Impactos geopolíticos

Há impactos geopolíticos de grande peso relacionados à Guerra Civil Síria, desde a política doméstica até o debate global. Dentro do conceito de "guerras por procuração", potências regionais e extrarregionais fornecem armas, capital, materiais e até mesmo suporte em áreas como propaganda. O conflito superou a marca de dez anos como consequência dessa conjunção de dinâmicas domésticas e externas, mas também traz em seu bojo implicações para o presente e o futuro. De um lado, ações como a ascensão do Estado Islâmico, a intervenção da Rússia e a participação da Turquia ajudam a prolongar o conflito; de outro lado, há reações fora da Síria, como ataques terroristas a cidades europeias, a derrubada de um avião russo e a própria crise de refugiados na Europa.

Em âmbito doméstico, o regime de al-Assad se notabilizava pela corrupção e pelos privilégios aos alauitas, o que fez com que a maioria sunita síria deixasse de apoiá-lo; a postura intransigente do mandatário sírio, seja na dura repressão às manifestações de 2011 ou na rejeição a qualquer debate sobre transição de poder fez com que se inviabilizasse qualquer perspectiva realista de fim do conflito por meio de negociações. Mortes e deserções enfraqueceram as forças governistas, que não tiveram capacidade de derrotar os rebeldes, mesmo após a intervenção russa de 2015. A atual conjuntura é paradoxal: para al-Assad, aceitar a renúncia não é alternativa, mas seu governo está enfraquecido militarmente e se mantém sobretudo pela falta de coesão entre a oposição, cuja liderança está exilada, não atua de forma coordenada ou efetiva, tampouco concorda em uma estratégia política comum. Ou seja: em seus condicionantes domésticos, a guerra síria está longe de conhecer seu fim.

Em âmbito regional, o conflito sírio evidencia a histórica e permanente clivagem entre xiitas e sunitas, projetada na rivalidade entre Irã e Arábia Saudita. Essa condição estrutural é tão forte que fez com que as manifestações de 2011, inicialmente despidas de natureza sectária, se convertessem rapidamente em uma guerra civil que tem como uma de suas características mais marcantes o sectarismo. O conflito sírio, além do sectarismo, teve outros dois componentes geopolíticos de relevo: a Primavera Árabe e o Estado Islâmico. Com a Primavera Árabe, sobretudo após a queda do egípcio Hosni Mubarak e do líbio Muammar Kadafi, a Arábia Saudita teve espaço para ganhar proeminência enquanto principal força contra os xiitas e aliado mais próximo do Ocidente; assim, os sauditas puderam interferir no conflito sírio. A conversão em um conflito sectário fez com que um estoque quase infinito de combatentes de cada lado entrasse em cena, prolongando a guerra: nesse cenário, a maioria sunita faz com que seja difícil uma vitória de al-Assad, que assim conta com o apoio do Irã, potência xiita. Do lado da oposição, a divergência de interesses entre Catar e Arábia Saudita levou à fragmentação e à perda de efetividade militar, malgrado a superioridade numérica; isso também causa dificuldades para eventuais negociações, pela falta de coesão entre reivindicações mesmo dentro do bloco contrário a al-Assad. Quanto ao Estado Islâmico, é componente imprevisível pelas motivações de seus atos, mas previsível no fato de que não estará presente em negociações nem tem interesse nisso – a solução passa obrigatoriamente pela força, no que a coalizão liderada pelos EUA e que conta com as forças curdas tem sido exitosa. De modo geral, o contexto geopolítico regional, sobretudo diante de uma Turquia que defende pautas autônomas e desvinculadas do restante do cenário sírio, faz com que

não seja possível vislumbrar a vitória de nenhum dos lados envolvidos. Considerando que al-Assad descarta a possibilidade de renúncia, a geopolítica do Oriente Médio aponta para um futuro no qual o sectarismo seguirá presente e influente, sustentando o conflito.

Em âmbito extrarregional, há forte componente geopolítico dentro da noção neorrealista da rivalidade entre Leste e Oeste: de um lado, EUA e Europa Ocidental; de outro, Rússia e China. A relação se manifesta de forma evidente no contexto da Guerra Civil Síria: no CSNU, pelos vetos russos e chineses às propostas patrocinadas pelas potências ocidentais que incluíam medidas punitivas contra o regime de al-Assad; pelo apoio das potências ocidentais, nos primeiros anos da guerra, aos rebeldes oposicionistas, ao passo que a Rússia atuou diretamente em defesa de al-Assad. É possível mencionar as sanções impostas pelos EUA, como as de 2020, que também atingiram Rússia e Irã, aliados próximos de al-Assad. Com Joe Biden, Washington espera obter via pressão o aceite da Síria e de seus aliados para uma solução de compromisso sob os auspícios da ONU. Por outro lado, o envolvimento do Ocidente no conflito parece sentir sinais de desgaste após mais de uma década da chamada Guerra ao Terror, o que explica as decisões – nunca implementadas – dos EUA, sob Donald Trump, de deixar o território sírio de forma total e irrestrita. De modo geral, enquanto russos e iranianos têm interesses em longo prazo na sobrevivência do regime de al-Assad, e as perspectivas de relações mais próximas de ambos com os EUA pessimistas, um cenário de resolução da guerra via atuação da comunidade internacional também é bastante improvável.

Fora do âmbito sírio, há um impacto significativo, sobretudo no continente europeu. Com o crescimento de ataques terroristas na Europa, no contexto da crise migratórieuvivida pela UE, há percepção exagerada de "invasão islâmica", com consequente efeito no sentimento islamofóbico. Esse fenômeno é acompanhado do crescimento de setores políticos de extrema direita com propostas xenofóbicas – ainda que tenha havido relativa retração dessa onda, é um resultado que segue influente e relevante.

f) Perspectivas de resolução da Guerra Civil na Síria

Ao longo do conflito, com impactos humanitários, econômicos e geopolíticos sem precedentes em guerras recentes, grande número de iniciativas para busca da paz na Síria foram lançadas. Entre os moderadores do processo de paz estão a Liga Árabe, o enviado especial da ONU para a Síria, além da Rússia e de outras potências ocidentais. As partes negociadoras, tipicamente, representam o regime de al-Assad e a oposição síria (os curdos são usualmente vetados pela Turquia, enquanto as forças salafistas e o Estado Islâmico não demonstraram interesse em participar de nenhuma iniciativa de resolução pacífica do conflito).

As tentativas de negociação remontam ao fim de 2011, com duas tentativas da Liga Árabe de estabelecer missões para monitorar a situação na Síria, ambas sem êxito. Quanto aos enviados especiais do SGNU e da Liga Árabe para a Síria, foram estabelecidos após resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de fevereiro de 2012.

Em fevereiro de 2012, a AGNU aprovou a Resolução 66/253 solicitando à ONU que fizesse uma parceria com a Liga dos Estados Árabes em apoio a uma solução pacífica do conflito sírio por meios políticos. Isso levou à nomeação do ex-SGNU, Kofi Annan, como enviado especial conjunto. Em abril de 2012, o CSNU adotou as Resoluções 2042 e 2043, que endossam o plano de seis pontos de Annan e estabelecem a Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS, na sigla em inglês) para monitorar e apoiar sua implementação. Em junho de 2012, Annan convocou uma reunião em que as principais partes interessadas, internacionais e

regionais, adotaram o Comunicado de Genebra, um documento que visava a fortalecer a implementação do plano de seis pontos e traçar um caminho político para o futuro. Até hoje, o comunicado continua a orientar os esforços de mediação da ONU em direção a uma transição política. O Comunicado de Genebra foi endossado pela AGNU na Resolução 66/253-B em agosto de 2012 e pelo CSNU na Resolução 2118 em setembro de 2013. Em meio à crescente violência em todo o país, o CSNU não conseguiu renovar o mandato da UNSMIS para além de agosto de 2012.

As Conferências de Genebra foram promovidas por um "grupo de ação" iniciada por Kofi Annan, com a participação de altos representantes de EUA, Rússia, China e Reino Unido. O comunicado da primeira reunião, realizada em junho de 2012, pedia um "governo de transição com totais poderes executivos", formado por integrantes do regime de al-Assad e da oposição. As demais conferências ocorreram em 2014, 2016 e 2017.

Em agosto de 2012, após a saída de Kofi Annan, os secretários-gerais da ONU e da Liga Árabe nomearam Lakhdar Brahimi como seu novo representante especial conjunto. O SGNU convocou uma conferência internacional (Genebra II) em janeiro de 2014, seguida de negociações internas na Síria, facilitadas por Brahimi em Genebra. As negociações visavam proporcionar espaço para que os lados sírios chegassem a um acordo sobre uma implementação completa do Comunicado de Genebra. Enquanto as partes concordaram em uma agenda (órgão de governo transitório; violência e terrorismo; instituições nacionais; reconciliação), elas não conseguiram chegar a um acordo sobre a sequência de negociação destas questões. Brahimi suspendeu as negociações e não prorrogou sua missão para além de maio de 2014.

O SGNU nomeou Staffan de Mistura como enviado especial para a Síria em julho de 2014. O intenso engajamento diplomático em 2015 entre a Rússia, os EUA e outras partes interessadas internacionais importantes resultou no estabelecimento do Grupo de Apoio Internacional da Síria (ISSG, na sigla em inglês) e na adoção da Resolução 2254 (2015) do CSNU, a qual reiterou o endosso do Comunicado de Genebra e estabeleceu o mandato do enviado especial. A resolução estabeleceu uma sequência e um cronograma para uma transição política, incluindo negociações para o estabelecimento de uma governança crível, inclusiva e não sectária e um processo e cronograma para a elaboração de uma nova constituição. Também apelou para eleições livres e justas, de acordo com a nova Constituição e realizadas sob a supervisão da ONU.

A terceira edição da Conferência de Genebra ocorreu em janeiro de 2016, também sob os auspícios da ONU; as duas partes sírias se recusaram a entrar na mesma sala, e debates acabaram suspensos pouco depois. De janeiro de 2016 a janeiro de 2018, o enviado especial Staffan de Mistura conduziu uma série de conversações. A quarta edição da Conferência de Genebra foi organizada em 2017, com representantes das duas partes debatendo: do lado do regime de al-Assad, foco em ações de contraterrorismo, enquanto a oposição buscou falar da transição política. No final de 2017 e ao longo de 2018, os esforços do enviado especial se concentraram progressivamente em dois aspectos-chave da Resolução 2254: o cronograma e o processo para a elaboração de uma nova Constituição e requisitos precisos para eleições supervisionadas pela ONU.

Em janeiro de 2019, Geir Otto Pedersen sucedeu Staffan de Mistura como enviado especial para a Síria. Ele lidera atualmente os esforços da ONU para avançar na implementação plena da Resolução 2254 do CSNU, incluindo a facilitação do Comitê Constitucional Sírio, e do Comunicado de Genebra de 2012. O enviado especial Pedersen também continua defendendo uma diplomacia internacional construtiva, incentivando os principais interessados a discutir com a

ONU passos concretos, mútuos, recíprocos e verificáveis para ajudar a salvar vidas, aliviar o sofrimento e restaurar a estabilidade na Síria.

Outra iniciativa em paralelo aos esforços do SGNU é o Processo de Viena. Em outubro de 2015, ministros das relações exteriores de EUA, Rússia, Arábia Saudita e Turquia se reuniram para debater uma solução para o conflito sírio. Na semana seguinte, representantes de vinte países concordaram na necessidade de diálogo entre governo e oposição. A segunda rodada, em novembro, rendeu um acordo sobre a necessidade de engajar representantes dos dois lados em negociações formais sob os auspícios da ONU; membros da oposição concordaram, mas al-Assad rejeitou a proposta, chamando os opositores de "terroristas estrangeiros". Em dezembro, o CSNU aprova por unanimidade a Resolução 2254 (2015), estabelecendo o ISSG e seu plano de transição, que estabeleceu um cronograma para diálogos e formação de um governo de coalizão em até seis meses; contudo, não houve consenso entre as grandes potências sobre quem representaria a oposição síria, e não houve menção ao papel futuro de al-Assad. Em fevereiro de 2016, o ISSG estabeleceu uma força-tarefa para o cessar-fogo, codirigida por Rússia e EUA, que anunciaram acordo para cessar-fogo monitorado pelos países do ISSG. Em setembro de 2016, Rússia e EUA mediaram com êxito cessar-fogo entre o regime de al-Assad e uma coalizão de grupos de oposição, além de concordarem em continuar os ataques contra os radicais jihadistas e o Estado Islâmico; após ataque aéreo da coalizão contra tropas de alAssad, o governo sírio rompeu o cessar-fogo.

Há também o Processo de Astana. Antecedentes da iniciativa remontam a maio e outubro de 2015, quando o Cazaquistão sediou conferências entre diversos grupos da oposição; o regime de al-Assad decidiu não comparecer. No fim de 2016, Rússia e Turquia acordaram em sugerir Astana como palco neutro para negociações de paz na Síria, o que foi oficializado pouco depois, com a adesão do Irã. Na primeira edição, sem a presença das partes curdas, foi acordado um plano de cessar-fogo nacional; o esforço político de Rússia e Turquia foi chancelado pela Resolução 2336 (2016) do CSNU. A primeira rodada do Processo de Astana, em janeiro de 2017, uma delegação da oposição síria se encontrou com representantes do governo de Damasco para negociações em busca de um acordo; Irã, Rússia e Turquia acordaram a formação de um órgão de monitoramento conjunto para assegurar o cessar-fogo previsto pela Resolução 2254, e a Rússia sugeriu um projeto de futura Constituição para a Síria. Como destaques ao longo das 19 conferências já organizadas, cabe lembrar do memorando assinado na quarta rodada, em maio de 2017, que estabeleceu quatro "zonas de desescalada" na Síria, em cujo espaço aéreo se buscou suspender voos militares, além da criação de condições para acesso humanitário, assistência médica e o retorno de civis deslocados para suas casas. Em janeiro de 2018, aconteceu a Cúpula de Sochi, com a presença de mais de 1,5 mil delegados, mas sem a presença de curdos e alguns setores da oposição síria. A última conferência ocorreu em novembro de 2022, com a presença de observadores da ONU, da Jordânia, do Líbano e do Iraque.

Finalmente, seria possível mencionar a Comissão Constitucional Síria, instituída em 2019. A iniciativa, um processo similar a uma assembleia constituinte com a facilitação da ONU, teve o intuito de esboçar uma nova Constituição para a Síria ou emendar a atual, por meio de uma comissão com integrantes do regime de al-Assad, da oposição e da sociedade civil. A primeira reunião foi realizada em outubro de 2019 em Genebra; segundo o SGNU António Guterres, a comissão é parte de um processo de paz "feito pela Síria e liderado pela Síria". As decisões da comissão não são vinculantes no direito doméstico sírio; assim, para que haja a implementação de forma adequada, há a necessidade de confiança na boa-fé de todas as partes envolvidas.

Quanto à prospecção de cenários e perspectivas de resolução, cumpre reiterar alguns pontos relativos a desafios. Primeiramente, há impasse sobre o lugar a ser ocupado por al-Assad na futura

ordem síria; ainda que não simpatizem com a ideia, as potências ocidentais sinalizaram que tolerarão sua permanência, posição similar à adotada pela Arábia Saudita, que era resolutamente contrária a al-Assad, mas adotou uma posição mais conciliatória; a Turquia é, entre as potências regionais, quem mantém posição mais reticente acerca do mandatário sírio. Outro ponto pendente, também relacionado à Turquia, diz respeito à legitimidade dos grupos curdos, que são vetados nas negociações do processo de paz por influência de Ancara. Outro ponto, já suscitado na subseção sobre geopolítica doméstica, versa sobre a heterogeneidade da oposição síria, que já resultou na sua fragmentação, com setores moderados "idôneos" dissociados de facções radicais, algumas relacionadas a grupos considerados terroristas. Somando todos os fatores geopolíticos envolvidos, mesmo com a virtual eliminação do Estado Islâmico, é difícil vislumbrar solução que remova al-Assad do poder. Nesse cenário, possíveis vencedores seriam Rússia e Irã, que veriam pleitos de ordem política e econômica fortalecidos pela permanência do mandatário sírio. Ademais, cumpre mencionar a possibilidade de triunfo de uma parte que não se envolveu de forma direta no conflito: a China deu suporte a al-Assad por meio do alinhamento de posições com a Rússia no CSNU. O processo de reconstrução tende a contar com aqueles que apoiaram Damasco, que, por consequência, serão os que terão os benefícios econômicos de atuar no pós-guerra sírio. A China, nessa hipótese, discute com representantes sírios a possibilidade de integração do país à BRI.

XIII. Sudão

a) Panorama político do Sudão

A história sudanesa é marcada pela instabilidade política e social. Desde a independência do país, houve grande tensão entre as lideranças políticas do norte do país, culturalmente sob influência árabe e muçulmana, e do sul, habitado por comunidades cristãs e animistas. Desde a década de 1980, a luta pela independência do Sudão do Sul foi conduzida pelo Movimento de Liberação do Sudão. Uma das regiões mais afetadas pela guerra civil foi a região de Darfur, no oeste do país, rica em poços de petróleo, onde surgiram, em 1988, milícias arabizadas chamadas de *janjaweed*, apoiadas por Cartum para manter o controle do território. Em 2003, quando grupos armados se rebelaram contra o governo central, os *janjaweed* promoveram uma política de terra arrasada contra populações civis não árabes, gerando grande quantidade de refugiados, que se dirigiram ao Chade. Por conta da ligação do governo central com os *janjaweed*, o Tribunal Penal Internacional (TPI) solicitou, em 2009, a entrega do presidente Omar al-Bashir para ser julgado por crimes que teriam sido cometidos na região de Darfur, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

b) Independência do Sudão do Sul

Em 2005, o governo do Sudão e o *Sudan People's Liberation Movement* (SPM), que lutava pela independência do Sudão do Sul, negociaram um acordo de paz. O acordo previa um tempo de transição, supervisionado por uma missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS, na sigla em inglês), que durou até 2011 – até a realização de um plebiscito a respeito da independência do território sul-sudanês. Em 2007, também foi criada uma missão de paz híbrida da União Africana (UA) e da ONU para a região de Darfur – a Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID, na sigla em inglês) –, que deixou o país em 2021. Em 2011, o Sudão do Sul alcançou a independência, reconhecida internacionalmente, após voto favorável da maioria da população.

A independência foi o ponto culminante de um processo que remonta a 1899, quando o Sudão passou a ser administrado por um condomínio anglo-egípcio, sem levar em conta as distinções étnicas e culturais entre o norte árabe e muçulmano e o sul cristão-animista de população cujas etnias mantinham relações mais próximas com outras nações subsaarianas. Negligenciado pelo condomínio, o sul passou a exigir mais representatividade e autonomia, e as tensões com o norte levaram a uma série de conflitos, antes mesmo da independência sudanesa, em 1956: o país viveu duas grandes guerras, entre 1955 e 1972 e entre 1983 e 2005, quando foi estabelecida a Região Autônoma do Sul do Sudão, parte do acordo de paz entre os separatistas sul-sudaneses e o governo de Cartum.

Em janeiro de 2011, referendo pela independência do Sudão do Sul apontou apoio de quase 99% dos consultados à futura República do Sudão do Sul. O reconhecimento internacional do Sudão do Sul foi um processo relativamente rápido, com mais de 120 Estados emitindo notas em que expressamente reconheciam o novo país ou estabeleciam relações diplomáticas; atualmente, o Sudão do Sul mantém relações diplomáticas com cerca de 140 países.

O novo Estado, porém, seguiria sem paz: em 2013, estoura uma nova guerra civil, dessa vez entre o governo de Juba e uma coalizão de forças rebeldes, em conflito político disfarçado sob roupagem étnica (os *dinka*, no poder, e os *nuer*, oposicionistas). A guerra chegaria ao fim apenas

em 2020, com o cessar-fogo firmado, nova estruturação do governo, com representantes das duas etnias, e a criação de áreas administrativas especiais. O saldo da guerra foi catastrófico: mais de 200 mil mortes em decorrência direta do conflito, somadas a mais 200 mil mortes por causas conexas, como falta de saneamento e fome; além disso, mais de 1,5 milhão de sul-sudaneses deixaram o país em busca de refúgio, além de cerca de 2 milhões de deslocados internos.

Quanto aos foros e instituições estruturadas para avaliar as questões ligadas ao Sudão do Sul, em boa parte não estão relacionadas à solução de conflitos mas sim de decorrências humanitárias do processo. Em 2011, a ONU, pela Resolução 1996 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês), que está entre as que demandaram mais recursos para sua manutenção. Em 2014, foi formado o IGAD+, grupo formado pelos oito países da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) – Djibuti, Etiópia, Somália, Eritreia, Sudão, Sudão do Sul, Quênia e Uganda –, mais UA, ONU, União Europeia (UE), China, Estados Unidos (EUA), Reino Unido e Noruega. O IGAD+ mediou um cessar-fogo assinado em janeiro, mas que acabaria rompido em menos de uma semana. Novo acordo mediado seria assinado em agosto de 2015.

c) Questão do Abyei

Ainda em 2011, o, acirram-se as tensões entre o Sudão e o Sudão do Sul em razão da zona fronteiriça de Abyei. Trata-se de uma área de cerca de quatro mil quilômetros quadrados entre o Sudão e o Sudão do Sul, área de grande interesse devido à presença de grandes reservas de petróleo. Faz parte do acordo de paz de 2005 que criou a Região Autônoma do Sul do Sudão o Protocolo de Abyei, que apontou que a área seria considerada interinamente como um condomínio entre o futuro Sudão do Sul e o Sudão. Tensões entre os dois lados levaram a confrontações armadas em 2007 e 2008. Em 2009, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) julgou a questão, decidindo por unanimidade reduzir a área em litígio, cuja soberania seria decidida por meio de um referendo entre a população do território. Porém, não houve demarcação dos novos limites e discordâncias sobre os critérios para definição de residentes (há parcela considerável de povos nômades que permanecem na região durante metade do ano) fizeram com que o referendo não fosse organizado.

Em 2011, acordo levou à instituição, pela Resolução 1990 do CSNU, da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês). Dez anos depois, o *status* de Abyei segue indefinido, com uma estrutura administrativa, a Administração da Área de Abyei, sendo responsável pela condução dos assuntos relativos ao território.

d) Questão de Darfur

O terceiro movimento com nuances separatistas ligado ao Sudão (além do Sudão do Sul e da região de Abyei) é o de Darfur, que agrega as províncias ao oeste do Sudão, com população etnicamente mais próxima de outros povos subsaarianos, em contraste aos árabes no poder em Cartum. Acusações de racismo e *apartheid* levaram ao aumento das tensões ao longo da década de 1990, até que, em 2003, ataques de rebeldes de Darfur contra instalações da polícia e do Exército do Sudão levaram a violenta reação por parte do governo sudanês, que se valeu de bombardeios aéreos e do apoio de uma milícia, os *janjaweed*, para retaliar. Quando foi assinado o cessar-fogo que encerrou a guerra civil sudanesa, em 2005, a crise em Darfur se agravou, com os ataques das

milícias aliadas a Cartum se assemelhando, em escala e táticas, aos perpetrados em Ruanda e na Bósnia.

O Sudão impediu a presença de tropas da ONU, mesmo diante do quadro de bombardeios contra civis e de bloqueios impostos pelo governo de Omar al-Bashir, que impediam a chegada de alimentos a mais de 350 mil pessoas. A UNAMID, estabelecida em 2007, teve seu trabalho dificultado por Cartum. A situação seguiu-se agravando ao longo dos anos, com aumento da violência e da população deslocada de suas casas. Em 2014, acusações de vilarejos sendo atacados e incendiados, além de estupros contra mulheres e meninas de Darfur, não puderam ser investigadas, pois o governo sudanês impediu o acesso da ONU à região. Em 2016, ataque com gás mostarda deixou pelo menos 250 mortos, em sua maioria crianças.

Somente no final de 2018 a paz voltaria a ser discutida, o que aconteceu após a deposição de al-Bashir, que foi indiciado pelo TPI pelos crimes cometidos. Em agosto de 2020, acordo de paz estabeleceu maior participação dos movimentos de Darfur no governo transitório que assumiu o Sudão; em dezembro, a UNAMID encerrou sua missão, com a retirada completa das tropas estabelecida para junho de 2021. A tentativa secessionista de Darfur terminou com um número de mortos estimado em 300 mil, segundo a ONU, além de cerca de três milhões de deslocados internos e refugiados.

e) Deposição de Omar al-Bashir

Concomitantemente ao processo de separação do Sudão do Sul, protestos pedindo a saída do presidente Omar al-Bashir eclodem em Cartum, como parte da Primavera Árabe, com grande participação de estudantes, sendo duramente reprimidos pelas forças do governo. Os protestos duram até 2013, incorporando a luta contra o plano de austeridade anunciado pelo governo em 2012. A pressão popular levou o presidente al-Bashir a anunciar que não buscaria um novo mandato em 2015, o que não foi cumprido. Em 2018, eclode grande movimento popular de contestação ao regime na região de Atbara, que logo chega a Cartum, provocando grande repressão militar em resposta. No entanto, em abril 2019, a contínua pressão da população civil, representada pela coalizão de movimentos sociais *Forces of Freedom and Change* (FFC), com grande participação de sindicatos, leva o exército a destituir o presidente Omar al-Bashir, no poder desde 1989

Assumiria em seu lugar o Conselho Militar de Transição (CMT), que enfrentou protestos de civis opositores, culminando no massacre de Cartum, em junho. As partes concordaram em construir um governo com poder dividido entre civis e militares, e na criação do Conselho Soberano, em agosto de 2019, liderado pelo general Abdel Fattah al-Burhan, em processo de transição previsto para durar três anos e três meses, com o conselho encabeçado por um militar durante 21 meses, seguido de um líder civil por outros 18 meses. Pelo acordo entre civis e militares, uma nova constituição seria redigida e eleições seriam realizadas em 2023. Durante o período de transição, o civil Abdalla Hamdok seria o primeiro-ministro. Em dezembro de 2019, o ex-presidente Omar al-Bashir foi condenado por corrupção e lavagem de dinheiro, mas não havia definição quanto a seu processo no TPI. Finalmente, em agosto de 2021, o Conselho de Ministros do Sudão anunciou a decisão de entregar o ex-presidente para ser julgado na Haia.

Para detalhes adicionais, ver a subseção “Segunda Primavera Árabe no Sudão” anteriormente neste tomo.

f) Golpe militar e situação atual

Em 2020, a fim de assegurar a estabilidade, o novo regime assina acordos de paz com as milícias rebeldes de Darfur, o que levou o antigo comandante dos *janjaweed* a ser nomeado número dois do novo governo e gerou o descontentamento das tribos não árabes de Darfur.

Em setembro de 2021, houve episódio de tentativa de golpe de Estado não exitosa. A tentativa de golpe teve como alvo o Conselho Soberano, e foi perpetrada por pelo menos 40 integrantes das forças armadas, contingente que incluiu integrantes das forças militares de Omar al-Bashir, além de apoiadores civis do ditador deposto em 2019. A tentativa de tomada de poder aconteceu por meio da invasão de um edifício da rede estatal de comunicações em Omdurman, que acabou, porém, interrompida, com os autores sendo detidos. Como consequência do evento, manifestantes se reuniram para protestar contra a tentativa de golpe, considerando a ação um obstáculo para a obtenção da paz no país. As tensões acabariam se agravando e se transformando em um processo que conduziria, no mês seguinte, a um golpe bem-sucedido.

Na semana seguinte, em 25 de outubro, um golpe militar liderado pelo general Abdel Fattah al-Burhan levou à prisão membros do Conselho Soberano e à prisão domiciliar do primeiro-ministro Abdalla Hamdok, com apoio do Egito e das monarquias árabes do Golfo. Novos protestos pró-democracia foram registrados nos dias subsequentes, com grande repressão. Ao mesmo tempo, o governo Biden suspendeu a ajuda humanitária para o país.

No começo de novembro de 2021, o general Abdel Fattah al-Burhan indicou um novo Conselho Soberano, controlado pelo Exército, com a exclusão de representantes do principal bloco que demandava a transferência de poder para os civis. Considerando-se a reação internacional negativa, em 21 de novembro, os militares do Sudão anunciaram planos para restabelecer o primeiro-ministro deposto, na sequência de um acordo alcançado entre os partidos políticos militares e civis, na esperança de dar um verniz democrático à tomada de poder pelos militares, com vistas a agradar doadores internacionais.

Segundo o acordo, Hamdok formaria um gabinete independente de tecnocratas, e todos os presos políticos seriam libertados. Contudo, desde o golpe de outubro de 2021, o governo é controlado, de fato, pelo general Abdel Fattah al-Burhan e seu número dois, Mohamed Handan Dagalo, conhecido como Heimidti, antigo líder dos *janjaweed*. Apesar do retorno de Hamdok ao cargo de primeiro-ministro, protestos pró-democracia continuaram acontecendo durante o mês de dezembro, sendo violentamente reprimidos pelas forças de segurança. Hamdok renunciaria ao posto em 2 de janeiro de 2022, por meio de um discurso televisivo, devido a interferências dos militares na condução do governo. Protestos continuaram a acontecer semanalmente durante todo o primeiro semestre de 2022, com violenta repressão do governo. Em meados do ano, com o agravamento da crise econômica, eclodiram confrontos entre *hausas* e *bertis* no estado do Nilo Azul, na região sul do Sudão, que deixaram pelo menos 97 mortos. Em junho de 2022, houve a primeira reunião entre as forças democráticas, que demandam um governo civil, e os militares, após mediação das embaixadas da Arábia Saudita e dos EUA.

O impasse continua, a despeito do anúncio de al-Burhan, no início de julho de 2022, após novas mortes em protestos contra o governo, de que o exército se retiraria das conversas políticas em andamento e permitiria a formação de um governo de transição controlado por civis. Além disso, em 14 de agosto de 2022, reuniu-se uma assembleia política com diversas forças políticas do país, organizada por um renomado líder religioso *sufi*, Al-Tayeb Al-Jed, que contou com o apoio dos militares, mas não contou com a participação da coalizão pró-democracia, a FFC. Em recente entrevista, al-Burhan declarou que não se apresentará como candidato em uma eventual

eleição em 2023, cuja realização, entretanto, não está assegurada, devido à dificuldade de um acordo entre as forças civis. Ademais, há relatos de crescente tensão e afastamento entre al-Burhan e Heimidti no seio do governo militar.

Atualmente, o controle do governo continua em mãos militares[856]. A fim de se legitimarem, em meio à fome e à inflação, o foco do governo tem sido melhorar a situação econômica do país, que, desde a independência do Sudão do Sul, tem sofrido com a perda de grande parte da renda da exploração de petróleo. Como o golpe de outubro de 2021 levou ao congelamento do levantamento de sanções internacionais, como aquelas dos EUA, e do envio de doações internacionais, o governo de Cartum tem buscado apoio de seus parceiros internacionais, sobretudo do Egito, da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (EAU), tendo, inclusive, enviado tropas para lutar no Iêmen. Devido ao complexo contexto político-econômico, o governo tem buscado atrair investidores para o setor de mineração fora da esfera de influência do Ocidente, aproximando-se de empresas chinesas, russas e turcas. Em junho de 2022, uma cerimônia em Cartum, com a presença do embaixador chinês, celebrou o lançamento de uma nova rota marítima entre a China e o Sudão, operada por uma empresa de logística chinesa.

Em paralelo ao impasse político, teve início, em abril de 2022, o julgamento do TPI referente aos crimes cometidos na região de Darfur. O primeiro réu a ser julgado é Ali Muhammad Ali Abd-Al Rahaman, conhecido como Ali Kushayb, um dos líderes da milícia árabe dos *janjaweed*. A expectativa é de que o TPI também julgue o ex-presidente Omar al-Bashir, acusado de crime de genocídio e crimes contra a humanidade, bem como seus principais auxiliares, o ex-ministro do Interior, Abdel-Rahim Hussein, e seu antigo chefe de segurança, Ahmed Haroun. Os três permanecem sob custódia em Cartum, porém há dúvidas de que o governo manterá a decisão anunciada em agosto de 2021 de enviar o ex-presidente para ser julgado na Haia.

[856] Em 5 de dezembro de 2022, houve acordo para a formação de um governo de transição. Mais detalhes serão incluídos na próxima atualização do REPI.

XIV. Tunísia

Para informações sobre a Primeira Árabe na Tunísia, ver a seção “Primavera Árabe” anteriormente neste tomo.

Dez anos após a Revolução de Jasmim (2010-2011), o legado da Revolução permanece ambíguo, e a crise institucional que enfrenta a Tunísia demonstra que a democracia tunisiana ainda é algo em construção e que os riscos de regressão autoritária pairam sob o país.

Por um lado, após a Revolução, a Tunísia inaugurou uma inédita fase democrática. Na esteira da deposição de Zine El Abidine Ben Ali, foi escrita uma nova Constituição (em vigor desde 2014), que introduziu um regime parlamentarista, com um presidente eleito pelo sufrágio universal, garantias de proteções aos direitos humanos e às liberdades políticas e esforços de descentralização político-administrativas. São realizadas eleições competitivas, livres, diretas e regulares; foram aprovadas leis favoráveis aos direitos das mulheres; e a sociedade civil exerce com frequência sua liberdade de organização não violenta. Por esses motivos, a Tunísia era considerada um caso de sucesso da Primavera Árabe, sendo o único país a ter estabelecido um sistema democrático e secular.

Por outro lado, persistem graves problemas políticos, econômicos e sociais. Partes significativas da população, principalmente as mais pobres, sentem que a revolução não alterou da forma esperada sua vida quotidiana. A classe dirigente é vista como corrupta e incapaz de responder de forma eficiente às principais prioridades do povo, que estavam no centro dos protestos populares de 2011, como emprego, segurança e justiça social.

Os partidos, embora numerosos, são, em geral, morosos, efêmeros, fragmentados em excesso e pouco coesos internamente, o que dificulta a representação fiel dos interesses do povo e a governabilidade, que frequentemente se torna dependente de composições complexas e desarmoniosas. Finalmente, o sistema político construído desde 2011 repousa sobre um equilíbrio de difícil manutenção, em dois eixos: primeiro, entre islamistas (reunidos, sobretudo, no Ennahdha, principal partido no Parlamento) e seculares (representados, principalmente, pelo Coração da Tunísia e pelo Bloco Democrático, segundo e terceiro maiores partidos no Parlamento, respectivamente); segundo, entre o Executivo e o Legislativo, em constante disputa por poder. Os impasses são constantes, o que termina por inviabilizar ímpetos reformistas. Consequentemente, é baixa a confiança popular no sistema político e alto o absenteísmo.

No plano econômico, ao longo da última década, a economia cresceu a um ritmo mais lento do que na primeira década do século (em 2020, a recessão atingiu taxas de dois dígitos); a qualidade de vida deteriorou-se, ao mesmo tempo que houve redução no poder de compra (em contraste com o aumento do poder de compra entre 2000 e 2010); a pobreza aumentou; e o desemprego permanece elevado, principalmente entre jovens. Ademais, a explosão do déficit fiscal compromete a margem de ação do governo, no que diz respeito, por exemplo, à prestação de auxílio às populações mais pobres. Esses problemas foram agravados pela pandemia de COVID-19, que reforçou a deterioração econômica e o sentimento de desconexão entre a elite política e povo. Atualmente, com inflação galopante, dívida elevada, desvalorização da moeda e ameaça de moratória, a Tunísia depende de significativos empréstimos do Fundo Monetário Internacinal (FMI), sendo quatro desde a Primavera Árabe, que impõe como contrapartidas a redução do setor público, privatizações e redução de subsídios, aos quais o principal sindicato do país resiste. Ainda que o empréstimo seja a última opção, ele não soluciona a armadilha da dívida nem o descontentamento da população com o sistema político.

A desarticulação da estrutura de segurança, na esteira da revolução, contribuiu para a entrada no país, a partir da Argélia e da Líbia, de células jihadistas, que se servem da desordem político-social para ampliar seu recrutamento. O risco acrescido de terrorismo – que já se concretizou em ataques, por exemplo, em 2015 e 2018, e em uma insurgência de baixa intensidade contra o governo no sudoeste do país – faz parte de um ciclo vicioso político e cria novos obstáculos à recuperação econômica, também por prejudicar o dinamismo do setor do turismo, importante para a economia tunisiana.

O cenário de insatisfação política, mau desempenho econômico e tensões sociais criou pretexto para que o atual presidente, Kais Saied, eleito em 2019, como outsider, crítico dos partidos, dissolvesse o governo (anunciou a demissão do primeiro-ministro Hichem Mechichi) e suspendesse o Parlamento em julho de 2021. Os apoiadores de Saied consideram que as ações se mostraram necessárias, principalmente pela alegada incapacidade de se promover mudanças dentro do *statu quo*, e foram às ruas para mostrar seu apoio. O respaldo legal para essas medidas seria o Artigo 80 da Constituição, que confere, em caso de "perigo iminente", poderes excepcionais ao presidente, inclusive a prerrogativa de legislar por decreto. Em contraste, setores da sociedade civil tunisiana e o Movimento Ennahda denunciaram esses atos unilaterais como golpe, contra a revolução e contra a Constituição. Segundo a Constituição de 2014, o Congresso não poderia ser fechado, e medidas de exceção deveriam ser aprovadas pelo primeiro-ministro e pelo Legislativo. As decisões do presidente foram criticadas por organizações de direitos humanos e consideradas por vários setores políticos da Tunísia como um autogolpe. Nas ruas, a resposta veio por meio de protestos a favor e contra Saied, que decretou toque de recolher noturno por um mês, prorrogado por tempo indeterminado em agosto. Também em agosto, Saied prorrogou a suspensão do parlamento, violando dispositivo constitucional, que limita em um mês esse tipo de decisão. Em setembro, Saied conferiu a si plenos poderes presidenciais, e aventou a possibilidade de transformar a Tunísia em uma república presidencialista, além de cogitar a dissolução do parlamento. Após o agravamento da crise, Saied voltou atrás de suas intenções e nomeou, no fim de setembro, a geóloga Najla Bouden Romdhane[857] como primeira-ministra, dando a ela a incumbência de formar um novo governo.

O novo governo enfatiza o combate à corrupção. Já foram removidas imunidades legais de parlamentares, para que possam ser julgados, e defende-se a recuperação de fundos milionários desviados em governos anteriores. A primeira-ministra declarou que deve orientar-se, ainda, pela promoção da dignidade dos cidadãos em todas as esferas, tal como saúde, transporte e educação. Até o momento, sua atuação tem sido discreta e voltada a uma função cerimonial. Embora ela tenha apresentado uma reforma do serviço púlbico, Bouden teve poucos resultados concretos devido à falta de poder efetivo e ao controle da agenda de reformas pelo presidente.

A crise institucional na Tunísia demonstra que a democracia no país ainda está em construção e não está livre do risco de regressão autoritária. Esse risco intensificou-se a partir da convocação de um referendo sobre a nova constituição em dezembro de 2021. A comissão responsável pela elaboração do anteprojeto foi suspensa, e a sua elaboração passou a ser controlada pelo presidente Saied, que, no final de maio, indicou um comitê de elaboração da nova constituição. Em pouco mais de um mês os trabalhos foram concluídos, e o líder da comissão criticou publicamente a publicação do novo projeto por ser diferente daquele que a comissão havia elaborado. Em fevereiro de 2022, Saied tomou nova decisão autoritária, ao dissolver a Corte Suprema tunisiana, aprofundando a crise democrática no país. Várias organizações não

[857] Najla Bouden Romdhane é a primeira mulher no mundo árabe a ocupar o cargo de primeira-ministra.

governamentais demonstraram preocupação profunda com o retrocesso democrático e de direitos humanos.

Na preparação para o referendo constitucional, que ocorreu em julho de 2022, apenas três semanas após a publicação do anteprojeto, a oposição a Saied estava desarticulada e desunida. Conflitos internos e o histórico negativo durante o período em que esteve no poder, entre 2011 e 2019, prejudicaram a capacidade do Ennahda de liderar a oposição. O Partido Destouriano Livre (PDL), constitucionalista e nacionalista, por sua vez, perdeu prestígio por ter promovido a paralisação da Assembleia Nacional entre 2019 e 2021, o que agravou a crise de representatividade no país. A Campanha Nacional contra o Referendo, que agrupava cinco partidos, promoveu o boicote ao pleito. Apenas o partido Afek Tounes, de centro-direita e liberal, aceitou participar do referendo defendendo a rejeição da Constituição. Como a convocação do referendo não estabelecesse um mínimo de participação de eleitorado para que a Constituição fosse aprovada e como o boicote ao referendo foi a estratégia majoritária da oposição, houve alta abstenção: menos de 30% dos inscritos participaram do referendo. No entanto, o projeto constitucional foi aprovado com 90% dos votos. Outras causas para esse resultado são a falta de confiança em políticos, nos partidos e na comissão eleitoral criada por Saied. Críticos também indicaram que a taxa de participação foi inflada e que a comissão eleitoral foi parcial. A falta de legitimidade será o principal argumento da oposição para desafiar a nova Carta, embora as acusações de irregularidades tenham sido rejeitadas pela corte eleitoral.

Saied afirmou seu desejo de acabar com a democracia representativa e com a função dos partidos políticos, que, segundo ele, confiscariam o sufrágio popular. A solução seria a construção de uma democracia a partir da base, que sustentaria a legitimidade do poder a nível local. Além disso, ele tem o objetivo de sustentar a Tunísia sobre uma *Umma* (comunidade de crentes) islâmica. Nesse sentido, o Islã deixa de ser religião do Estado, como na Constituição de 2014, para ser um fim a ser alcançado pelo Estado. A Constituição prevê que cabe apenas ao Estado alcançar os objetivos do Islã puro na preservação da vida, da honra, do dinheiro, da religião e da liberdade. Outras características da nova Constituição são a introdução de um sistema presidencialista, em que o presidente tem a última palavra sobre projetos de lei e desfruta de imunidade total durante o mandato; submissão das forças de segurança ao presidente em vez do governo; prerrogativa do presidente de tomar medidas excepcionais contra ameaças à república sem controle por outro órgão; nomeação de magistrados, ministros e chefe de Governo pelo presidente, sem aprovação parlamentar; criação do Conselho das Regiões e Distritos, com membros eleitos pelos conselhos distritais e regionais; sistema de *recall*; e manutenção de liberdades fundamentais, incluindo igualdade entre homens e mulheres, multipartidarismo e direito de manifestação. A nova Constituição manteve apenas uma reeleição para presidente, mas não estabelece uma barreira ao poder reformador sobre essa norma. O novo texto também cria um processo mais árduo para aprovar uma moção de desconfiança do governo.

A nova Constituição prevê, segundo seus críticos, uma mistura de populismo, concentração de poder no presidente, descentralização e retorno do poder ao povo. Foi a primeira consulta popular desde 2002, quando Ben Ali buscou legitimar uma mudança constitucional que previa um terceiro mandato. Em 2022, houve divisão social: enquanto as classes populares eram favoráveis à nova Constituição, as elites mostraram-se fortemente contra. Em meados de junho, o principal sindicato tunisiano convocou uma greve geral do setor público para protestar contra o presidente. Internacionalmente, o Reino Unido, a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) demonstraram preocupação com a situação na Tunísia. O governo Biden pediu um mapa do caminho claro para o retorno a um processo democrático e transparente,

enquanto membros do Congresso norte-americano tem demandado a revisão ou a suspensão da cooperação bilateral. Ao contrário desses países, a Turquia tem criticado claramente o crescente autoritarismo de Saied. Sob a nova Constituição, que entrou em vigor em meados de agosto, novas eleições parlamentares ocorrerão em dezembro de 2022 e há expectativa de maior abstenção. A oposição, incluindo o Ennahda, anunciou que boicotará o pleito, que, para ela, se inscreve no contexto de um golpe de Estado contra a legitimidade constitucional.

Os críticos da nova Constituição, que têm sofrido crescente perseguição, argumentam que ela pode pavimentar o caminho para uma ditadura. Os apoiadores de Saied, por sua vez, defendem que o presidente está enfrentado a elite, cuja corrupção provocou paralisia política e estagnação econômica. Há amplo apoio popular a um líder capaz de realizar ações, ainda que por meio da flexibilização das regras. Após essa vitória política, os próximos alvos de Saied serão abolir o voto em listas e reformar o setor de segurança.

A Tunísia sofre com problemas econômicos, políticos e securitários estruturais, além de estar envolta em uma crise diplomática com o Marrocos sobre a Frente Polisário. O governo Saied parece adotar medidas populistas para acabar com esses problemas. Em vez de propor soluções estruturais, o presidente parece empregar medidas que concentram poder em suas mãos e que retomam os princípios islâmicos na estrutura política do país. Como resultado, o país distancia-se do modelo liberal ocidental e retoma os fundamentos do regime Ben Ali, de forma que a experiência democrática, na Tunísia, parece ter sido um interregno ilusório. A falta de uma oposição partidária, de sindicatos ou das forças de segurança dificultam a derrubada de Saied, o que dependerá do trabalho de ativistas e das falhas em promover crescimento econômico e em solucionar os problemas econômicos e sociais do país. Além disso, governos autoritários árabes, como a Arábia Saudita, podem oferecer apoio e recursos à Tunísia, o que dificultaria ainda mais a troca de poder.

XV. Turquia

a) Aspectos gerais

A Turquia é um país com posição geográfica única, entre a Ásia e a Europa, no cruzamento entre os Bálcãs, Cáucaso, Oriente Médio e Mediterrâneo. Possui um dos maiores territórios e populações da região. Trata-se de um país laico que, após referendo em 2017, tornou-se presidencialista. É governada por Recep Tayyip Erdogan, que, em 2001, esteve entre os fundadores do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco). Concorreu à presidência e foi eleito em 2014 e 2017. As gestões são marcadas por crescimento econômico, concentração de poder e política exterior assertiva. A Turquia vem sendo governada, desde 2002 (com primeiros-ministros e, a partir de 2007, também com presidentes), pelo AKP. Em 2015, o partido conseguiu maioria absoluta na Assembleia. As taxas satisfatórias de crescimento econômico e a melhoria das condições sociais têm ajudado o partido a manter-se no poder. Houve tolerância com o aspecto religioso, no Estado turco, e abertura para a educação em língua curda; entretanto, um dos temas importantes ao partido governante é a estabilização do país por meio do combate ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) e ao Estado Islâmico. O regime político no país encontra-se sob os efeitos de um estado de emergência, vigente desde 2016, após o desbaratamento de uma tentativa de golpe orquestrada por núcleos das forças armadas.

b) Princípios e diretrizes da política externa da Turquia

A política externa tradicional da Turquia foi moldada por um conjunto de fatores desde a fundação da atual República, na década de 1920: a experiência histórica do Império Otomano e de seu fim, que mostrou a importância de equilíbrio de poder; ademais, um sentimento de suspeita em relação a potências estrangeiras e seus interesses (a "síndrome de Sèvres", em relação ao tratado firmado no pós-Primeira Guerra Mundial); o kemalismo, ideologia política da elite no poder, com sua escolha pelo isolacionismo; política com orientação ocidental, em contraposição à localização geográfica turca. Há relevante componente voltado à segurança e à defesa, a exemplo do papel geoestratégico desempenhado na Guerra Fria, como país membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e vizinho imediato da União Soviética (URSS) e próximo da importante região do Oriente Médio.

Já na década de 1990, ocorreram as primeiras mudanças e transições na política externa turca na direção do que é aplicado hoje. Nas menções iniciais do termo "neo-otomanismo", um movimento intelectual turco defendeu a busca de política externa ativa e diversificada. Havia o sentimento de exclusão pelo Ocidente, ao mesmo tempo em que o Oriente Médio e os países etnicamente próximos da Ásia Central ganharam atenção. Aos olhos da Turquia, a redução de tensões na vizinhança seria vantajosa para a estabilidade e a prosperidade nacionais – em 1998, o então chanceler turco publicou livro em que afirmou ver seu país posicionado para tornar-se o "centro estratégico da Eurásia". Seria o prelúdio do que viria a conformar-se como a política externa da era Erdogan, à frente do AKP.

A ascensão do AKP em 2002 guarda relação com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA). Os ataques sofridos pelos EUA, ao moverem o tabuleiro geopolítico na região do Oriente Médio, elevaram a posição internacional da Turquia, o que resultaria em uma política externa mais proativa; exemplo disso veio em 2003, quando o parlamento turco não permitiu aos EUA usarem seu território para a intervenção no Iraque. A política externa da

Turquia, chamada "neotradicionalista", não mais alinhava os interesses do país com os do Ocidente – a relação passaria a limitar-se em suas facetas funcionais. Esse processo seria catalisado pelo arrefecimento do processo de adesão à União Europeia (UE), em meados da década de 2000; por meio dessa reorientação, a Turquia passara a tornar-se, por estratégia, parte do Oriente Médio, no que se pode considerar um regresso à posição do Império Otomano. Com a Primavera Árabe, em 2011, a Turquia chega a mostrar-se como elo entre Ocidente e Oriente, postura que seria mudada em 2013, com o incremento de elementos políticos com base no Islã sunita.

Sob orientação de Ahmet Davutoglu, chanceler entre 2009 e 2014 e primeiro-ministro entre 2014 e 2016, a política externa turca passaria a guiar-se por cinco princípios básicos: equilíbrio entre segurança e liberdade; neutralização de problemas no entorno; relações multidimensionais; flexibilidade com firmeza e política proativa; e diplomacia adaptável a diferentes circunstâncias. A Turquia não mais atuaria como uma ponte entre Ocidente e Oriente, tampouco seria parte periférica de regiões maiores. Dentro de seu "espaço geopolítico otomano", os turcos seriam um "país central", em posição de liderança regional. Há limitações ao modelo adotado pelo governo de Erdogan, como a rejeição, na prática, da influência turca em casos como os da Líbia e da Síria quando da Primavera Árabe, e a dificuldade de colocar-se em prática a política de neutralização de problemas regionais.

c) Continuidades e rupturas no governo Erdogan

O debate sobre rupturas e inflexões na política externa da Turquia não se iniciou com o AKP de Erdogan; remontam ao final da década de 1960 os primeiros questionamentos dos EUA quando os turcos aventaram a ideia de aceitar empréstimos da URSS. Desde então, é uma questão que aparece com regularidade nas discussões sobre a atuação externa turca. Mas a ideia de ruptura ganhou força com o AKP: para Davutoglu, a política externa anterior ao AKP, kemalista, reduzia de forma desnecessária o escopo de atuação da Turquia, sendo estática, reativa e passiva. Para Davutoglu, a política externa do AKP é visionária.

Contudo, a Turquia mantém até hoje uma longa tradição de continuidade em sua política externa, que visa a manter equilíbrio em suas alianças históricas, enquanto relações são estabelecidas com os novos polos de poder que emergem em seu entorno. Considerando a hipótese de ruptura, é pouco sólida a posição de que a inflexão veio com o AKP – evidencia-se continuidade com o neo-otomanismo da década de 1990, quando foi adotada política de aprofundamento estratégico e neutralização de problemas – apenas não havia a nomenclatura cunhada por Davutoglu. Quando o AKP assumiu o poder em 2002, processos como a busca de relações melhores com a Grécia, sobretudo no marco da "diplomacia dos terremotos" no fim da década de 1990, já eram conduzidos por Ancara. Assim, a estratégia da política externa da Turquia sob Erdogan, na prática, aperfeiçoou a abordagem multidimensional; a mudança mais notável nos primeiros anos da década de 2000 foi o fortalecimento da economia turca e um processo de reformas políticas que deram ao AKP condições de materializar metas ambiciosas.

Ponto inovador na política externa sob Erdogan foi a ampliação do escopo do processo decisório, que passou a incluir segmentos da sociedade civil e grupos empresariais. Além disso, é importante mencionar a mudança de percepção a respeito da própria definição da identidade turca: para as tradicionais elites herdeiras das concepções de Mustafá Kemal, a Turquia se definia como parte do Ocidente e secular; com o AKP, o país passou a ser interpretado como parte da civilização islâmica, um Estado muçulmano com fortes conexões ocidentais. Assim, a ênfase na identidade muçulmana indicaria uma tentativa de integração da Turquia com os demais países islâmicos. Essa

mudança é notada mesmo na inserção turca em temas regionais ou globais, a exemplo da Aliança das Civilizações, na qual a Turquia figura como representante do mundo muçulmano, uma civilização islâmica. Em suma, a maior alteração da política externa turca foi a mudança de ênfase nas prioridades nacionais, com a concepção de aprofundamento estratégico sendo herança da década de 1990.

A política externa turca, desde o ocaso da política neo-otomanista do ex-primeiro-ministro Ahmed Davutoglu, tem buscado uma abordagem multidirecional. Além da atuação tradicional na Europa, nos EUA e no Oriente Médio, foram agregadas novas fronteiras, como a Rússia, o Irã, a Ásia Central, o Cáucaso, e mesmo países da América Latina e da África. A Turquia é parte de diversas organizações internacionais, sendo membro-fundador de Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e G20. Entrou no Conselho da Europa ainda em 1949, logo após sua fundação. Tornou-se associado da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1963. Desde 1995, é parte da união aduaneira da UE. As negociações para a sua entrada na UE começaram há mais de quinze anos, mas estão suspensas devido aos desdobramentos internos no país nos últimos anos.

d) Relações da Turquia-entorno imediato no Oriente Médio

Com fundamento na percepção de que é um dos atores de maior relevo da região do Oriente Médio, a Turquia associa a estabilidade e a segurança da região à sua própria. O objetivo da Turquia é ampliar sua presença regional, com maior cooperação política, econômica, social e cultural com o mundo árabe, mas também com países estratégicos como o Irã. As relações com o Irã são fundamentadas em uma longa fronteira, definida há quase quatro séculos. Os dois países concertam posições em temas como a Guerra Civil Síria; iranianos e turcos integram, ao lado da Rússia, o Processo de Astana, que visa a encontrar solução para o conflito que já dura uma década. Com a Arábia Saudita, há relações profundas, mas que resultaram abaladas pelo episódio em que o jornalista oposicionista Jamal Khashoggi foi assassinado dentro do consulado saudita em Istambul. Com os demais países da região, há iniciativas de cooperação no sentido de manutenção da estabilidade e da paz, a exemplo dos contatos com Líbano e Jordânia.

Cumpre foco especial na questão da Guerra Civil Síria, pela presença dos curdos sírios – para a Turquia, a percepção de ameaça separatista faz com que qualquer iniciativa que conte com a presença de curdos (não apenas na Síria, como também no Iraque e no Irã) seja concebida como problema para a própria soberania turca. A Turquia tem, atualmente, procurado amenizar o seu envolvimento no conflito interno da Síria. Ainda nesse contexto, o ingresso da Rússia no conflito fez com que a Turquia buscasse uma reaproximação com Moscou. Um novo eixo político tem sido estabelecido, de forma mais evidente, desde 2017, quando se consolidou o chamado processo de Astana (trilateral entre Rússia, Turquia e Irã). Para mais detalhes sobre a Síria e sobre os curdos, ver seções específicas anteriormente neste tomo.

As relações com Israel, por sua vez, foram formalizadas em 1949, com alta prioridade a cooperação militar e diplomática; porém, houve grande deterioração desde a ascensão do AKP. Após quatro anos de suspensão, em decorrência do assassinato de manifestantes palestinos em Gaza durante protestos contrários à abertura da embaixada estadunidense em Jerusalém, Turquia e Israel retomaram suas relações diplomáticas, em agosto de 2022, em nível pleno (embaixadores e cônsules-gerais voltarão a ocupar seus postos). Ato contínuo, o chanceler turco, Mevlut

Cavucoglu, afirmou que o restabelecimento das relações com Israel não significa um recuo na defesa da Turquia à causa palestina.

e) Relações Turquia-Ocidente

A despeito da inflexão para o Oriente Médio, a Turquia se concebe como parte da Europa. Na sinopse de sua política externa, a chancelaria turca destaca o fato de ser, ao mesmo tempo, o mais oriental país europeu e o mais ocidental país asiático. O objetivo da Turquia é fortalecer relações estratégicas já existentes, o que inclui a acessão à UE.

A Turquia, enquanto parte do Ocidente desde a Conferência de Paris de 1856, considera agregar valor ao continente europeu e ao mundo ocidental. Em paralelo ao pleito de acessão à UE, há dinâmicas bilaterais entre a Turquia e os países europeus, sendo a mais significativa dessas parcerias a Alemanha, que tem contingente de milhões de turcos étnicos vivendo em seu território. Houve significativa crise política em 2016, com o reconhecimento do Parlamento alemão do genocídio armênio, e a normalização ocorreria apenas em 2018. Há também relações dinâmicas com França, Itália e países dos Bálcãs e do Leste Europeu.

A parceria com a OTAN é considerada vital para a segurança não apenas da Turquia, como do continente europeu – o país é um dos cinco maiores contribuintes para operações da OTAN em termos de pessoal e oitavo maior contribuinte em termos de orçamento. A Turquia é membro fundador do Conselho da Europa e da OSCE, e contribui de forma ativa no enfrentamento de problemas que afetam a Europa, em especial a crise migratória que se iniciou com a Guerra Civil Síria.

As relações da Turquia com os EUA são moldadas por meio de laços e alianças transatlânticas. Ao longo da segunda metade do século XX, houve grande cooperação, pelo fato de a Turquia ser percebida como fundamental no aparato de segurança geopolítica instituído no marco da Doutrina Truman. A relação passou a deteriorar-se com a ascensão do AKP, com episódio inicial sendo a recusa turca a ceder uma base aérea para os EUA invadirem o Iraque em 2003. Embora o país seja membro da OTAN desde 1952, tem frequentes atritos com os EUA. Washington tem tentado impedir a entrega de jatos F-35 à Turquia, em decorrência do interesse do país em adquirir os sistemas russos S-400. A situação agravou-se por medidas como a decisão turca de buscar parcerias com países como a Rússia e a China, e pela decisão dos EUA em reconhecer o genocídio armênio em 2021. Sanções comerciais desde 2019 contribuíram para desvalorização da lira turca e para o enfraquecimento de laços entre os países.

f) Relações Turquia-Mediterrâneo Oriental

Com relação às disputas marítimas e aos recursos energéticos do Mediterrâneo Oriental, que envolvem a Turquia e outros países do Grande Oriente Médio, ver a seção específica sob "Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus" anteriormente neste tomo.

A questão do Chipre é de suma importância. Trata-se de assunto político de grande complexidade e oriundo de intervenção militar da Turquia, em 1974, em resposta à ameaça de união entre o Chipre e a Grécia (*Enosis*), que poderia privar toda a população turco-cipriota de seus direitos. Para a Turquia, o ponto central é reiterar que não há uma "nação cipriota", por conta das características religiosas, culturais e étnicas de dois povos que falam línguas diferentes e que, de forma quase única, se recusaram a miscigenar, embora tivessem coexistido por séculos na

pequena ilha mediterrânea. O Chipre é um Estado, não uma nação, para a concepção turca. A intervenção de 1974, portanto, seria uma forma de proteger os turco-cipriotas. Para mais detalhes, ver a subseção específica sobre Chipre e Chipre do Norte sob "Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus" anteriormente neste tomo.

g) Relações Turquia-Rússia e mundo pós-soviético

A relação com a Rússia e com os países do mundo pós-soviético também é ponto central para a política externa turca. As relações com a Federação Russa se embasam em herança histórica, com cooperação nos âmbitos econômicos e de defesa se aprofundando desde a década de 1990. Um dos elementos fundamentais dessa relação é a cooperação energética, com projetos como o TurkStream e a usina nuclear de Akkuyu contribuindo para restabelecer a normalidade em uma relação que havia sido abalada com o incidente de abate de aeronave russa por forças turcas, em 2015. Apesar dessa aproximação, a Turquia segue sobremaneira ancorada em sua aliança ocidental, tendo os EUA como principal fornecedor militar e a Alemanha como principal parceiro econômico, comercial e de investimentos.

Há relação sólida e muito próxima com o Azerbaijão, com quem a Turquia compartilha laços culturais, históricos e linguísticos. Com a Geórgia, também há relações amistosas e marcadas por iniciativas de cooperação, com estruturas trilaterais com o Azerbaijão. A relação com a Armênia, entretanto, é praticamente inexistente, com origens nas ações turcas no marco da Primeira Guerra Mundial, ponto central de demanda armênia de reconhecimento de genocídio no conjunto de massacres e deslocamentos forçados em 1915 e 1916. Recentemente, questões como o impasse em Nagorno-Karabakh e a posição turca contrária ao pleito armênio relativo aos atos de 1915 fizeram com que as fronteiras fossem fechadas em 1993 e jamais reabertas. Para mais detalhes sobre Nagorno-Karabakh, ver a seção específica anteriormente neste tomo.

Há boa relação entre a Turquia e os países da Ásia Central, com aumento significativo de fluxo comercial e diplomacia cultural, para promoção da arte, da língua e da herança cultural dos países turcos, a exemplo do Turcomenistão, do Cazaquistão e do Uzbequistão. Hoje, são 41 embaixadas da Turquia no continente asiático.

A Turquia é líder da Organização dos Estados Túrquicos. Anteriormente Conselho de Cooperação dos Estados de Língua Túrquica ou simplesmente Conselho Túrquico, ela é uma organização internacional fundada em 3 de outubro de 2009 em Nakhchivan e renomeada em 2021, que compreende alguns países que entre si, compartilham o uso majoritário de línguas túrquicas e que tem como objetivo geral promover cooperação abrangente seus membros. A ideia de estabelecer este conselho cooperativo foi apresentada pela primeira vez pelo presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbaev, em 2006. A Secretaria Geral está localizada em Istambul. Os países membros são Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Turquia e Uzbequistão. O Turcomenistão não é atualmente um membro oficial devido ao seu *status* neutro; no entanto, em razão de sua herança turca, é membro prospectivo.

h) Relações Turquia-Ásia

Quanto ao continente asiático, a Turquia tem parcerias estratégicas com China, Japão, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia e Singapura. Com a China, foi ampliada a rede de cooperação, com numerosas visitas de alto nível e mecanismos de consulta para debate de temas bilaterais,

regionais e globais. As relações entre a Turquia e a Índia ganharam corpo nos últimos anos, com os indianos sendo percebidos como uma nação amiga e futura potência global.

i) Relações Turquia-África

Para a Turquia, o continente africano ganhou posição central na condução da política multidimensional do AKP. O desenvolvimento de laços ocorre por meio do aprofundamento da cooperação e da presença turca na África. Desde o início da década de 2000 a África passou a ser um interesse ofensivo turco, com marcos como o estabelecimento da Cúpula de Parceria Turquia-África, em 2008, em conjunto com a União Africana (UA), e o envolvimento da Turquia na guerra civil da Somália, em 2011. Parte da intenção da Turquia de nutrir relações amigáveis com a África, em conjunto ao objetivo de sustentar dinâmicas sem conflitos, liga-se à dificuldade de construção da mesma realidade na atmosfera hostil em seu entorno mais próximo, sobretudo com Israel. Recep Tayyip Erdogan, como primeiro-ministro e presidente, já realizou cerca de 40 viagens a países do continente.

Há forte componente financeiro na estratégia turca para a África, com a definição e estabelecimento de uma Política de Parcerias para a África. Houve grande aumento em investimentos em infraestrutura e também na corrente comercial, que mais que quintuplicou nos últimos vinte anos, chegando a US$ 25,3 bilhões em 2020. Ademais, há grande aumento na ajuda humanitária, seja por meio de cooperação técnica ou aportes financeiros. A presença diplomática da Turquia na África é simbólica desse processo e da relevância ocupada pelo continente: hoje são 43 embaixadas turcas no continente africano, com mais algumas em processo de abertura. Praticamente toda a África contará com uma missão da Turquia, além da atuação de instituições como a Agência de Cooperação e Coordenação Turca (TIKA, na sigla em turco) e fundações para cooperação e difusão cultural, educacional e religiosa.

Para mais detalhes, ver a subseção sobre Turquia na seção sobre “Potências não tradicionais euroasiáticas na África”, anteriormente neste tomo.

j) Relações Turquia-América Latina e Caribe

Com a América Latina e Caribe, as relações remontam ao século XIX, mas a aproximação estratégica veio com a virada de século. Nos últimos vinte anos, a Turquia busca política para fortalecer relações com os países da região, e exemplo disso é o fato de que, hoje, os turcos contarem com 19 embaixadas no continente americano, com planos de expansão de sua rede diplomática. A Turquia de Erdogan tem aprofundado laços com a Venezuela.

k) Similaridades na inserção internacional da Turquia e do Brasil

As posições de Turquia e Brasil guardam relação com o mundo nascido com a dissolução da ordem bipolar prevalente desde a Segunda Guerra Mundial. No então “mundo uni-multipolar”, valendo-se da concepção de Huntington, os EUA permaneceram como superpotência, ao mesmo tempo em que vários países em todas as regiões ganharam proeminência em assuntos internacionais – um “modelo de múltiplas hierarquias”, nas palavras de Lemke, com várias hierarquias de poder paralelas e sobrepostas, uma mescla de grandes forças estabelecidas, novas potências regionais emergentes e múltiplas estruturas regionais.

Turquia e Brasil se enquadram na ideia de potências regionais emergentes. Pode-se identificar dois conceitos a partir dessa ideia: "região" e "poder", que são abordados de formas muito distintas por autores realistas e liberais. Região é uma definição que pode ter origem geográfica, mas também política ou econômica; poder é uma definição ainda mais complexa (a esse respeito, ver o tomo 1), a exemplo da distinção criada por Joseph Nye ao cunhar os termos *soft power* (seara na qual Turquia e Brasil são atores destacados) e *smart power*. Enquanto potências regionais, Turquia e Brasil não são superpotências ou grandes potências, mas são tidos como mais poderosos e relevantes do que a maioria dos Estados em suas regiões. São países que não se equiparam a grandes forças como EUA, China e Rússia, que são ativos e influentes em âmbito global, não se limitando a uma região específica; ainda que Turquia e Brasil mantenham agendas globais, carecem de poder para direcionar os temas a serem debatidos – em termo emprestado da comunicação, falta capacidade de *agenda setting* a ambos. Turquia e Brasil tiveram sua condição analisada por diversos autores, como Dawisson Lopes e Guilherme Casarões, que estabeleceram o conceito de "novas potências médias", com maior relevância na política internacional, distinguindo-se das "potências velhas", que, nas palavras de Gardini, representam países ricos, estáveis, igualitários e com menor influência regional, a exemplo do Canadá, da Austrália, e mesmo da Alemanha, esta por conta do entorno europeu estar mais estabilizado. A Turquia, contudo, ainda acaba excluída da lista de potências emergentes por vários autores, que costumam restringir a ideia aos países do BRICS e, quando muito, à Indonésia.

Quanto à condição de potências regionais, há limitações tanto para a Turquia quanto para o Brasil. Parte-se de uma das categorizações mais detalhadas acerca do que são potências regionais, de Nolte. De início, são três características centrais: pretensão de assumir posição de liderança em uma região delimitada econômica, geográfica e politicamente; recursos materiais, organizacionais e ideológicos para projeção regional de poder; e grande influência comprovada em assuntos regionais, com atividades e resultados. Quando se faz a análise de Brasil e Turquia, as maiores dúvidas estão do lado turco: uma potência regional precisa pertencer a uma região, o que se identifica no caso brasileiro, ainda que a identificação do país como parte integral da América do Sul de maioria espanhola tenha sido mais recente, sobretudo no pós-Segunda Guerra. No caso da Turquia, há alguma complicação, a começar pelo fato de o país estar, geograficamente, na Europa e na Ásia; ademais, é premente a questão identitária multirregional turca, um país europeu, balcânico, do Oriente Médio, do Mediterrâneo, do Cáucaso e da Ásia. A inflexão da identidade turca para o Oriente Médio e para o mundo muçulmano foi uma das medidas para que o país se inserisse mais ativamente em uma região na qual é influente.

Quanto à pretensão de assumir essa posição de liderança, é mais evidente no caso turco do que no brasileiro, cujo discurso diplomático evita afirmar o país como liderança sul-americana ou latino-americana. No caso da influência em assuntos regionais, cumpre lembrar que a Turquia, em 2016, sequer tinha embaixadores no Egito, na Síria e em Israel. Apesar dessas limitações, Turquia e Brasil acabam sendo mais bem descritos como potências emergentes ou novas potências médias, ainda que não se costume usar o termo potências regionais.

Para o relacionamento bilateral entre Turquia e Brasil, ver subseção posterior neste tomo.

3.12.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Arábia Saudita

Marcos: Em 1968, estabeleceram-se, formalmente, as relações diplomáticas entre Brasil e Arábia Saudita. Nos anos 2000, houve aumento da proximidade da relação, tendo o príncipe herdeiro saudita visitado o Brasil em 2000, e o presidente Luís Inácio Lula da Silva visitado a Arábia Saudita em 2009[858].Ocorreram, na década de 2010, reuniões da comissão mista bilateral e do mecanismo de consultas políticas. Em 2019, estabeleceu-se a Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita, sob a qual este país investirá 10 bilhões de dólares no Brasil.

Embaixada: Abertura da embaixada da Arábia Saudita em Brasília (1973). Abertura da embaixada do Brasil em Jedá (1973). Transferência da embaixada para Riade (1986), devido à mudança da capital saudita.

Coordenação Política
Instâncias: Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Arábia Saudita (criado em 2018), no âmbito de Senado Federal; mecanismo de consultas políticas (2016 e 2012); Comissão Mista Bilateral (COMISTA).[859]

Visitas de Alto Nível: Visita oficial do ministro dos Assuntos Exteriores da Arábia Saudita ao Brasil (2021); visita oficial do presidente Bolsonaro à Arábia Saudita (2019). Visitas ministeriais e encontros presidenciais à margem das cúpulas do G20. O registro de visitas oficiais de parte a parte desde 1973 ressalta as relações bilaterais tradicionalmente intensas com o país.

Discurso Oficial: A Arábia Saudita é país estratégico no esforço de aprofundamento das relações do Brasil com o Oriente Médio. A relevância na exportação mundial de petróleo garante ao Estado papel de destaque tanto na economia regional quanto na global, sendo a Arábia Saudita o maior parceiro comercial do brasil no Oriente Médio. O país tem, ademais, grande programa de investimento em infraestrutura, campo de interesse para o Brasil, e, em 2019, foi estabelecida a Parceria Estratégica de Investimento entre as duas partes. O relacionamento não se resume, no entanto, à dimensão econômica, uma vez que há potencialidade de ampliação da cooperação em áreas diversas, de que são exemplos os setores de defesa, energia, indústria, cultura e ciência e tecnologia. Há, além disso, convergência quanto à importância do desenvolvimento e da necessidade de maior representatividade no cenário mundial.

Convergências
Convergências Multilaterais: Arábia Saudita manifestou apoio ao trabalho do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a ser desenvolvido no mandato 2022-2023. Brasil e Arábia Saudita convergem quanto à importância do tema ambiental. Em relação aos direitos

[858] Primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à Arábia Saudita.
[859] O primeiro encontro da Comissão Mista Brasil-Arábia Saudita ocorreu em 1979. A última Comista foi em 2015.

humanos[860], Brasil e Arábia Saudita ampliaram sua convergência no Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2019 – o que pode já estar sendo minimizado ou revertido, como no desligamento brasileiro do Consenso de Genebra nas primeiras semanas do governo Lula. Ambos defendem a reforma da Organização Mundal do Comércio (OMC), tema central da agenda econômica da presidência saudita no G20 em 2020.

Convergências Plurilaterais: Brasil e Arábia Saudita são membros do G20 e do G77+China. Durante o governo Bolsonaro, ambos convergiram em alguns temas de direitos humanos, sobretudo no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, como visto na Declaração de Consenso de Genebra; contudo, nas primeiras semanas do novo governo Lula em 2023, o governo brasileiro reverteu essa posição, retirando-se do consenso.

Convergências Regionais: Ambos os países buscam combater o crime, o sectarismo, o extremismo e o terrorismo em todas suas formas. Entendem que a estabilidade no Oriente Médio se relaciona com a paz e a segurança internacionais. Buscam assegurar a segurança energética e garantir a liberdade das rotas marítimas no golfo Pérsico, no golfo de Omã e no mar Arábico. Quanto ao conflito no Iêmen (palco das tensões entre sauditas e iranianos), o Brasil tem repudiado violações ao Direito Internacional e conclamado as partes a retomarem as negociações de paz. O Brasil apoia os trabalhos do enviado especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Iêmen, Martin Griffiths. Quanto à crise entre Arábia Saudita e Catar, o Brasil, em janeiro de 2021, saudou os avanços para a superação da crise diplomática e a reabertura das fronteiras entre aqueles países, bem como os entendimentos alcançados no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). A política externa saudita é tradicionalmente voltada para o Oriente Médio e para o eixo Estados Unidos (EUA)-Europa, mas, sobretudo a partir de seu plano de desenvolvimento "Visão 2030" (2016), o país tem buscado diversificar suas relações, sendo o Brasil seu parceiro natural na América Latina.

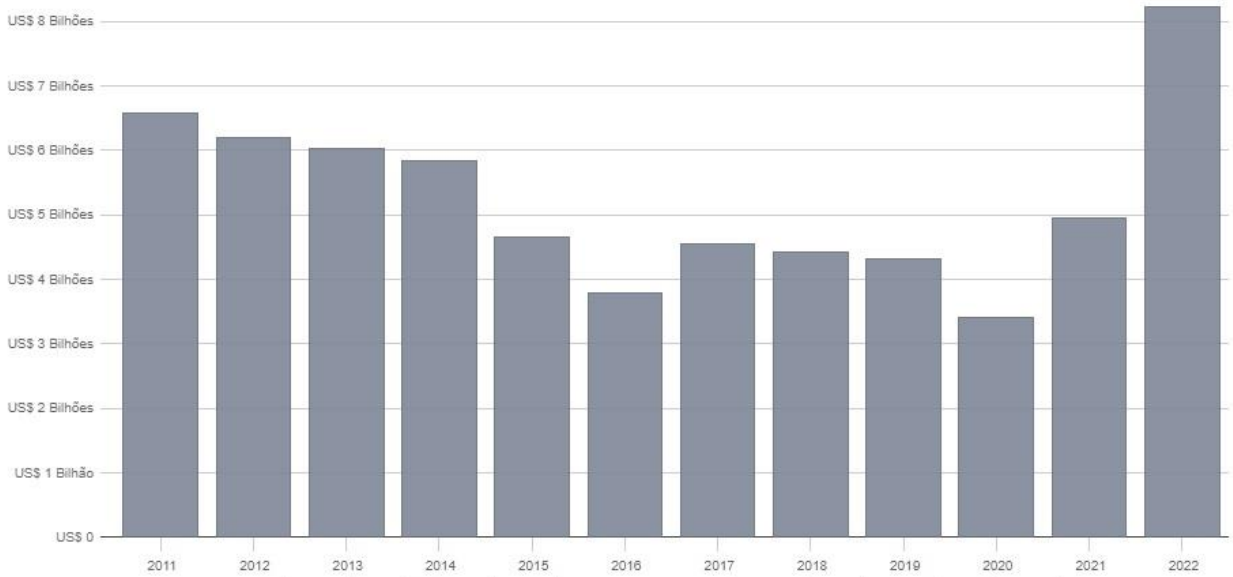
Segurança e Defesa: Em 2021, negocia-se um memorando de entendimento para investimentos em defesa por meio de um fundo para parceria conjunta em produtos de defesa. O Brasil já exporta esses tipos de produtos para 132 países, então a indústria iniciante saudita poderia beneficiar-se disso. Em 2019, acordou-se parceria relacionada a aquisições, indústria, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de defesa. Na ocasião, também foi assinado acordo de cooperação em defesa, compreendendo as seguintes áreas: indústrias de defesa; transferência e adoção de tecnologia militar; treinamento e exercícios militares; empréstimo de sistemas militares; suporte logístico; pesquisa, desenvolvimento e estudos em projetos de defesa; gerenciamento de emergências e crises; troca de informações militares; serviços militares médicos; legislação militar; e qualquer outro campo acordado entre as partes.

Comércio

Marcos: As relações bilaterais têm evoluído com intensidade no campo econômico. A Arábia Saudita é o principal parceiro comercial do Brasil no Oriente Médio e norte da África. Há grande potencial de aumentar o comércio, tendo em vista a complementaridade produtiva entre os países.

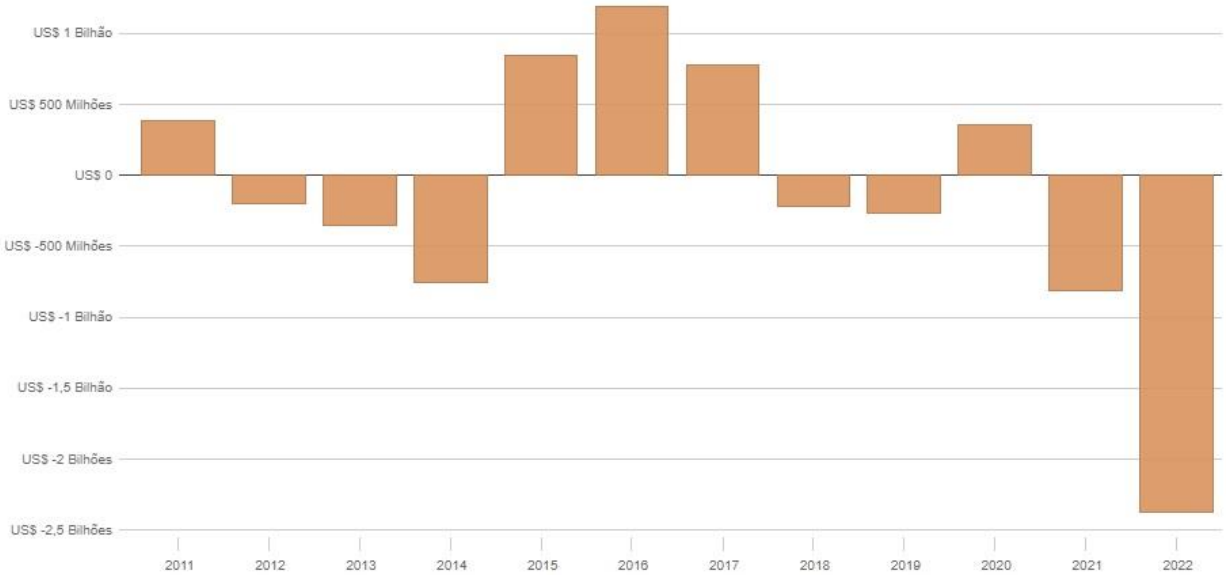
[860] A Arábia Saudita busca aumentar sua participação em órgãos internacionais vinculados ao tema, como o CDH, e o Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês), junto aos quais busca ecoar as aceleradas reformas sociais e culturais por que o país vem passando internamente nos últimos anos.

O agronegócio brasileiro é fundamental para a garantia da segurança alimentar saudita (importações respondem por mais de 70% dos alimentos consumidos na Arábia Saudita). Em 2017, estabeleceu-se adidância agrícola junto à embaixada brasileira em Riade, para fins de manutenção e expansão do mercado saudita ao agronegócio brasileiro e prospecção de iniciativas de cooperação no setor. Da mesma forma, o petróleo saudita é essencial para garantir a segurança energética brasileira, visto que aquele país é o maior fornecedor de petróleo bruto ao Brasil, com 34,6% de participação.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 2,9 Bilhões

Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Em maio de 2021, a Arábia Saudita suspendeu onze exportadoras brasileiras de carne de frango e, posteriormente, reduziu o prazo de validade da carne de frango congelada para três meses, medida que foi revertida em agosto de 2021. As suspensões, por sua vez, ocorreram sob justificativa sanitária, embora não haja motivos, com base nessa esfera, para barrar o frango brasileiro. Ainda nesse contexto, o programa Visão 2030 tem, entre suas metas, o objetivo de que a Arábia Saudita alcance 85% de autossuficiência na produção de frangos até 2025, e medidas protecionistas no setor vêm sendo adotadas nos últimos anos. Embora não tenha ainda havido desfecho quanto às suspensões, houve alta das exportações brasileiras do produto para o país, em 2022, revertendo a tendência de queda dos últimos anos[861]. Em 2019, houve investigação de salvaguardas relativas à importação de determinados produtos de aço brasileiro, tendo a Arábia Saudita entendido não serem aplicáveis medidas contra o Brasil.

Investimentos

Investimento do Brasil na Arábia Saudita: Mineração; defesa; possível investimento em agronegócio (compra de frigorífico saudita); espaço para investimento em turismo. O plano de desenvolvimento saudita Visão 2030 (2016) busca atrair investimentos estrangeiros, e a Arábia Saudita está criando zonas econômicas exclusivas e desenvolvendo o projeto NEOM ("novo futuro"), uma megacidade planejada, com leis tributárias e trabalhistas especiais para estrangeiros.

Investimentos da Arábia Saudita no Brasil: Meta de US$ 10 bilhões reiterada em 2021. Setores: agropecuária (carnes, grãos, café); mineração; plástico; construção civil. O Brasil tem interesse em atrair investimentos sauditas em setores como infraestrutura, defesa, inovação, energia e agronegócio, por meio do incentivo a participação em programas brasileiros de concessões e privatizações, inclusive via o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). A Arábia Saudita possui alguns dos principais fundos do mundo, de mais de US$ 850 bilhões, o que gera potencial de ampliação dos investimentos bilaterais. Em 2019, o presidente Bolsonaro participou do Fórum Iniciativa de Investimento Futuro e do Seminário Empresarial sobre o Brasil no Conselho das Câmaras de Comércio da Arábia Saudita. Também em 2019, foi firmado Memorando de

[861] Conforme o diretor de mercados da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Luis Rua, a Ucrânia também supria as necessidades da Arábia Saudita no setor, e o Brasil preencheu parte da demanda com a reorganização do mercado internacional, no contexto do conflito.

Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Saudita de Desenvolvimento, com objetivo de fortalecer a cooperação entre os dois países por meio do cofinanciamento de projetos e atividades de interesse mútuo em áreas como desenvolvimento urbano, infraestrutura, meio ambiente, educação, agricultura, saúde tecnologia da informação e comunicação e outras áreas potenciais, especialmente energias renováveis, eficiência energética, abastecimento de água e infraestrutura sanitária, transporte educação e agronegócio.

Cooperação

Aspectos Gerais: Há Acordo Geral de Cooperação, firmado em 2009. Há tanto interesse brasileiro em projetos de cooperação técnica trilateral quanto interesse mútuo para a cooperação em defesa, agricultura, indústria, energia, mineração, infraestrutura, transporte, ciência e tecnologia, inovação, cultura e esportes. Há acordos bilaterais propostos em diversas frentes de cooperação, como facilitação de investimentos, ciência e tecnologia, uso pacífico de energia nuclear, e uso do espaço exterior. Em muitas delas, a cooperação bilateral poderia se beneficiar da complementaridade entre o conhecimento técnico existente no Brasil e a ampla disponibilidade recursos da Arábia Saudita.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Acordo sobre a concessão de vistos de visita para cidadãos de ambos os países foi celebrado em 2019. Há menos de 700 brasileiros morando na Arábia Saudita.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica foi celebrado em 1981.

Cultura: Em 2019, acordou-se promover a cooperação entre os dois países no campo da cultura, por meio de projetos estratégicos conjuntos; elaboração de leis, regulamentos e políticas referentes aos campos culturais; coordenação de esforços entre as duas partes nos campos culturais com as organizações internacionais relevantes; cooperação em cultura, literatura, artes e patrimônio; preservação de locais culturais; recebimento de ambas as partes em seus festivais culturais nacionais; desenvolvimento de setores culturais e programas de residência técnica entre instituições governamentais e privadas nos dois países; facilitação de procedimentos para melhorar os assuntos culturais nos dois países e intercâmbio de apresentações artísticas entre os dois países.

Energia: A iniciativa Arábia Saudita Verde (2021) prevê um plano de transição energética para economia de baixo carbono, o que inclui o plantio de bilhões de árvores, a fim de combater mudanças climáticas e de atrair investimentos. O Brasil pode ser grande parceiro dessa iniciativa no setor de energias renováveis, devido à *expertise* brasileira em biocombustíveis, além do mercado de carbono.

II. Relações Brasil-Emirados Árabes Unidos

Marcos: Acordo de Cooperação Econômica, Comercial, Industrial, Tecnológica e Financeira (1988); Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e Emirados Árabes Unidos (EAU, 2019).

Embaixada: As relações diplomáticas entre Brasil e EAU foram estabelecidas em 1974, e a embaixada do Brasil em Abu Dhabi foi instalada em 1978. Em 1991, os EAU instalaram sua embaixada em Brasília, a primeira na América Latina. Além da Embaixada em Brasília, os EAU mantêm um consulado em São Paulo.

Coordenação Política

Instâncias: Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-EAU (2008), Comissão Mista Brasil-EAU (2011), Reunião de Consultas Políticas Brasil-EAU (2018).

Visitas Oficiais: No século XXI, as relações adensaram-se com a troca de visitas de alto nível. Em 2003, o presidente Lula realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro aos EAU. Em novembro de 2013, o então vice-presidente Michel Temer visitou os EAU, sendo recebido com distinção pelas autoridades locais. Em 2014, ocorreu a primeira visita oficial do vice-presidente, primeiro-ministro e ministro da Defesa dos EAU e emir de Dubai, xeique Mohammed bin Rashid Al Maktoum a Brasília. O ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação Internacional dos EAU, xeique Abdullah bin Zayed Al Nahyan, visitou o Brasil em 2009, 2010, 2012, 2014, 2017 e 2019. O presidente Bolsonaro visitou os EAU em 2019 e em 2021[862]. Na visita de 2019, quando se completavam 45 anos do estabelecimento de relações bilaterais, os líderes decidiram alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica, tendo assinado Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU, nas áreas de paz e segurança, cooperação econômica, cooperação em energia e cooperação em turismo, cultura e esportes.

Discurso Oficial: O processo de aproximação tem sido fortalecido por intensa agenda de visitas oficiais: os EAU são o país do Oriente Médio mais visitado por autoridades brasileiras de nível ministerial e por governadores de Estado. Isso se explica pela intensidade dos vínculos econômicos bilaterais; pela importância do mercado emirático como consumidor final e como redistribuidor regional para os produtos brasileiros; pela localização privilegiada do país árabe como *hub* aéreo e turístico internacional; e pela pujança de seus fundos de investimento. As economias brasileira e emirática possuem alto grau de complementaridade, havendo diversos eixos de sinergia potencial nos setores comercial e de investimentos ainda inexplorados ou parcialmente aproveitados. Ambos os países se dispõem a combater o crime organizado transnacional e o terrorismo. Possuem, igualmente, o compromisso com a proteção e a promoção da liberdade religiosa e com a facilitação da harmonia inter-religiosa. Em termos políticos, ambos os países atribuem importância ao

[862] Durante a visita presidencial de 2021, o presidente concedeu ao xeique Mohammed bin Rashid Al Maktoum a Grã-Cruz da Medalha Nacional do Cruzeiro do Sul, a mais alta condecoração brasileira concedida a chefes de Estado. Os presidentes concordaram em continuar a aprofundar as relações bilaterais, expressando interesse em realizar a primeira reunião sob o acordo assinado de Parceria Estratégica entre o Brasil e os EAU em 2022 para discutir temas que incluem paz e segurança, desenvolvimento sustentável, cooperação econômica, energia renovável, e os setores de turismo, cultura e esportes. O presidente participou da cerimônia de abertura da 17ª edição do Dubai Airshow, maior evento comercial aeroespacial do mundo, com expressiva participação do Brasil. O presidente Bolsonaro também participou da celebração do Dia do Brasil na Expo 2020 Dubai.

multilateralismo e ao papel vital das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Convergências

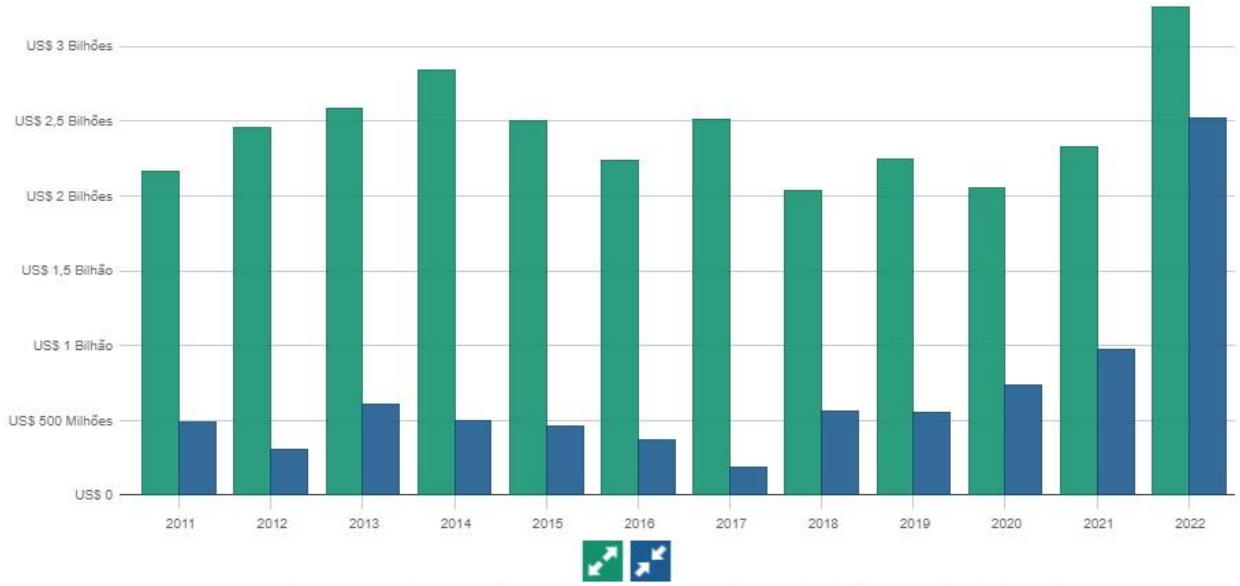
Convergências Multilatareais: Em relação aos direitos humanos, ambos ampliaram sua convergência no Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2022 – o que pode já estar sendo minimizado ou revertido, como no desligamento brasileiro do Consenso de Genebra nas primeiras semanas do governo Lula. Os EAU ampliaram seu engajamento no regime multilateral do comércio, que é caro ao Brasil, e sediarão a próxima conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2024. Quanto ao meio ambiente, os EAU também são parte do Acordo de Paris e sediarão a 28ª Conferência das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Convergências Plurilaterais: Ambos integram o G77+China.

Segurança e Defesa: Na visita presidencial de Bolsonaro em 2021, os líderes reafirmaram a importância da cooperação em defesa e expressaram sua intenção de realizar uma reunião do Comitê Conjunto de Cooperação em Defesa entre os dois países. Ambos os países expressaram o desejo de estabelecer cooperação na área de produtos de defesa, enfatizando iniciativas conjuntas na área de pesquisa e desenvolvimento. O Brasil tem interesse em comercializar equipamentos de defesa com os EAU. Os países afirmam que a cooperação em defesa continua sendo componente da agenda bilateral não apenas sob o aspecto comercial, mas também na construção de confiança e no intercâmbio de boas práticas. Em resposta à abertura de Adidância de Defesa na Embaixada dos EAU em Brasília, foi inaugurada a Adidância de Defesa na Embaixada do Brasil em Abu Dhabi em 2020.

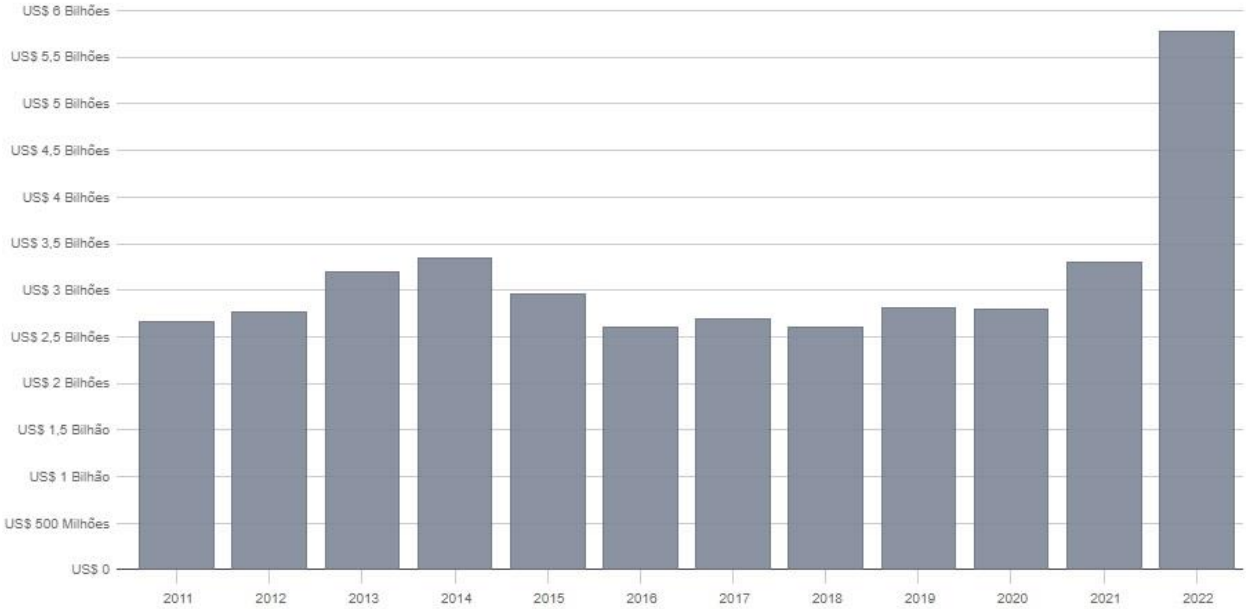
Comércio

Marcos: Os dois países têm Acordo de Cooperação Econômica, Comercial, Industrial, Tecnológica e Financeira (1988). A pauta econômica constitui o principal eixo de interação da relação Brasil-EAU e é indissociável da relação política bilateral, inclusive pela prioridade dada pelos EAU a temas econômicos em sua inserção extrarregional e pela natureza entrelaçada das instituições emiráticas: os principais agentes econômicos são idênticos às principais lideranças políticas. Desde 2008, os EAU passaram a ser o segundo parceiro do Brasil no Oriente Médio, atrás apenas da Arábia Saudita. Os EAU também são o terceiro maior parceiro comercial árabe do Brasil. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) mantém um escritório em Dubai, o único no Oriente Médio. O comércio com o Brasil é tratado como fundamental para a segurança alimentar dos emiratis.



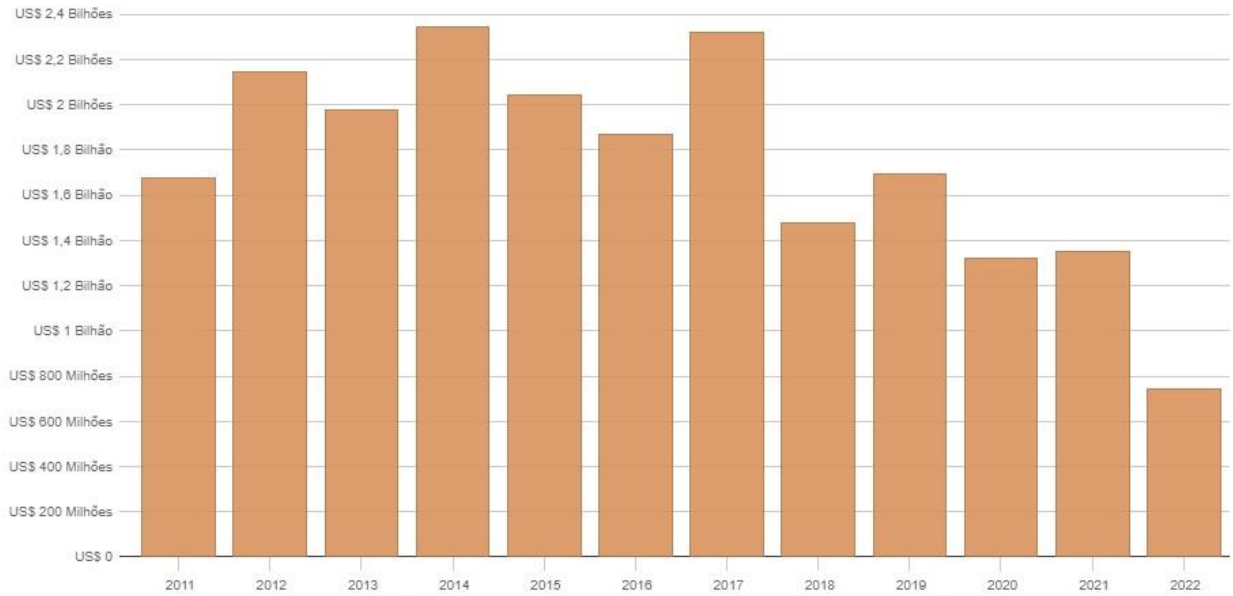
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

<u>Investimentos:</u> Em 2021, o total de ativos dos EAU no Brasil ultrapassou US$ 10 bilhões, enquanto trinta empresas brasileiras operavam nos EAU. A BRF inaugurou sua fábrica em Abu Dhabi em 2014, por exemplo. Em 2021, o Mubadala, fundo soberano de Abu Dhabi, sacramentou com a Petrobras o acordo de aquisição da Refinaria Landulpho Alves (Rlam), na Bahia, a primeira da estatal a ser vendida, por R$ 1,7 bilhão, semelhante ao investimento que lhe deu o controle do Metrô Rio, antes nas mãos da Invepar. Assinou-se Convenção para Eliminar a Dupla Tributação e a Evasão e Elisão Fiscais (2018).

<u>Cooperação</u>

Educação e Pesquisa: Em 2021, foram assinados o Memorando de Entendimento entre o Centro de Estudos e Pesquisas Estratégicas dos Emirados (ECSSR, na sigla em inglês) e a Fundação

Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Memorando de Entendimento entre o Ministério da Educação dos EAU e o Ministério da Educação do Brasil sobre cooperação na área educacional.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Emirates mantém linha aérea direta entre Dubai e São Paulo desde 2007. Os EAU abrigam a maior comunidade brasileira na península Arábica, com cerca de seis mil cidadãos. Trata-se de grupo composto principalmente por profissionais altamente qualificados – empresários, engenheiros, médicos, consultores, funcionários de companhias aéreas, instrutores de esportes e suas famílias. Em 2015, mais de 60 mil turistas brasileiros visitaram o país ou a região via Dubai.

Esporte: Memorando de Entendimento Bilateral sobre Cooperação Esportiva (2014).

III. Relações Brasil-Turquia

Marcos: As relações bilaterais Brasil-Turquia remetem ao relacionamento entre o Império do Brasil e o Império Otomano[863]. Em 1927, o Tratado de Amizade, firmado em Roma, seria o ponto de partida para as relações entre os países em sua atual configuração; no entanto, até o fim da Guerra Fria, as relações, embora amistosas, careciam de intensidade e dinamismo. De fato, a tendência de aproximação na década de 1990 é corroborada pela participação do então primeiro-ministro Süleyam Demirel na Rio-92 e pelas visitas, ao Brasil, do então presidente Süleyam Demirel (1995)[864] e do chanceler Ismail Cem (1998). Ainda nesse período, foi realizada a primeira edição da reunião de consultas políticas (1997)[865] e houve nova visita de chanceler turco ao Brasil (1998). Na década de 2000[866], o relacionamento entre os países foi significativamente aprofundado. Em 2004, Celso Amorim foi o primeiro chanceler brasileiro a visitar a Turquia, e, em 2006, a operação de evacuação de brasileiros, em meio à guerra do Líbano, contou com apoio importante da Turquia. O presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou visita de Estado à Turquia em 2009. O primeiro-ministro Erdogan realizou visita ao Brasil em 2010, ocasião em que foi firmado Plano de Ação para Parceria Estratégica.

Embaixada: Em 1908, em razão do grande fluxo de cidadãos otomanos que chegavam ao Brasil, o Império Otomano inaugurou Consulados-Gerais em São Paulo e Rio de Janeiro[867]. Em 1911, estabeleceu-se legação brasileira em Constantinopla, que existiu oficialmente entre 1911 e 1923, quando se fundou a República da Turquia. Em 1930, as duas repúblicas abriram mutuamente embaixadas, no Rio de Janeiro e em Ancara.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação, criada em 2006, em nível de chanceleres; e Mecanismo Bilateral de Consultas Político-Diplomáticas, previsto no Plano de Ação Bilateral para a Parceria Estratégica.

Visitas de Alto Nível: Visita do ministro de Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlüt Çavusoglu, a Brasília, no primeiro semestre de 2022, quando se emitiu Declaração Conjunta[868]. A então

---

[863] O primeiro registro de interação oficial remonta a 1850, com a indicação de um cônsul honorário do Império Otomano para o Brasil; em 1858, as partes assinaram o Tratado de Amizade e Comércio. Esse tratado foi firmado após os representantes otomanos entrarem em contato com a legação do Brasil em Londres, em 1856, para a negociação do documento, e foi denunciado pelos otomanos em 1911. O Império Otomano recebeu duas visitas, a título pessoal, do imperador Dom Pedro II, em 1871 e em 1876; na segunda viagem, encontrou-se com o sultão Abdul Hamid II e visitou várias instituições em Istambul e Izmir.

[864] Na ocasião da primeira visita de Estado ao Brasil, foram assinados acordos sobre transportes aéreos, cooperação econômica, comercial e industrial, cooperação cultural e educacional, cooperação em turismo e de fim de necessidade de vistos para passaportes oficiais, além de um memorando de entendimento sobre consultas políticas.

[865] Também em 1997, a Turquia aprovou um Plano de Ação para a América Latina e obteve a condição de observadora na Comunidade do Caribe (CARICOM) e na Organização dos Estados Americanos (OEA).

[866] Com a ascensão do AKP, houve a intensificação das relações, em especial durante o período entre 2006 e 2010.

[867] Há possível relação entre a visita do imperador e a construção da imagem do Brasil como destino atrativo para os cristãos otomanos: entre as décadas de 1870 e 1910, estima-se entre 70 e 80 mil o contingente de imigrantes otomanos, cerca de 85% cristãos, mesmo após o Império Otomano proibir a emigração na década de 1880.

[868] Na ocasião, a comissão concentrou-se em cinco tópicos: comércio e investimentos; educação e cultura; turismo; cooperação técnica; e indústria de defesa. O ministro Carlos França felicitou seu homólogo pelos esforços da Turquia

presidente Dilma Rousseff realizou visita de Estado à Turquia em 2011[869] e esteve, ainda, presente na Cúpula do G20, realizada na cidade turca de Antália, em 2015. O Erdogan compareceu, em 2012, à Rio+20.

Discurso Oficial: O aprofundamento das relações bilaterais com a Turquia deve ser compreendido considerando o contexto das ações no sentido de afirmar o Brasil com um país continental e com necessidade de manter relações em âmbito global com outras potências emergentes, a exemplo dos que viriam a formar o BRICS. Os temas priorizados no Plano de Ação para a Parceria Estratégica compreendem: diálogo político e cooperação em foros multilaterais; comércio e investimentos; energia; biodiversidade; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; defesa; combate ao terrorismo e ao crime organizado; ciência, inovação e alta tecnologia; intercâmbio cultural e educacional. No que diz respeito ao conflito comunitário no Chipre – onde há tensões entre a maioria de origem grega e a minoria turca –, o Brasil mantém posição de equilíbrio: defende que o conflito seja resolvido nos marcos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil apoia, inclusive, a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês) e contribui anualmente com observadores militares. O Brasil solidariza-se com a tragédia humanitária que ocorreu ao povo armênio em 1915, no contexto da Primeira Guerra Mundial, sem, no entanto, caracterizar os eventos como genocídio[870].

Convergências

Convergências Multilaterais: Os representantes de ambos os países reiteraram a necessidade de aprofundar e diversificar a cooperação em plataformas multilaterais, como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os países demonstram ademais, interesse mútuo no diálogo franco e construtivo sobre as grandes questões mundiais, como segurança, comércio e cooperação para o desenvolvimento. Merece destaque o biênio 2009-2010, quando Brasil e Turquia ocuparam assentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), período em que adotaram posicionamento mais incisivo em matérias centrais de política global, a exemplo da questão nuclear iraniana. É possível apontar a Declaração de Teerã de 2010 como o ápice tanto das relações bilaterais quanto da ação diplomática conjunta dos dois países no tabuleiro global[871]. É possível

em sediar negociações de paz entre Rússia e Ucrânia. Os ministros presidiram a IV Reunião da Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação. Em audiência, Çavusoglu e o presidente Bolsonaro discutiram temas da agenda bilateral, com ênfase em comércio e investimentos, cooperação em ciência, tecnologia e defesa, além de turismo e educação.

[869] Na ocasião, foram assinados os acordos sobre cooperação educacional e penal.

[870] A questão causou problema diplomático entre os países quando, em junho de 2015, o Senado Federal aprovou por unanimidade moção em que reconhece o genocídio do povo armênio, no marco do centenário do conjunto de massacres e deportações forçadas, ocorridos em 1915. A resposta da Turquia foi imediata, chamando seu embaixador no Brasil para consultas e solicitando esclarecimentos do embaixador do Brasil junto à Turquia, ainda que tenha sido uma medida do Senado, e não do governo brasileiro, segundo posição do próprio Itamaraty. Mesmo assim, é um ponto sensível da política externa turca e nas relações bilaterais com o Brasil, em particular, e com outros países, em geral.

[871] Brasil e Turquia inseriram-se como atores de relevo em uma questão antes debatida apenas pelo chamado P5+1, formado pelos cinco membros permantes do CSNU e a Alemanha. Após o fracasso de negociações entre 2003 e 2006, em abril de 2007, realizou-se reunião entre representantes da União Europeia (UE) e do Irã, a convite do chanceler turco. Na mesma época, o Brasil buscava aproximar-se do Irã, mas havia temores quanto à condição de pária de Teerã na diplomacia mundial; essa aproximação deveria ligar-se a um tema específico, que viria a ser o programa nuclear, assunto no qual o Brasil é tido como ator central, sobretudo quanto à experiência de manejo de minérios radioativos e à exploração da energia atômica para fins exclusivamente pacíficos. Aos predicados brasileiros, somaram-se as intenções turcas, de caráter mais complexo, por conta de uma relação que, desde a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), se mostrou problemática pela dependência turca do petróleo e do gás

avaliar os esforços diplomáticos de Turquia e Brasil como a expressão de duas novas potências mostrando suas capacidades em um mundo multipolar que se delineava[872]. À época, podia-se interpretar que os governos de Brasília e Ancara obtiveram êxito onde grandes potências haviam malogrado. Por outro lado, sobretudo pelo lado brasileiro, a política externa de Lula mostrou que o país tinha mais interesse em firmar-se como ator central na solidariedade ao mundo em desenvolvimento do que em proclamar-se uma liderança internacional. Outro exemplo de ação em foros multilaterais é a Aliança das Civilizações, cuja terceira edição se realizou no Rio de Janeiro, em maio de 2010. A iniciativa teve origem com a Turquia, ao lado da Espanha, e uma das intenções era mostrar a cooperação entre nações multiétnicas nas quais múltiplas crenças coexistem.

Convergências Plurilaterais: Os dois países integram o G20. O Brasil está em processo de acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto a Turquia é membro da organização.

Convergências Regionais: Na América do Sul, a Turquia tem um acordo de livre comércio com o Chile, assinado em 2009. Negociações para acordos de livre comércio com o Equador, a Colômbia e o Peru estão em andamento. O país tem externado seu interesse em celebrar um acordo de livre comércio com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Recentemente, os governos brasileiro de Bolsonaro e turco apresentaram posicionamentos diametralmente diferente em relação ao tema do reconhecimento do governo venezuelano e às relações diplomáticas com Caracas.

---

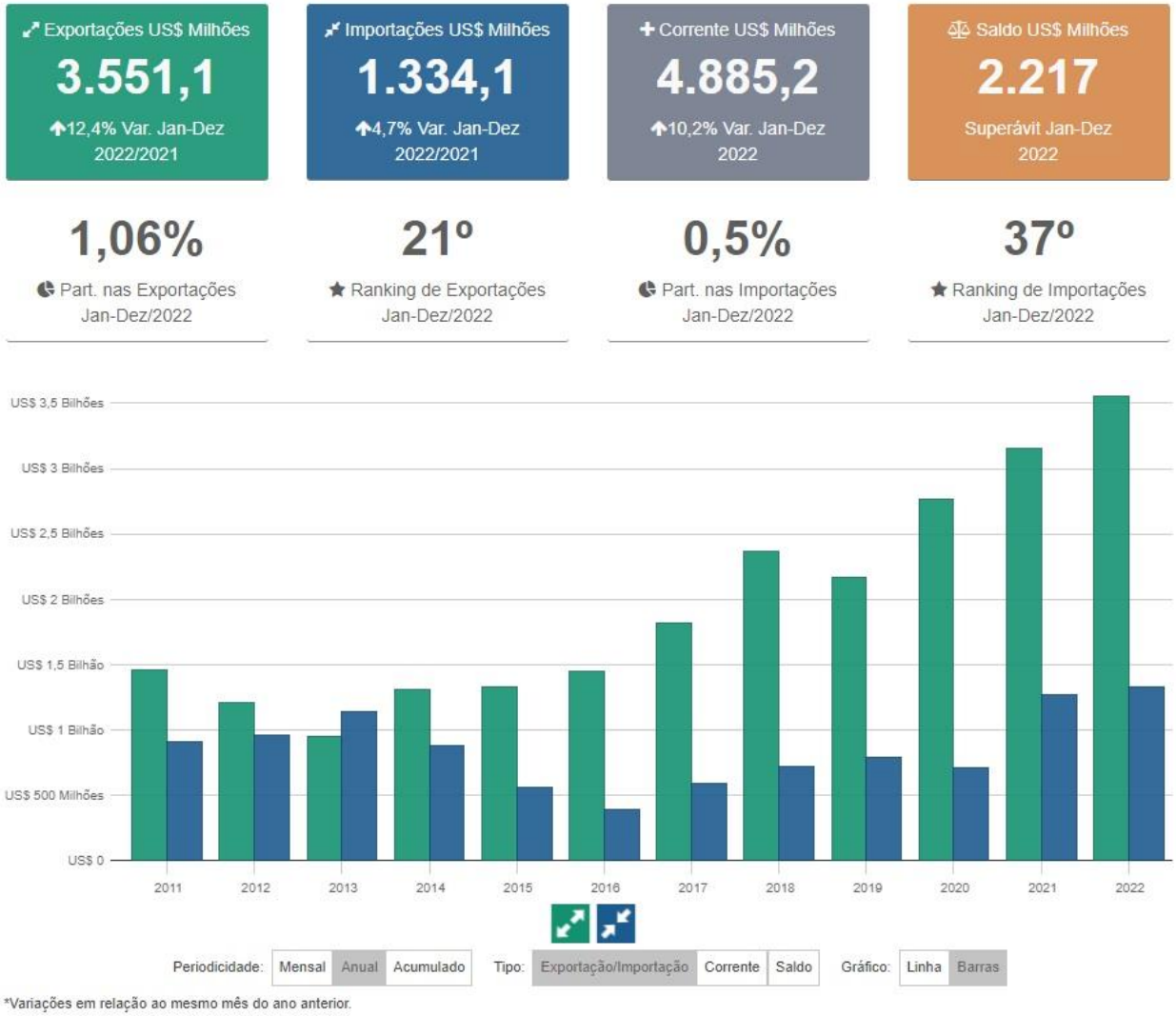
iraniano e pelo temor do fortalecimento geopolítico do Irã no caso da obtenção de armas nucleares. Em 2008, o chanceler Celso Amorim visitaria o Irã, o que contribuiria para fortalecer o pleito brasileiro de mediação de eventual processo de desarmamento nuclear: exemplo disso foram os pedidos expressos pelos Estados Unidos (EUA) em 2009, primeiro pelo presidente Barack Obama e depois pela secretária de Estado Hillary Clinton, de auxílio de Lula para encontrar solução à questão iraniana. Em 2009, Lula visitou a Turquia. Em janeiro de 2010, os esforços brasileiros e turcos convergiram oficialmente, com Amorim viajando à Turquia e encontrando-se com o presidente Gül e o chanceler Davutoglu, tendo a questão iraniana como ponto central, aventada pela primeira vez a busca de uma solução diplomática fundamentada em troca de combustível de diferentes graus de enriquecimento, proposta inicial do P5+1. A inclusão, e não o estigma, seria a forma de convencer o Irã a cooperar; ademais, para o Brasil, havia a perspectiva de ampliação do peso dos dois países na geopolítica global. Em abril de 2010, à margem da Cúpula Nuclear de Washington, encontro trilateral entre Obama, Erdogan e Lula, foi considerada pouco exitosa, pela falta de disposição do anfitrião em flexibilizar posições. Obama chegou a ameaçar ataques contra Teerã caso não se impusessem sanções. Alguns dias depois, Davutoglu foi a Brasília, onde se reuniu com Amorim e Lula, em encontro tido como fundamental, a despeito da postura recalcitrante de Washington. Em maio, Amorim encontrou-se com a cúpula iraniana, incluindo o presidente Ahmadinejad, em evento que contou com Davutoglu. O resultado do encontro seria a Declaração de Teerã, na qual Brasil e Turquia foram exitosos em persuadir o Irã a comprometer-se a enviar grandes estoques de urânio pouco enriquecido para processamento em território turco, sob supervisão do Grupo de Viena. A declaração, contudo, não foi adotada como solução da questão, sobretudo pela posição dos EUA, que criticavam os termos do texto – estariam anacrônicos com os dados mais atualizados sobre o programa nuclear iraniano. O tratamento do tema foi retomado pelo P5+1, culminando no Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) em 2015.

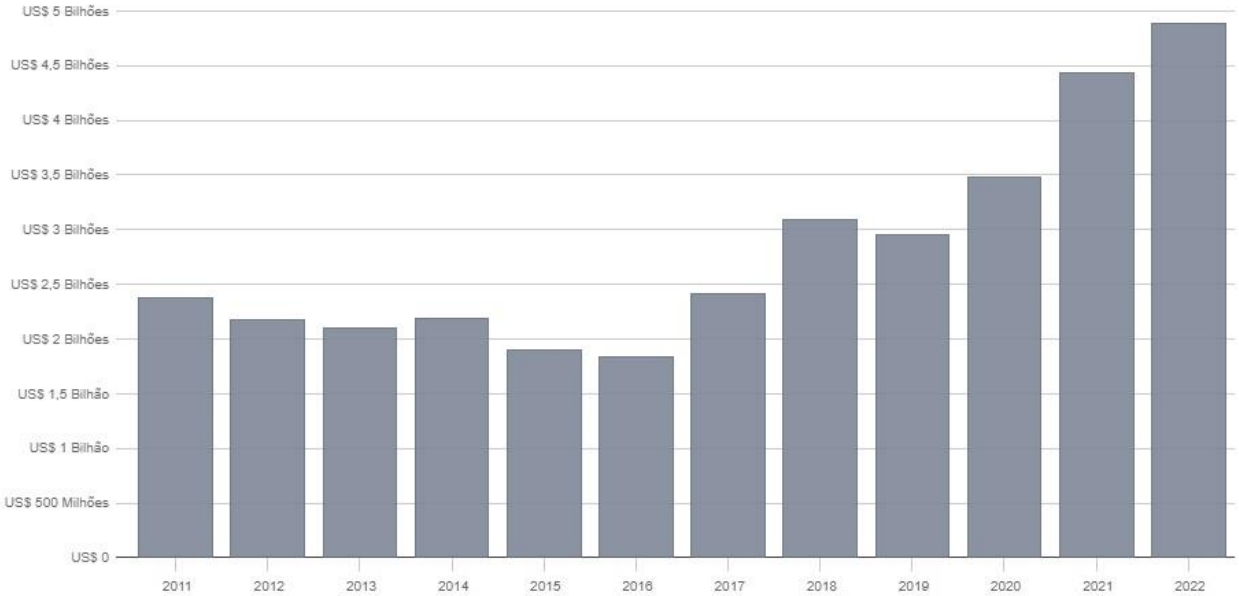
[872] As redes diplomáticas dos dois países se ampliaram de forma substancial ao longo das últimas duas décadas. Segundo a edição recente do *Global Diplomacy Index*, a Turquia ocupa a sexta posição em número de missões diplomáticas (235), enquanto o Brasil está em oitavo lugar (222). Apenas os países do P5 superam a Turquia (a Rússia conta com 242 missões), com a Alemanha na sétima posição. São números muito superiores não apenas à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolviemnto Econômico (OCDE), mas também à média dos membros do G20. Os aumentos também se deram nos corpos diplomáticos: o Brasil tem cerca de 1,4 mil diplomatas, a Turquia cerca de 2,2 mil. Contudo, aqui ainda há grande diferença para as potências ocidentais (o Reino Unido conta com mais de quinze mil diplomatas, e a Alemanha chega a quase doze mil).

Segurança e Defesa: Em 2003, os países assinaram acordo de cooperação em defesa, ratificado pelo Brasil apenas em 2007. Em 25 de março de 2022, foi celebrado o Acordo de Cooperação sobre Indústria de Defesa. Na visita de Çavusoglu a Carlos França em Brasília, em 2022, os ministros destacaram o grande potencial desse ramo da cooperação bilateral e concordaram em convocar a primeira Reunião de Cooperação da Indústria de Defesa. Os dois países discutem esforços bilaterais também na área de contraterrorismo.

Comércio

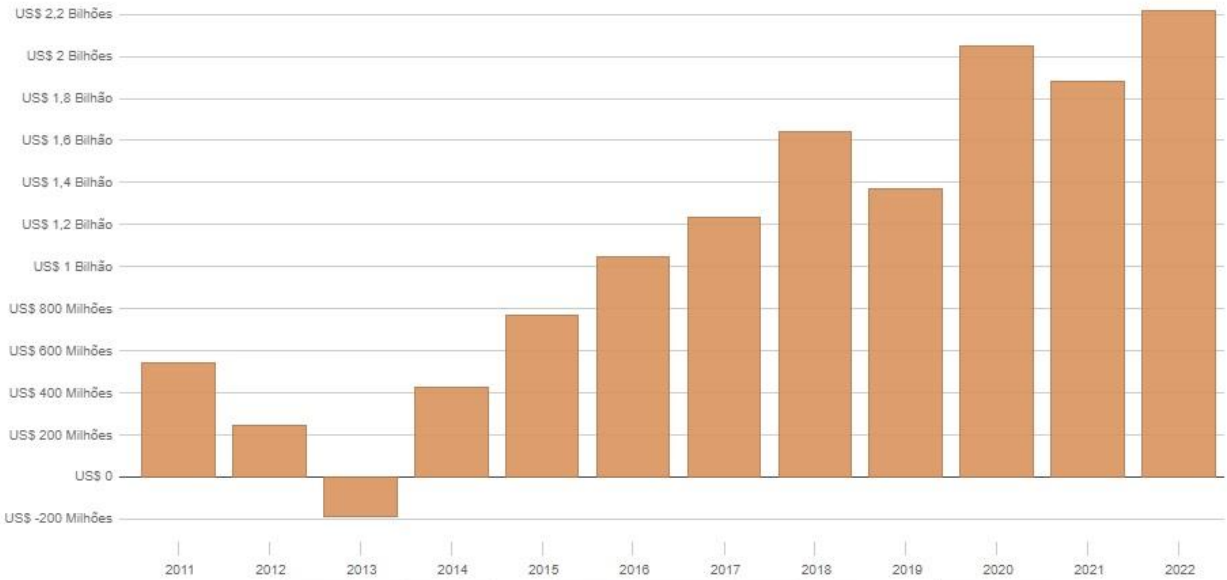
Marcos: Embora, não exista um acordo de livre comércio entre Brasil e Turquia, são várias as iniciativas institucionais para fomento das relações econômicas e comerciais. Em 2004, reuniu-se pela primeira vez a Comissão Econômica Conjunta. Ademais, em 2006, foi estabelecido o Conselho Empresarial Misto, entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Comitê de Relações Econômicas Externas da Turquia (DEIK, na sigla em turco), por meio do qual vários mecanismos bilaterais para fomento do comércio foram criados. Em 2020, após contatos diplomáticos, o governo da Turquia encerrou investigações de salvaguardas sobre produtos de aço provenientes do Brasil. Na última edição da Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação, os ministros concordaram em continuar trabalhando para ampliar, equilibrar e diversificar o comércio e os investimentos entre os dois países, inclusive mediante a convocação, em 2022, da próxima reunião da Comissão Econômica Conjunta.





Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

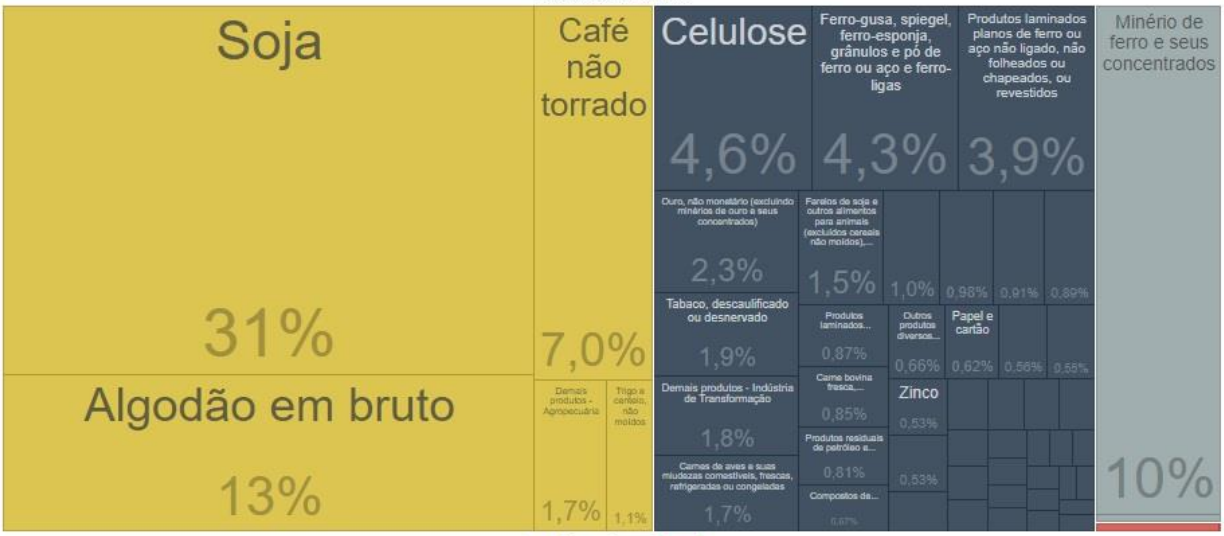
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US$ 3,6 Bilhões



Cor: Seção ISIC | Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Há divergência atual envolvendo o porta-aviões São Paulo, comprado da França em 2000 e desativado pelo Brasil em 2017. Uma empresa turca comprou o antigo porta-aviões em 2021 para que fosse desmantelado na Turquia, no entanto o governo proibiu a atracação do navio, sob a justificativa de presença de grandes quantidades de amianto (material tóxico), o que ocasionou o retorno da embarcação ao Brasil. O navio regressou às águas brasileiras, mas foi proibido de atracar. No dia 18 de dezembro de 2022, foi solicitada autorização para que a embarcação possa atracar no porto de Suape, em Pernambuco, a fim de que sejam realizados os devidos ajustes para seu reenvio para a Turquia.

Investimentos: Os países não possuem acordo bilateral para a proteção de investimentos em vigor, entretanto, os investimentos mútuos têm se ampliado, muito em função do acordo turco-brasileiro para evitar a dupla tributação, promulgado em 2013. Entre os setores com capital brasileiro estão infraestrutura, equipamentos de climatização e produção de sucos; do lado turco, os investimentos são encabeçados na produção de fibras e têxteis. Há, ademais, interesse do Brasil quanto à captação de investimentos da Turquia no setor de infraestrutura[873].Por meio de ações como o seminário *Invest in Brasil Infrastructure* – Edição Turquia, realizado em outubro de 2020 pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) –, foram apresentadas oportunidades para autoridades e representantes empresariais turcos. A empresa Metal Frio está presente com unidade de produção de refrigeradores comerciais na região de Manisa; a Votorantim é controladora de 18 unidades produtoras de cimento; e a Cutrale participa de *joint venture* em unidade de beneficiamento de cítricos na região de Antália. Em 2006, foi firmado acordo de cooperação entre a Petrobras e a turca TPAO para prospecções de petróleo no mar Negro; porém, malograda a tentativa de encontrar recursos, a cooperação chegou ao fim em 2009.

Cooperação

Cooperação Técnica: A evolução da cooperação técnica foi discutida durante a visita do chanceler turco, e foi colocada em destaque a experiência que ambos os países possuem em relação ao oferecimento de cooperação para o desenvolvimento. Encontra-se em fase final de negociação o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Turquia.

[873] Hoje, os turcos ocupam a segunda colocação em número de contratos internacionais no setor, atrás apenas da China.

Ciências, Tecnologia e Inovação: Em 2022, os ministros Çavusoglu e França decidiram dar continuidade às negociações de dois protocolos: "Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Conselho de Pesquisa Científica e Tecnológica da Turquia (TUBITAK) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)" e "Cooperação em Intercâmbio de Bolsas de Estudo entre a Presidência para Turcos no Exterior e Comunidades Afins (YTB) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil".

Turismo: Em 2001, acordo bilateral sobre fim da exigência de vistos é firmado pelos países, o que contribuiria para o aumento substancial no fluxo de turistas desde então. Turquia e Brasil são países com perfis turísticos distintos, muito em virtude de suas localizações no planeta; a proximidade de grandes centros e a confluência entre vários continentes dá aos turcos posição privilegiada para receber visitantes, figurando entre os dez maiores destinos do planeta. Para efeito de comparação: em 2014, ano em que sediou a Copa do Mundo, o Brasil recebeu pela primeira vez mais de seis milhões de visitantes estrangeiros – apenas a cidade de Antália, na costa mediterrânea, recebeu 11,5 milhões de visitantes no mesmo período. Isso faz com que o turismo ganhe contornos diferentes: para o Brasil, ganha importância o grande aumento no fluxo de visitantes à Turquia, estimulado por medidas como o fim da exigência de vistos para turistas, estabelecido em bases recíprocas. Desde 2010 há voos diretos da Turkish Airlines entre São Paulo e Istambul. Para a companhia turca, os voos para a América Latina não são rentáveis, mas acabam sendo utilizados para que a empresa ganhe prestígio e, por consequência, fortaleça a imagem da Turquia como um todo. Em 2022, Brasil e Turquia renovaram acordo de cooperação para promoção do turismo entre os países[874].

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há pouco mais de dois mil brasileiros morando na Turquia. O Brasil possui consulado-geral em Istambul.

Cultura: Há grande convergência entre Brasil e Turquia no que concerne a capacidades de *soft power*. Os dois países são conhecidos pelas suas produções literárias e na área de teledramaturgia, que são exportadas para boa parte do mundo; houve grande crescimento na área cinematográfica, assim como são cada vez mais comuns cantores e outros artistas dos dois países sendo veiculados em meios de comunicação de todo o planeta. Institucionalmente, desde 2011 opera em São Paulo, com filiais em Brasília e Rio de Janeiro, o Centro Cultural Brasil-Turquia (CCBT), que visa a promover o diálogo, a compreensão, o respeito, o entendimento intercultural e a coesão social. Há parcerias entre o CCBT e universidades e instituições culturais brasileiras, com a promoção do idioma turco. Houve assinatura do Memorando de Entendimento sobre Cooperação para as comemorações do Bicentenário da Independência do Brasil em 2022 e do Centenário da República da Turquia em 2023. Em 2022, os ministros Çavusoglu e França também decidiram ativar a Comissão Mista Cultural, criada em 1995, ao mesmo tempo em que se comprometeram com a célere conclusão das negociações para assinatura do Acordo de Coprodução Audiovisual.

[874] Os ministros de Turismo do Brasil, Carlos Brito, e de Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlüt Çavuşoğlu, assinaram documento que busca fortalecer e ampliar o fluxo turístico turco e brasileiro em ambos os territórios. Entre as ações previstas estão a troca de informações relacionadas a estatísticas, pesquisas de mercado, política e legislação do setor; investimentos e promoção turística; troca de experiências em segmentos turísticos, como ecoturismo e turismos cultural, religioso, histórico e acessível; e ações de qualificação com intercâmbio de especialistas e boas práticas. O acordo, assinado em 1995, é válido por cinco anos, com renovação automática por igual período.

Saúde: Os impactos da pandemia de COVID-19 sob as mais diversas áreas têm sido discutidos bilateralmente.

IV. Relações Brasil-Israel

Marcos: As relações Brasil-Israel remontam à atuação de Oswaldo Aranha, em 1947, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que levaria à (re)criação do Estado de Israel em 1948. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1949. Café Filho, vice-presidente de Vargas, faz a primeira visita a Israel em 1951. A primeira vista presidencial à Israel seria realizada apenas em 2010, pelo presidente Lula, mesmo ano em que entrou em vigor o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Israel. A primeira visita ao Brasil foi realizada pela chanceler Golda Meir, em 1959. O primeiro chefe de Governo israelense a fazê-lo seria Benjamin Netanyahu, em 2019, por ocasião da posse do presidente Jair Bolsonaro.

Embaixada: Legação do Brasil em Tel Aviv foi aberta em 1951, sendo elevada a embaixada em 1958. Israel abre embaixada no Brasil em 1955. Em 2019, Brasil inaugurou escritório da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) em Jerusalém.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Brasil-Israel em Assuntos Estratégicos (2019). Na primeira reunião, que correu em maio de 2019, em Brasília, participaram diplomatas, membros das Forças Armadas e agentes de inteligência.

Visitas de Alto Nível: Presidente Jair Bolsonaro visitou Israel em março de 2019, quando Netanyahu reforçou apoio ao ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e firmaram-se acordos em matéria de defesa, ciência, tecnologia e inovação e serviços aéreos. Em março de 2021, o chanceler Ernesto Araújo liderou a visita de comitiva com representantes do Parlamento e de diversos ministérios. Nessa visita, o Brasil afirmou apoio aos Acordos de Abraão e criticou a investigação da situação dos palestinos pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). A comitiva buscou aprofundar a cooperação bilateral em áreas como saúde, tecnologia, inovação, educação, defesa, segurança, agricultura, ciência e pesquisa espacial, entre outras.

Discurso Oficial: As relações Brasil-Israel são históricas, destacando-se figuras como Oswaldo Aranha, que contribuiu para a criação do Estado de Israel, Aracy de Carvalho Guimarães Rosa e do embaixador Luiz Martins de Souza Dantas, designados "Justos entre as Nações" pelo "Yad Vashem". Além disso, os países compartilham os ideais de liberdade, democracia, economia de mercado, justiça e paz, a busca da prosperidade para seus povos, o combate a xenofobia, intolerância e discriminação, especialmente, o antissemitismo. O governo Bolsonaro aproximou-se do governo Benjamin Netanyahu pela afinidade principiológica entre os dois líderes, não obstante, o Brasil mantém o diálogo com o governo liderado por Yair Lapid, formado em junho de 2021.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Brasil de Bolsonaro adotou postura mais favorável aos interesses de Israel, tendo-se abstido em relação à adesão da Palestina na União Postal Universal (UPU) e buscado uma posição que garanta maior equilíbrio na questão israelo-palestina, uma vez que se considera que até o governo Dilma Rousseff, o Brasil favorecia a posição palestina, tanto no

Conselho de Direitos Humanos (CDH), quanto na AGNU. O Brasil declarou que considera a investigação contra Israel no TPI um desserviço à paz na região.

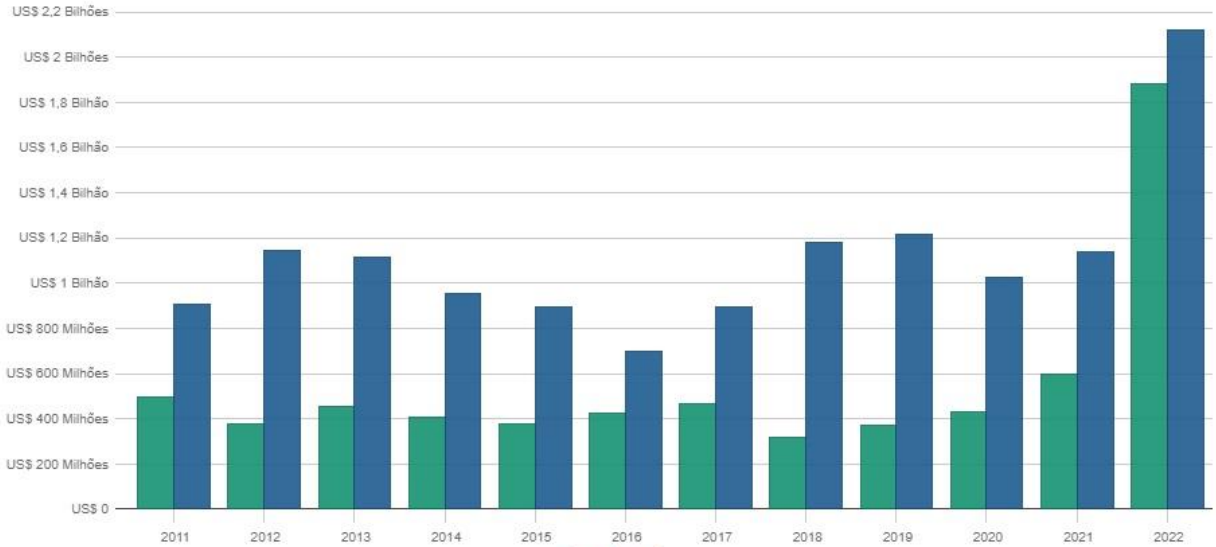
Convergências Plurilaterais: A solidariedade a Israel pode ser ilustrada com a adesão, em novembro de 2021, à Aliança Internacional de Memória do Holocausto (IHRA, na sigla em inglês), na qualidade de membro observador.

Convergências Regionais: Apesar de geograficamente distantes, Brasil e Israel apoiam mutuamente seus interesses regionais. No âmbito da regional brasileiro, Israel alinha-se com o Brasil de Bolsonaro, reconhecendo o governo venezuelano de Juan Guaidó. O Brasil, por sua vez, ofereceu bons ofícios para que as relações entre Israel e Bolívia fossem retomadas. No âmbito médio-oriental, o Brasil apoia os Acordos de Abraão e a normalização das relações com países árabes e africanos como o Marrocos, Sudão e Bahrein, bem como o plano para a Palestina, proposto pelo presidente Donald Trump e apoiado por Israel ("Paz para prosperidade: uma visão para melhorar as vidas dos povos palestino e israelense" de 2019). O Brasil tem reiteradamente expressado sua solidariedade em relação à Israel diante de ataques palestinos contra sua população civil, como o que ocorreu em maio de 2021.

Segurança e Defesa: Assinado na visita de Bolsonaro a Israel, em 2019, o Acordo sobre Cooperação em Questões Relacionadas à Defesa, aprovado em março de 2022 pelo Congresso Nacional brasileiro, demonstra o aprofundamento da cooperação em Defesa. Na mesma visita, foram firmados o Acordo para Cooperação em Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado; e o Memorando de Entendimento entre o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e o Israel National Cyber Directorate para Cooperação na Área de Segurança Cibernética.

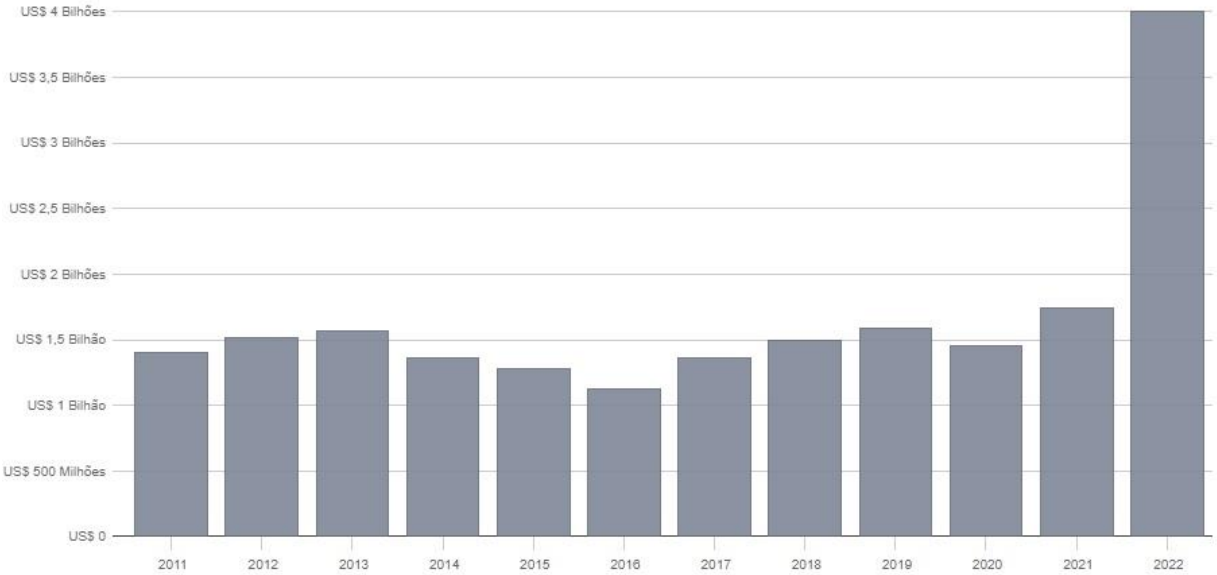
Comércio

Marcos: O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Israel, o primeiro acordo do bloco com um país de fora da América Latina, foi firmado em 2007 e entrou em vigor em 2010. Em 2019, conclui-se o cronograma de desgravação das linhas tarifárias no âmbito desse acordo. O Acordo MERCOSUL-Israel prevê cinco categorias de tarifas aduaneiras, que seriam eliminadas imediatamente (Categoria A) a partir da entrada em vigor do acordo, ou em quatro (Categoria B), oito (Categoria C) e dez anos (Categoria D), em desgravações anuais em partes iguais. A Categoria E ficaria sujeita a preferências. Tendo entrado em vigor em 2010, o cronograma de desgravação para as linhas tarifária da Categoria D foi concluído em 2019.



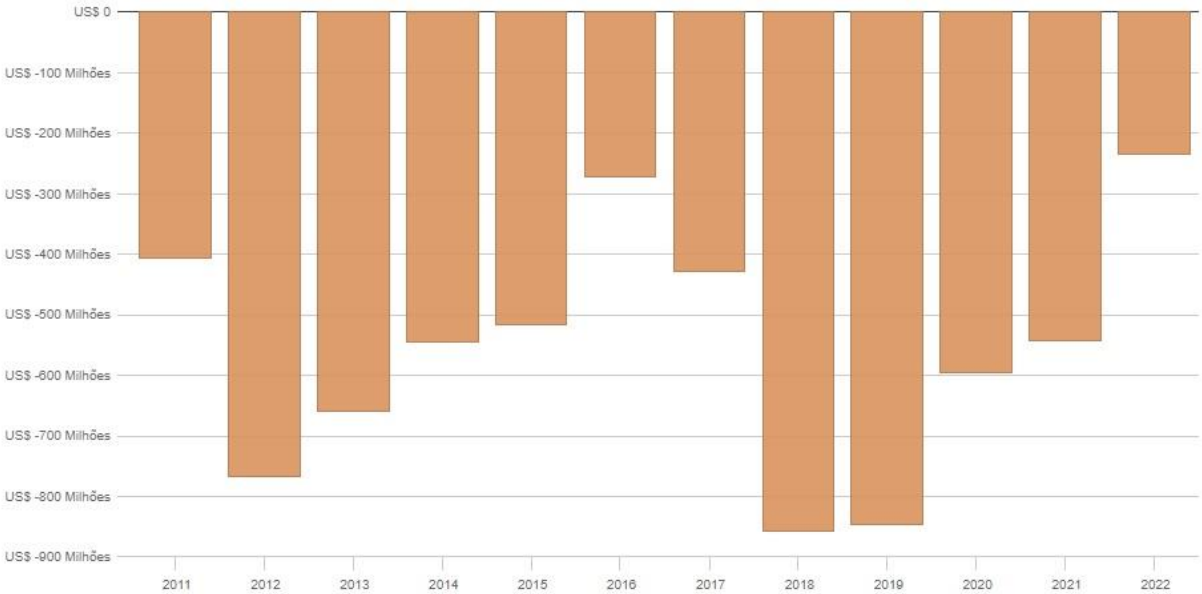
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



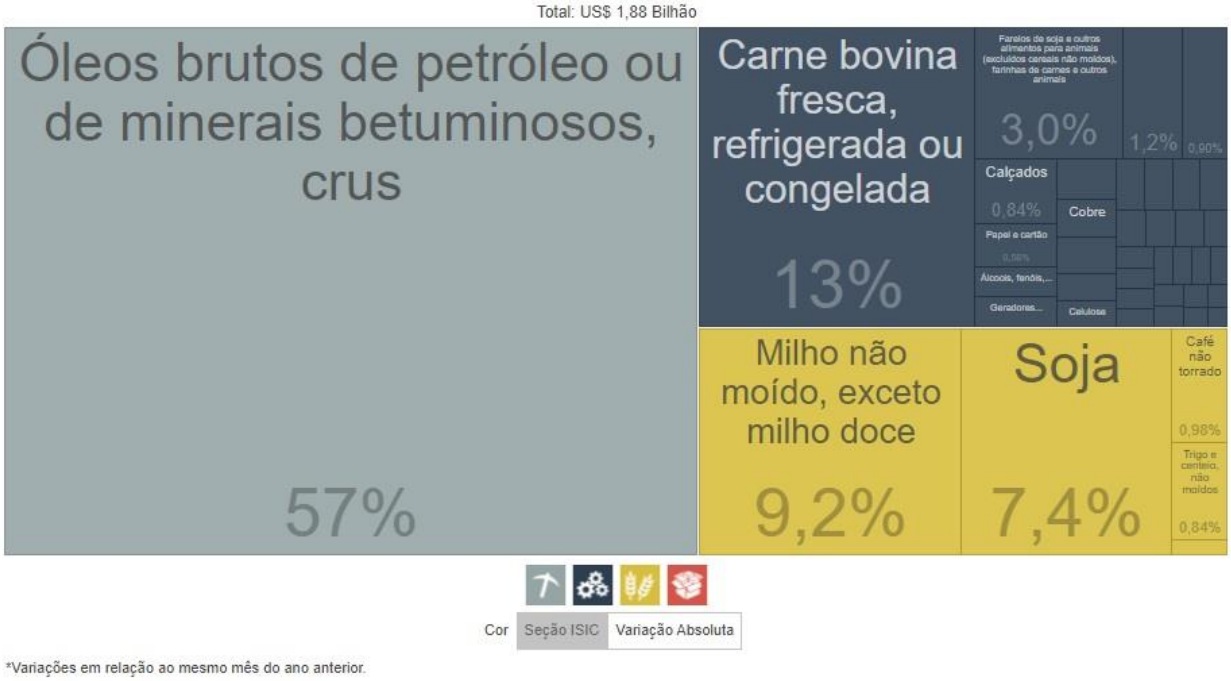
Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

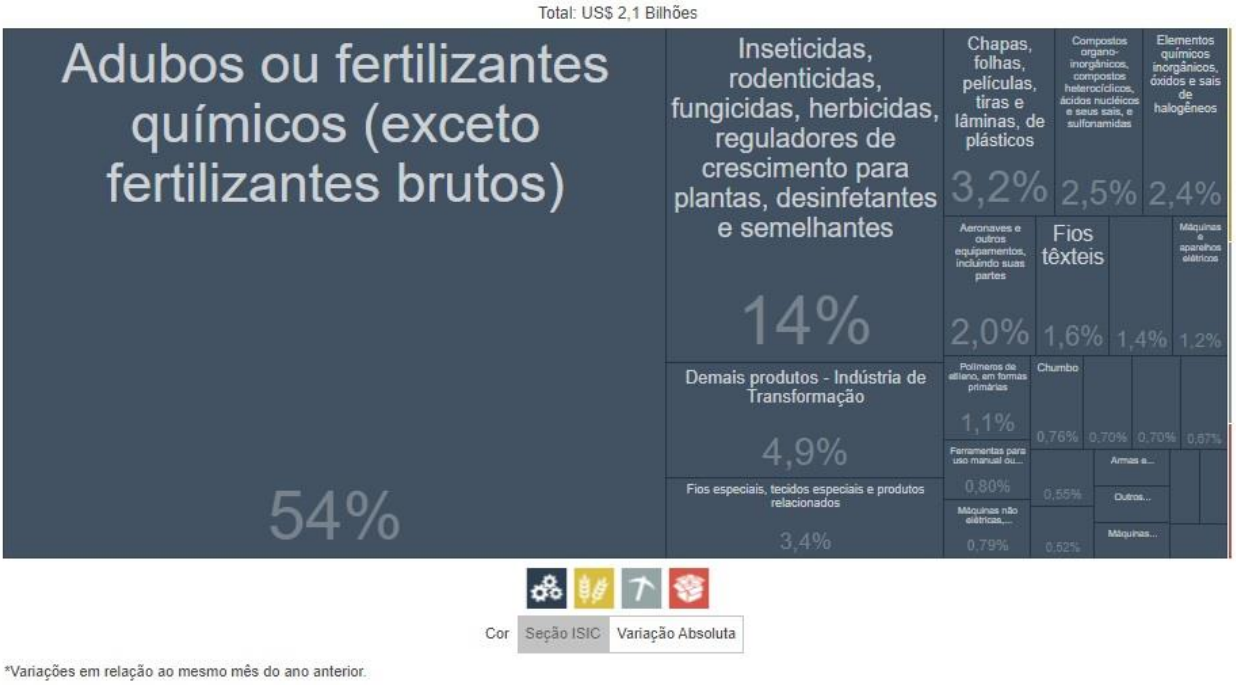
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.





<u>Investimentos:</u> Os investimentos entre os dois países ainda são incipientes, entretanto se destacam a presença crescente de *fintechs* israelenses que operam no mercado de meios de pagamentos brasileiro (PayKey, MeneyNetint, Rapyd, entre outras) e o investimento de *venture capital* brasileiro em *startups* israelenses[875].

<u>Cooperação</u>

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil abriga a segunda maior comunidade judaica da América Latina, com mais de cem mil membros, enquanto Israel é lar aproximadamente quinze mil brasileiros, além de receber, anualmente, 50 mil turistas brasileiros.

[875] Para mais informações, consultar: https://fintechsbrasil.com.br/2021/12/01/fintechs-israelenses-invadem-o-brasil-rapyd-e-personetics-desembarcam-em-2022-seguindo-paykey-e-moneynetint/.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Brasil tem grande interesse na cooperação em ciência, tecnologia e inovação com Israel, uma vez que o país é um dos principais polos de tecnologia do mundo e conta com um ecossistema de inovação bastante favorável[876]. Na visita presidencial de 2019, foi firmado o Acordo para Cooperação em Ciência e Tecnologia, que permitirá o planejamento mais adequado das atividades bilaterais e a aproximação dos ecossistemas de inovação brasileiro e israelense. Na mesma ocasião, a ApexBrasil e a ABVCAP promoveram o programa *ScaleUp in Brazil*, com o objetivo de atrair de *startups* israelenses[877] para o Brasil. Os setores de *cybertech*, que incluem serviços e ferramentas de segurança cibernética e proteção de dados para uso civil e militar; *agrotech*[878] e *bluetech*[879] são apontados como áreas potenciais de cooperação bilateral.

Saúde: No contexto da pandemia de COVID-19, Brasil e Israel estabeleceram o Plano de Cooperação na Área da Saúde e da Medicina entre Ministérios da Saúde para os Anos 2019-2022 e assumiram o compromisso de trabalhar juntos para o desenvolvimento vacinas, tratamentos e medicamentos. Nesse aspecto, a visita da comitiva do chanceler Ernesto Araújo visitou, em 2021, o Centro Médico Sourasky (Hospital Ichilov) que desenvolvia os ensaios clínicos do *spray* nasal para tratamento da COVID-19.

Outras Áreas: No âmbito da cooperação humanitária, em janeiro de 2019, Israel enviou cerca de 130 pessoas para ajudar nas buscas em Brumadinho e os dois países coordenaram esforços para repatriar seus cidadãos da Bolívia, em março de 2020, em razão da pandemia. Israel também enviou apoio para combater incêndios na Amazônia em setembro de 2019. A cooperação energética deve ser impulsionada pela descoberta de gás no campo de Leviathan[880] por meio da troca de experiências em relação às melhores práticas na exploração de gás. Destacam-se ainda a assinatura do Acordo sobre Serviços Aéreos, em 2019 e a prospecção para participação brasileira no projeto israelense Beresheet-2, que tem por objetivo levar espaçonave à Lua em 2024.

---

[876] Israel investe 4,3% do produto interno bruto (PIB) em pesquisa e desenvolvimento; ocupa o quinto lugar no *ranking* de inovação da Bloomberg (2019), enquanto o Brasil está em 45º; e o 20º no *Global Competitiveness Report 2018*, enquanto o Brasil está em 72º.

[877] Israel cria aproximadamente 600 empresas ao ano e suas *startups* recebem investimento de todo o mundo. Israel é o país que, relativamente, mais exporta serviços de tecnologia da informação e comunicação no mundo.

[878] Tecnologias avançada aplicadas à agropecuária.

[879] Tecnologias relacionadas aos recursos hídricos e aos recursos marinhos.

[880] Estima-se que o campo de Leviathan pode atender às necessidades domésticas de Israel por 40 anos.

V. Brasil e a questão israelo-palestina

Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver a seção específica sob o tópico 3.12.2.

a) Gênese da questão e início do envolvimento brasileiro

O princípio do envolvimento brasileiro com a questão israelo-palestina tem relação com a própria criação da questão, no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU), relativa ao destino da Palestina mandatária, após o Reino Unido abrir mão da tutela, no pós-Segunda Guerra Mundial. Na época, a política externa brasileira mantinha alinhamento com os Estados Unidos (EUA), o que se refletia nos votos convergentes dentro da ONU (em tendência que se estenderia até meados da década de 1970). Exemplo foi a indicação de Oswaldo Aranha, americanófilo e que havia sido embaixador em Washington entre 1934 e 1937, para chefiar a missão brasileira junto à ONU. Quando aceitou o convite do presidente Dutra, Aranha se preocupava com a situação internacional do Brasil e, sobretudo, com a fragilização das relações com os EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com a solidariedade brasileira para com os Aliados durante a guerra não tendo gerado frutos após o fim do conflito. Para Aranha, o Brasil deveria mostrar-se aos EUA como peça importante na aliança contra os desafios da Guerra Fria, e sua atuação na ONU seria oportunidade de atenuar a assimetria vivida com os EUA.

Em março de 1947, Aranha acabaria eleito presidente das duas sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)[881]: a primeira, extraordinária, em abril e maio, e a segunda, ordinária, em novembro. Na sessão extraordinária, convocada a pedido britânico, Aranha fez com que o item único da pauta fosse a proposta de partição, impedindo que outras questões fossem examinadas, notadamente a proposta de delegações árabes de discutir a imediata independência da Palestina; dois planos foram sugeridos, um com a partilha da Palestina em dois Estados, um árabe e um judeu, e outro com um Estado federal composto de duas unidades políticas, uma árabe e uma judia. Na sessão ordinária, foi aprovada a Resolução 181, relativa à proteção dos lugares sagrados, ao estatuto internacional de Jerusalém e ao Plano de Partilha da Palestina; o Brasil votou a favor, embora tenha, sem sucesso, votado a favor de proposta dos países árabes de encaminhar a questão à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ) antes do pleito, moção que foi derrotada. O voto favorável do Brasil, à época, foi justificado com a percepção de que a partilha era a única solução plausível dentro das circunstâncias, ainda que fosse evidente que nem os palestinos nem os Estados árabes aceitaram a proposta.

b) Primeiros anos após a criação do Estado de Israel

Em maio de 1948, seria criado o Estado de Israel, no dia final do mandato britânico na Palestina. Em nova sessão extraordinária, o Brasil votou favoravelmente à nomeação de um mediador para tentar conciliar árabes e judeus, por meio da Resolução 186, diante dos obstáculos encontrados para a implementação do Plano de Partilha votado no ano anterior; contudo, no dia seguinte, com a retirada dos ingleses, tropas dos vizinhos árabes invadiram a Palestina e deram

[881] Destaca-se, nesse contexto, o papel desempenhado por Oswaldo Aranha tanto no âmbito da 1ª Sessão Especial da AGNU, no âmbito da qual foi criado o *United Nations Special Committee on Palestine* (UNSCOP), que proporia o plano de partilha, quanto no da segunda sessão ordinária, em que foi aprovada a partilha da Palestina (solução de dois Estados), com voto favorável do Brasil na Resolução 181.

início à primeira guerra árabe-israelense, o pináculo de tensões que se acumulavam desde a sessão ordinária de 1947.

Em sua "guerra de independência", Israel triunfaria, rechaçando os ataques e expandindo em quase 40% o território que se lhes havia atribuído pela Resolução 181. Em Jerusalém, internacionalizada por força da Resolução 181, a cidade velha ficou em mãos árabes e a cidade nova com os judeus. Consequência desse evento seria a *nakba*, o deslocamento forçado de cerca de 700 mil palestinos para países vizinhos, sobretudo Jordânia e Egito. O Brasil passaria a adotar posição equidistante diante da questão, sobretudo por conta da preocupação com o respeito ao estatuto de Jerusalém[882]. Exemplo disso foi a abstenção na votação que definiu a admissão de Israel na ONU em 1949[883]; por outro lado, no mesmo ano, reconheceu-se Israel, sendo estabelecidas relações diplomáticas. Em 1952, foi criada a Legação do Brasil em Tel Aviv, elevada, em 1958, à categoria de Embaixada. Em 1951, Israel inaugurou sua Embaixada no Brasil no Rio de Janeiro sendo, posteriormente, transferida para Brasília[884].

Em 1948, o Brasil votou a favor tanto da criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), quanto da Resolução 194 da AGNU sobre a conciliação do conflito e o direito de retorno dos palestinos. Considerando a pouca, ou nenhuma, disposição de Israel e Jordânia, que, armados, ocupavam Jerusalém, de estabelecerem diálogo construtivo e viabilizarem esforços de conciliação e respeito às resoluções já votadas sobre o regime de internacionalização da cidade, as expectativas brasileiras quanto a avanços substantivos na matéria eram pessimistas.

Na 4ª Sessão Ordinária da AGNU (1949), o Brasil tinha opinião favorável à internacionalização de Jerusalém, tendo votado favoravelmente à confirmação da Resolução 181 e à outorga da questão ao Conselho de Tutela. Porém, a aplicação do Plano de Partilha teve dificuldades relativas a temores das grandes potências de participação de inimigos. A respeito disso, Cyro de Freitas-Valle chamou a atenção, na abertura da AGNU de 1949, para o abandono do "espírito de São Francisco", afirmando ser "extremamente difícil manter o equilíbrio numa estrutura cujas fundações tenham sido assentadas sob os auspícios de um grupo de países que [...] perdeu a capacidade de compreensão mútua e começou a trilhar caminhos antagônicos no campo da segurança coletiva".

c) Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)

Apesar do Acordo Geral de Armistício, entre Israel e os países árabes, instrumento que serviria de transição até a almejada paz definitiva, o estado de beligerância se manteve, com choques eventuais. Em 1950, o Egito bloquearia o canal de Suez e o golfo de Ácaba, medida que levaria Israel a acionar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) com o intuito de que se levantassem as restrições impostas. A situação se agravaria em 1956, com o anúncio pelo general Abdel-Nasser da nacionalização do canal de Suez, medida que feriu interesses de vários países ocidentais e de Israel. Após a ocupação do Sinai e de Gaza por tropas egípcias, viria resposta

[882] A política externa brasileira para Israel do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 é caracterizada pela equidistância em relação ao conflito israelo-palestino, embora alguns analistas indiquem não haver uma linha diplomática estabelecida para a região.

[883] O Brasil absteve-se na votação, em razão do desrespeito ao *status* de Jerusalém (encontrava-se ocupada por Israel e pela Transjordânia) e ao tratamento da questão dos refugiados palestinos.

[884] Quanto ao relacionamento entre Brasil e Israel na década de 1960, destacam-se, em 1962, a assinatura de acordo de cooperação técnica; em 1963, a pressão israelense em favor da mudança da embaixada brasileira para Jerusalém e, em 1966, a assinatura do Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos.

israelense por meio de ofensiva em direção ao Sinai, tomando a península. Após tentativa de cessar hostilidades, o Egito rejeita ultimato de França e Reino Unido, que decidem intervir militarmente. Sem a possibilidade de ação do CSNU, por conta dos vetos de França e Reino Unido, foi convocada uma Assembleia Especial de Emergência em novembro de 1956. Nesta, sob os auspícios da resolução *Uniting for Peace*, a AGNU pôde agir em questões relativas à manutenção da paz, que seria atribuição exclusiva do CSNU, pois este se encontrava paralisado pelo veto. Na reunião, foram aprovadas quatro resoluções que pediam o imediato cessar-fogo e a restauração da navegação no canal de Suez, além de delinear o que seria a primeira Força Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês).

Na AGNU de 1956, o representante brasileiro Cyro de Freitas-Valle defendeu a retirada das tropas israelenses e a evacuação de franceses e britânicos[885]. Diante do impasse na implementação do sistema de segurança coletiva consagrado na Carta da ONU, outra inovação acabou sendo introduzida na Assembleia Especial de Emergência: um novo tipo de forças armadas, para a "manutenção da paz", não prevista na Carta. A UNEF, foi, assim, uma força simbólica, sem participação das grandes potências. Destinava-se não ao combate, e sim à supervisão do cessar-fogo, à retirada das forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai, e a instaurar uma zona-tampão entre Egito e Israel. Foi enviada ao Egito com o consentimento das partes em conflito. Após marchas e contramarchas, ingleses, franceses e israelenses retiram-se do Sinal e de Gaza no início de 1957, sem que o Egito renunciasse à nacionalização do canal.

A UNEF entrou em operação em novembro de 1956, com participação do Brasil de janeiro de 1957 a junho de 1967, quando foi encerrada. Em 1957, contava com 6 mil efetivos, número que diminuiria ao longo dos anos, até chegar a 3,4 mil efetivos, em 1967. Dez países contribuíram com tropas, sendo que Índia, Canadá, Iugoslávia e Brasil, em ordem decrescente, foram os que enviaram os maiores contingentes. O Batalhão do Suez, como ficou conhecido no Brasil o grupo de militares que participou da UNEF, atuou no setor de Gaza, em Al-Arich e em Ras El Naqb. Militares brasileiros comandaram a UNEF: de janeiro a agosto de 1964, o general Carlos Paiva Chaves, e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966, o general Syseno Sarmento.

Na Guerra dos Seis Dias (1967), apesar de sofrer com os efeitos do conflito sobre a UNEF I, o Brasil tem participação multilateral discreta, embora tenha votado favoravelmente à Resolução 242 do CSNU, cujo texto-base partiu de iniciativa brasileiro-argentina.

d) Crescente interesse da política externa brasileira pelo Oriente Médio

O Oriente Médio despontaria como ponto de interesse para a diplomacia brasileira na década de 1960, diante da necessidade de ampliação do escopo de fornecedores de petróleo. Já em 1964, o Itamaraty prestou auxílio à Petrobras e ao Instituto Brasileiro do Café (IBC) na venda de café brasileiro e na compra de petróleo da Argélia e do Egito. Laços com Síria, Líbano e Jordânia foram aprofundados, ao mesmo tempo em que relações foram estabelecidas com Arábia Saudita, Iraque, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Kuwait. No fim da década, foi proposta a criação do Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE), e estabelecido um escritório-entreposto do IBC no Líbano. Ao mesmo tempo, Israel buscou, sem sucesso, fazer com que o Brasil mudasse sua embaixada para Jerusalém.

[885] Quanto ao posicionamento do Brasil, ressalta-se que o País defendeu a retirada das tropas israelenses, francesas e britânicas do canal de Suez, votou afirmativamente a uma série de resoluções da AGNU a respeito do conflito, incluindo a criação da UNEF I, e participou da missão com o Batalhão de Suez, tendo-a liderado nos anos finais.

Em 1967, na sequência quase que imediata da saída da UNEF, egípcios, sírios e jordanianos atacaram os israelenses, que reagiram de forma fulminante e, em apenas seis dias, tomaram as colinas de Golã, a Cisjordânia, o Sinai e a Cidade Velha de Jerusalém. A atuação brasileira ocorreria em sessão de emergência da AGNU e nas reuniões do CSNU, de forma relativamente discreta e focando questões humanitárias, como no apoio à Resolução 237, que instava Israel a respeitar as Convenções de Genebra. Ademais, o Brasil, ao lado da Argentina, redigiu o texto-base da Resolução 242, que determinou as fronteiras israelo-palestinas da forma como o país defende até hoje.

Na década de 1970, o Brasil assume nova retórica para a questão israelo-palestina, em bases que foram consideradas nacionalistas e pragmáticas por parte da literatura, dados os imperativos econômicos derivados do Choque do Petróleo e da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que envolveu petróleo e petrodólares.Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a "Questão das Hidrelétricas", na ONU, assim como esses países virão a tornar-se mercado importante para a indústria armamentista e bélica brasileira.

Era evidente a inter-relação entre a questão econômica e a conduta adotada pelo Brasil no Oriente Médio. Em outubro de 1973, o Egito ataca Israel de surpresa, ao mesmo tempo em que a Síria invade Golã, com apoio de outros países árabes e auxílio soviético, no feriado do Dia do Perdão (Yom Kippur); os israelenses receberam socorro dos EUA; o cessar-fogo seria observado no mês seguinte, mas haveria uma pesada consequência econômica: o aumento dos preços do petróleo, pelos países árabes produtores, levaria ao primeiro choque do produto.

O Brasil vivia o contexto do "milagre econômico", que demandava a manutenção da capacidade energética brasileira. O choque do petróleo quadruplicou o preço do produto, fazendo com que a "diplomacia do interesse nacional" se aproximasse pragmaticamente de grandes exportadores petrolíferos, como o Iraque e a Arábia Saudita. Houve maior propensão a posicionamento acerca dos temas regionais, com apoio às causas árabes e aos palestinos, além da participação dos petrodólares abundantes nos empréstimos brasileiros; ademais, aumentou a pressão de africanos e árabes contra o apoio que o Brasil ainda dava aos regimes da África do Sul e de Portugal, que incluiu boicote diplomático. A política externa brasileira, assim, transigia de princípios e retóricas e passava a adotar posições concretas para o Oriente Médio. Essas mudanças de posição, no "pragmatismo responsável e ecumênico" (PRE) de Geisel e Azeredo da Silveira, assumiram contornos de políticas de governo, com ações concretas em um novo paradigma de política externa, sem jamais deixar de evocar a Resolução 242 e de pedir o respeito às fronteiras anteriores à Guerra dos Seis Dias.

Quando da ascensão do governo Geisel, a política exterior brasileira já passava por processo de diversificação da dependência estrangeira, tendo ganhado magnitude a causa palestina no período. Esse fenômeno guarda relação com o aumento da relevância do movimento terceiro-mundista, ao mesmo tempo que a conduta israelense era percebida como intransigente e inaceitável, sendo condenada por um número cada vez maior de países.

Quanto à atuação diplomática brasileira nesse contexto, marcada por pragmatismo alinhado a uma defesa histórica do direito à autodeterminação, é importante apontar a AGNU de 1974, quando Yasser Arafat foi recebido na ONU e foram aprovadas a Resolução 3236, que reafirmou "os direitos inalienáveis do povo palestino na Palestina" à autodeterminação sem entraves, à independência e à soberania nacionais, reconhecendo ainda que o povo palestino era parte principal para o estabelecimento de uma paz justa e durável no Oriente Médio, e a Resolução 3237, que concedeu à Organização para a Libertação da Palestina (OLP) o estatuto de observador na

AGNU e em todas as conferências internacionais das Nações Unidas. Houve comportamento peculiar do Brasil nesse processo: por um lado, votou a favor do convite à OLP para, representando o povo palestino, participar das deliberações na AGNU (A/RES/3210); por outro lado, não votou na Resolução 3236, embora tenha sido favorável à Resolução 3237. Em 1975, foram estabelecidas relações com a Palestina, com a OLP designando representante, que atuaria junto ao escritório da Liga Árabe em Brasília.

Os próximos anos seriam críticos para a região, com o Líbano sendo invadido por tropas da Síria em 1976 e a ascensão de Menachem Begin em Israel, que colocou fim a três décadas de governos trabalhistas e buscou promover assentamentos israelenses em territórios ocupados. No contexto da AGNU de 1977, a política brasileira continuaria a se basear na convicção de que a situação que prevalecia na região era injusta e que qualquer solução que não levasse em conta a questão dos territórios ocupados, bem como a situação do povo palestino, seria ilusória e essencialmente transitória. O país defendia o cumprimento da Resolução 242 (1967) e reconhecia o direito do povo palestino e a OLP. Novamente percebem-se ações ambíguas da diplomacia brasileira. O Brasil apoiou a decisão da AGNU sobre a comemoração do dia 29 de novembro, dia em que fora aprovado o Plano de Partilha da Palestina em 1947, como Dia Internacional de Solidariedade ao Povo Palestino. Porém, o país se ausentou durante a votação da Resolução 31/20, que previa a criação de um Estado palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, com administração interina da ONU e posterior transferência à OLP. A prudência brasileira, justificada pela necessidade de se aprofundarem as discussões e o estudo sobre o tema, frustrou os delegados árabes e fazê-los saber que não poderiam contar com o apoio incondicional brasileiro.

e) Resolução 3379 (1975) da AGNU

A Resolução 3379, aprovada na AGNU em 1975, qualificava o sionismo como forma de racismo e de discriminação racial. O Brasil votou favoravelmente à resolução, fato que aponta inflexão do padrão de comportamento da diplomacia nacional, usualmente inclinada à conciliação.

A decisão brasileira foi condicionada por uma série de mudanças no cenário internacional, a exemplo da independência dos novos países africanos, outrora colônias de Portugal. Várias posições brasileiras, como a solidariedade a Lisboa, o não reconhecimento da República Popular da China (RPC) e uma atitude de equidistância no conflito do Oriente Médio, prejudicavam a capacidade brasileira de iniciativa e arregimentação parlamentar. As retificações realizadas a partir de março de 1974 por Ernesto Geisel permitiram que o Brasil se libertasse de algumas pesadas hipotecas diplomáticas que inibiam sua atuação nas Nações Unidas. Na sessão daquele ano, a confrontação entre os EUA e os não alinhados teve seu ponto mais agudo quando do debate em torno da questão do Oriente Médio. Na ausência de progresso real nos entendimentos bilaterais, os países árabes usaram as possibilidades parlamentares para pressionar Israel, aumentando seu isolamento diplomático. No entanto, a decisão brasileira em votar favoravelmente à Resolução 3379 teve repercussão inesperada, em especial pela mobilização de associações judaicas que, no fim, fizeram com que o maior beneficiado desse entrechoque acabou sendo o próprio Estado de Israel. Isso porque a grande maioria do bloco ocidental cerrou fileiras em torno de Israel, algo inédito em muitos anos, em conduta militante e quase agressiva (exceções foram Portugal e Turquia, países em situação anômala, e abstenção de Grécia e Japão). Com isso, os contatos dos delegados brasileiros com muitas delegações europeias arrefeceram; além disso, o governo brasileiro tornou-se alvo fácil da militância norte-americana em favor dos direitos humanos e das acusações e críticas de importantes jornais. A imprensa norte-americana chamou atenção para o

autoritarismo do regime militar brasileiro e as torturas por ele perpetradas, a exemplo da morte de Wladimir Herzog, jornalista de origem judaica, que teve grande repercussão, porque, convocado a depor, Herzog comparecera espontaneamente e de boa-fé. A reação no Brasil é enorme, com greves, protestos e a assinatura de manifesto contra a violência e um culto ecumênico realizado na catedral de São Paulo.

Embora seja difícil afirmar com segurança as motivações imediatas do voto brasileiro na Resolução 3379, é possível identificar a posição específica de Ernesto Geisel acerca do assunto. Em entrevista concedida mais de vinte anos depois da aprovação, o ex-presidente afirmaria que era contra a forma evasiva, típica da diplomacia, de posicionar-se, e contra abstenções em temas que poderiam desagradar aos EUA. Para Geisel, o Brasil deveria defender seu ponto de vista e votar segundo sua convicção. Além da crença do presidente de que o sionismo era mesmo racista, argumentou-se que o Brasil não tinha produção de armas suficiente que pudesse justificar, como suposto, o voto favorável à Resolução 3379. Ou seja, não procedia o argumento de que, com o voto, o governo pretendera agradar os países árabes com vistas a patrocinar a venda de armas de produção brasileira àqueles países, apesar de o Brasil ter tido efetivamente benefícios para sua indústria de defesa; remontam à época a grande demanda por aeronaves, armas e blindados brasileiros, em sua maior parte dos regimes baathistas, do Iraque e da Líbia, com seus petrodólares.

A resolução, cuja aprovação seria símbolo do *aggiornamento* da política externa brasileira na década de 1970, seria anulada somente em 1991, com a Resolução 4686, com copatrocínio e voto favorável brasileiro.

f) Retorno à equidistância e realismo

A posição pró-árabe seria relativizada no governo João Figueiredo. Em 1981, após Israel realizar ataque aéreo à usina nuclear de Osirak I, Saraiva Guerreiro descreveu, na ONU, o ato como “flagrante uso da força incompatível com a Carta de nossa Organização”. Ademais, Figueiredo condenou na AGNU a operação militar israelense no Líbano. Por outro lado, o país voltou a relativa equidistância e distanciamento dos problemas da região. Figueiredo, no mesmo discurso em que condenou a intervenção israelense, reconheceu o direito do país de viver em paz dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

A análise da conduta da diplomacia brasileira quanto à questão israelo-palestina permite vislumbrar o desenvolvimento de interesses sobre o Oriente Médio, com fulcro em princípios como a não intervenção e a política externa como meio de desenvolvimento. Sobretudo no período militar, o fluxo comercial ampliou-se, impulsionado pelo intercâmbio entre petróleo da região e produtos de defesa brasileiros, ainda que, no geral, os resultados tenham sido menos expressivos, com modestos investimentos árabes no Brasil.

A partir da redemocratização, o Brasil passa a ter posição mais presente nas discussões sobre a questão israelo-palestina, em postura que analistas consideram como de realismo. Exemplo dessa postura nos anos 1980 é o reconhecimento pela AGNU da proclamação do Estado da Palestina (voto favorável à Resolução 43/177), sem reconhecimento diplomático do Estado palestino. Também desde a redemocratização, o Brasil guia sua conduta pela equidistância, com o apoio à revogação da Resolução 3379, e pela defesa do Direito Internacional para a resolução dos litígios que ainda persistem.

O País apoiou as negociações internacionais na década de 1990, em Madri e em Oslo, além de ter participado da assinatura do tratado de paz entre Israel e o Reino da Jordânia, em outubro de 1994, e da primeira Cúpula Econômica Oriente Médio-Norte da África naquele ano. Ainda no

governo Itamar, aceitou a abertura de delegação da Palestina em Brasília. Nos anos 2000, o Brasil, representado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), defendeu abertamente criação de um Estado palestino em seu discurso à AGNU em 2001; em 2004, houve a abertura de Escritório de Representação do Brasil em Ramalá e estabeleceu-se pelo Itamaraty o cargo de "Embaixador Extraordinário para o Oriente Médio"; em 2005, por iniciativa brasileira, foi lançada a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA); em 2007, o Brasil participou da Conferência de Anápolis (o único latino-americano a fazê-lo de maneira plena), e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) assinou acordo de livre comércio com Israel.

De 2005 a 2010, o chanceler Celso Amorim esteve em Israel e na Palestina cinco vezes, e a política externa brasileira em relação ao conflito israelo-palestino experimentou período de grande atividade. O Brasil recebeu os chefes de Estado de Israel (2009) e da Palestina (2005, 2009 e para a posse presidencial de 2011). O presidente Lula, em março de 2010, realizou visita histórica a Israel e Palestina, a primeira oficial de um chefe de Estado brasileiro àqueles países.

Ainda em 2010, o Brasil reconheceu o Estado Palestino, tendo assinado acordo de livre comércio via MERCOSUL no ano seguinte. Durante o governo Dilma, o Brasil apoiou o pleito palestino de reconhecimento na ONU, sua elevação a Estado observador não membro e sua admissão na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

Em 2014, o conflito entre Israel e Hamas escalou, culminando na Operação "Borda de Proteção" israelense na Faixa de Gaza, até agosto, quando foi anunciado cessar-fogo mediado pelo Egito. Naquele momento, o governo brasileiro condenou veementemente os bombardeios israelenses a Gaza como "uso desproporcional da força". Condenou, igualmente, "o lançamento de foguetes e morteiros de Gaza contra Israel". No auge da violência, o Brasil decidiu convocar seu embaixador em Tel Aviv para consultas, e o Brasil foi chamado "anão diplomático" pelo porta-voz do Ministério das Relações Exteriores. O embaixador brasileiro retomou seu posto após o cessar-fogo. Em seu discurso na 69ª AGNU, em 2014, poucos meses após o conflito, a presidenta Dilma Rousseff reiterou que "não podemos permanecer indiferentes à crise israelo-palestina, sobretudo depois dos dramáticos acontecimentos na Faixa de Gaza" e criticou: "esse conflito deve ser solucionado e não precariamente administrado, como vem sendo". Entre 2015 e 2016, o indicado pelo governo israelense para assumir a embaixada em Brasília não recebeu *agrément* do governo brasileiro.

Ainda que o governo Temer tenha tentado retomar a equidistância, o presidente tinha vínculos históricos e culturais com o mundo árabe, e o Brasil acabou votando contrariamente aos interesses de Israel em votação na UNESCO. Em 2017, o Brasil votou favoravelmente à resolução ES-10/L.22 da AGNU, aprovada como reação ao anúncio de Donald Trump de reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel. A resolução declarou que decisões e ações que visem a alterar o *status* de Jerusalém não têm efeito legal e devem ser rescindidas, em cumprimento às decisões do CSNU. Em 2018, o chanceler Aloysio Nunes visitou tanto Israel quanto a Palestina.

Como traço mais comum em todo o período, pode-se destacar votos condenatórios à política de assentamentos israelenses e em relação aos territórios ocupados e favoráveis aos pleitos palestinos na ONU. A questão israelo-palestina também foi objeto de debates em foros de concertação, como o BRICS.

g) Política externa do governo Bolsonaro para Israel

i. Linhas gerais

A parceria entre os dois países está alicerçada sobre valores comuns da liberdade, da democracia, da economia de mercado, da justiça e da paz, e sua determinação comum de buscar a prosperidade para seus povos. Ambos também defendem a liberdade religiosa e de culto. Os vínculos com Israel também têm raízes históricas. A comunidade judaica no Brasil, ao longo dos séculos, deu e continua dando inestimável contribuição à formação da nacionalidade e da identidade brasileira. No século XX, o Brasil contribuiu para o esforço de guerra contra as potências do Eixo, por meio da atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), a força militar latino-americana mais significativa a se juntar aos Aliados[886]. Membros do Serviço Exterior Brasileiro (SEB), como Luiz Martins de Souza Dantas e Aracy de Carvalho Guimarães Rosa, reconhecidos como "Justos entre as Nações", auxiliaram milhares de judeus a escapar do jugo nazifascista. O governo brasileiro tem dado bastante atenção às celebrações do Dia Internacional de Memória do Holocausto (27 de janeiro). Em 2020, completaram-se 75 anos da liberação do campo de concentração nazista em Auschwitz-Birkenau.

Durante o governo Bolsonaro, destacam-se o bom relacionamento entre os dois chefes de Governo, a proximidade de Israel com outras democracias liberais-conservadoras, como os EUA e alguns países europeus, e também o apelo que as boas relações com Israel têm em segmento importante do eleitorado do presidente Bolsonaro. Israel foi um dos países que prestou cooperação ao governo brasileiro por meio do envio de avião e de especialistas durante as queimadas da Amazônia em 2019.

A visita presidencial realizada a Israel em 2019 foi retribuição à vinda ao Brasil do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu para a posse de Bolsonaro. Durante a viagem, anunciou-se novo nível de prioridade para as relações bilaterais. Foram assinados acordos e outros instrumentos nas áreas de defesa, segurança pública, segurança cibernética, aviação civil, ciência, tecnologia e inovação e saúde. Um dos temas que também ganhou bastante repercussão foi a discussão de eventual iniciativa conjunta relacionada ao combate à seca no Nordeste e a projetos de dessalinização de água. Outro tema importante foi a cooperação oferecida por Israel em razão do desastre de Brumadinho, que culminou com a entrega de condecoração da brigada israelense que atuou no resgate de vítimas. Houve apoio de Israel à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e indicação do reconhecimento de ambos os países do governo de Guaidó na Venezuela. Bolsonaro também foi o primeiro chefe de Estado a fazer uma visita ao Muro das Lamentações acompanhado do primeiro-ministro israelense.

O Brasil apoiou o plano de paz e prosperidade, apresentado pelo governo norte-americano, com o objetivo de solucionar o conflito israelo-palestino. A proposta foi considerada pelo governo brasileiro como um documento realista e ao mesmo tempo ambicioso. De acordo com o Itamaraty, "a visão ali detalhada contempla aspirações tanto de palestinos quanto de israelenses, incluindo aspectos fundamentais como a erradicação do terrorismo, a existência do Estado de Israel com segurança para sua população, o estabelecimento de um Estado palestino democrático e comprometido com a paz, a viabilidade territorial, e a criação das condições econômicas

[886] O Brasil foi o único país da América do Sul a enviar tropas para a guerra: cerca de 25 mil soldados da FEB, e 42 pilotos e 400 homens de apoio da Força Aérea Brasileira (FAB), enviados para o combate na Europa. Além do Brasil, na América Latina, apenas o México contribuiu com tropas, mas com um contingente bastante inferior: 30 pillotos e 300 voluntários de apoio conformavam o Esquadrão 201, enviado para o combate no Pacífico.

indispensáveis para uma grande elevação do bem-estar do povo palestino. O governo brasileiro exorta tanto israelenses quanto palestinos a considerar o plano com toda a seriedade e a iniciar negociações partindo das bases ali expostas. O plano se afigura compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação externa do Brasil, notadamente a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e a autodeterminação dos povos. Desse modo, o Brasil estará pronto a contribuir com o processo de construção da paz, das maneiras que se afigurarem mais adequadas".

Em 2020 e 2021, destacou-se a cooperação bilateral diante da pandemia de COVID-19, em especial na indústria de equipamentos médicos. Delegação brasileira chefiada pelo então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, cumpriu missão a Israel de 7 a 9 de março de 2021. A visita teve o objetivo de dar seguimento ao diálogo político e à cooperação científica e tecnológica entre os dois países. Em Jerusalém, o chanceler manteve encontro com seu homólogo israelense, Gabi Ashkenazi, com quem discutiu temas do relacionamento bilateral, incluindo a ampla agenda de cooperação Brasil-Israel. Os dois emitiram uma declaração conjunta onde trataram de avanços concretos na relação entre os dois países e destacaram a determinação de cooperar no combate à COVID-19. "Falamos na cooperação com Israel na segurança, na cibersegurança, nos produtos de defesa e na ciência e tecnologia, na cooperação espacial", ressaltou o ex-ministro. Araújo também foi recebido pelo primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. A delegação manteve ademais encontros com representantes de diversos centros de pesquisa científica, inclusive na área de saúde. Entre os tópicos da agenda, destacam-se a cooperação no desenvolvimento de tecnologias, terapias e vacinas para a prevenção e tratamento da COVID-19 e a cooperação entre a Agência Espacial Israelense e a Agência Espacial Brasileira (AEB). Representantes dos Ministérios da Ciência e Tecnologia e Inovações e da Saúde definiram parcerias com institutos de pesquisa israelenses para cooperação bilateral em estudos de imunologia e pesquisa sobre medicamentos e vacinas para a prevenção, controle e tratamento da COVID-19. Em relação à cooperação espacial, as agências espaciais dos dois países trataram da possível participação do Brasil no projeto israelense Beresheet-2, que tem por objetivo levar espaçonave à Lua em 2024.

h) Mudança da embaixada brasileira para Jerusalém

O tema foi analisado pelo governo Bolsonaro, tendo sido singularizado durante sua primeira campanha à presidência. Os EUA e a Guatemala promoveram a mudança, mas houve aqueles, como integrantes do Grupo de Visegrado (V4), que buscaram solução alternativa, como escritórios comerciais. Entre os entraves, estariam não apenas a reação dos países árabes (com impactos comerciais), mas também questões de segurança (risco de ataques fundamentalistas não só ao território brasileiro mas às missões brasileiras no exterior) e a Resolução 478 do CSNU, de 1980, que declara nula de pleno direito a Lei Básica de Jerusalém, votada no mesmo ano pelo Parlamento israelense, que declara aquela cidade capital de Israel. A posição tradicional do Brasil tem sido a de que o *status* final de Jerusalém deve ser definido após negociações de paz que assegurem a coexistência de dois Estados (Israel e Palestina). Durante a visita de Bolsonaro a Israel, foi anunciada a criação de escritório de promoção comercial, de investimentos e de ciência, tecnologia e inovação em Jerusalém, a ser coordenado pelo Itamaraty e operado pela Agência Brasileria de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). O escritório foi inaugurado em dezembro de 2019, na parte ocidental da cidade.

i) Mudança no padrão de votos do Brasil em temas sobre Israel e Palestina

Durante o governo Temer, o Brasil começou a alterar gradualmente sua posição, com algumas abstenções em votações condenatórias a Israel. A alteração não foi em todo o rol de resoluções que tratam da questão palestina, havendo algumas em que o Brasil segue votando favoravelmente por exemplo, em relação à assistência aos refugiados e aos deslocados palestinos e à ajuda humanitária.

Durante a gestão de Ernesto Araújo, em março de 2019 e em junho de 2020, o Brasil votou contra resoluções do Conselho de Direitos Humanos (CDH) sobre direitos humanos nos territórios reivindicados pela Síria (Golã) e pelo governo palestino, e absteve-se nas resoluções sobre assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados e no Golã sírio ocupado, em razão de tratamento discriminatório contra Israel. Na Quarta Comissão da AGNU, em novembro de 2019, o Brasil votou contra resolução que pedia investigações sobre possíveis abusos de direitos humanos por parte de Israel contra o povo palestino. Absteve-se na que condenava os assentamentos israelenses em partes de Jerusalém, no território palestino e nas colinas de Golã e também na que falava especificamente sobre a ocupação de Golã. Em dezembro de 2020, na AGNU, o Brasil adotou posicionamento idêntico ao ano anterior em relação às resoluções de teor similar aprovadas[887]. Em março de 2021, o Brasil votou contrariamente às resoluções do CDH acerca da situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (46/3) e nas colinas de Golã da Síria (46/24), absteve-se na resolução referente aos assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados e votou favoravelmente à resolução relativa ao direito do povo palestino à autodeterminação (46/25)[888]. Ainda em organizações internacionais, pode-se destacar que, em 2020, o Brasil encaminhou ofício ao Tribunal Penal Internacional (TPI) informando que o país quer participar como *amicus curiae* na apuração preliminar "A Situação no Estado da Palestina" e sugerindo que a corte não deveria dar prosseguimento à apuração. A Austrália também tentou obstar a continuidade do processo, sob o argumento de não reconhecimento do Estado palestino.

A mudança de comando no Ministério das Relações Exteriores foi acompanhada de alteração relativa de posicionamento na votação concernente à questão israelo-palestina, tanto no âmbito do CDH quanto no da AGNU. De fato, sob a chancelaria de Carlos França, o Brasil optou pela abstenção em resolução da 30ª Sessão Especial do CDH que condenava violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (S-30/1) – note-se que, no período Ernesto Araújo, o Brasil havia votado contrariamente a resolução de teor similar (46/3). Apesar disso, em 2022, o

[887] Voto contrário em relação a duas resoluções: 75/96 *Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*; e 75/24 *The Syrian Golan*. Abstenção em relação a cinco resoluções: 75/99 *The occupied Syrian Golan*; *75/97 Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan*; 75/95 *Palestine refugees' properties and their revenues*; 75/22 *Peaceful settlement of the question of Palestine*; e 75/236 *Permanent sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan over their natural resources*. Voto favorável em relação a quatro resoluções: 75/98 *Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*; 75/94 *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*; 75/93 *Assistance to Palestine refugees*; e 75/172 *The right of the Palestinian people to self-determination*.

[888] Voto contrário em relação a duas resoluções: 46/3 *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice*; e 46/24 *Human rights in the occupied Syrian Golan*. Abstenção em relação à uma resolução: 46/26 *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan*. Voto favorável em relação a uma resolução: 46/25 *Right of the Palestinian people to selfdetermination*.

Brasil votou contrariamente, acompanhado apenas por Malawi e EUA, à resolução 49/04, que trata da situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e da obrigação de responsabilização e justiça. Quanto à resolução aprovada em abril de 2022 sobre a situação dos direitos humanos nas Colinas de Golã (49/30), o governo brasileiro absteve-se, no lugar de votar contrariamente, como ocorrido no âmbito da 46ª sessão, o que corrobora a alteração do posicionamento brasileiro. Apesar disso, tanto o voto favorável à resolução acerca do direito à autodeterminação (49/28) quanto a abstenção em relação à resolução concernente aos assentamentos nos territórios palestinos ocupados (49/28) reiteram posição também presente na gestão anterior. Em relação à votação brasileira na AGNU, houve mudança em relação à resolução intitulada *The Syrian Golan* (76/11)[889], já que, no lugar do voto contrário – como ocorrido em resolução similar aprovada em 2020 (75/24) – o Brasil optou pela abstenção. Nos demais tópicos aprovados, em 2021, houve padrão de continuidade em relação ao período anterior. O País permaneceu votando contrariamente no tema do trabalho do Comitê Especial para a investigação de práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino (76/80) e reafirmou suas posições de abstenção ou de voto favorável concernentes às demais resoluções aprovadas. Houve, contudo, sensível alteração de posicionamento mais recentemente, uma vez que, em dezembro de 2022, o Brasil votou favoravelmente, na AGNU, à resolução relativa à soberania do povo palestino sobre o território ocupado (A/RES 77/187), o que inclui a região leste de Jerusalém e a parte ocupada das colinas de Golã, bem como sobre os recursos naturais na área, tema em relação ao qual havia optado pela abstenção em 2021. O Brasil se absteve na resolução da AGNU, também de dezembro de 2022, na qual solicita um parecer consultivo à CIJ acerca da ocupação do território palestino por Israel.

j) Impactos nas relações com países árabes e islâmicos

Ainda em 2018, após a eleição de Bolsonaro, houve o cancelamento da visita do então chanceler Aloysio Nunes ao Egito, em razão de reação egípcia à declaração de que o Brasil mudaria sua embaixada. O tema suscitou críticas e gestões da Liga Árabe, da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e de diversos países daquela região.

O ponto mais sensível, do lado brasileiro, seria o eventual impacto nas relações comerciais, em especial no que diz respeito às exportações brasileiras de frango. O mundo árabe-islâmico em geral é o nosso maior comprador, e o Brasil tem frigoríficos e linhas produtivas especializadas na venda de carne *halal*. Em 2019 e novamente em 2021, a Arábia Saudita intensificou programa de substituição de importações de frango e descredenciou alguns estabelecimentos brasileiros. Ao mesmo tempo, conta a favor do Brasil o fato de que o mundo árabe-islâmico teria dificuldades de encontrar substituto para as exportações brasileiras.

Outro impacto negativo poderia advir da perda de apoio internacional em votações em organismos internacionais. Entretanto, nota-se que, em pautas principalmente na área de direitos humanos, vem aumentado a coincidência no padrão de votação com os países árabes e islâmicos, o que parece revelar valores conservadores comuns de suas sociedades.

Quando do anúncio da criação do escritório da ApexBrasil em Jerusalém, a Palestina anunciou que chamaria seu embaixador em Brasília para consultas, mas acabou recuando. Em dezembro de 2019, a Liga Árabe manifestou-se contrariamente à abertura do escritório da ApexBrasil em Jerusalém.

[889] Não confundir com a resolução sobre "o território ocupado das Colinas de Golã" (76/81), em relação à qual o Brasil se absteve.

O governo brasileiro entende que a aproximação com Israel não se dá em detrimento dos laços históricos, culturais, econômicos e políticos que o Brasil mantém com o mundo árabe e com os países islâmicos. Essa postura pragmática brasileira foi reforçada durante encontro do presidente Bolsonaro e de alguns ministros com embaixadores de países árabes e islâmicos no Brasil em 2019.

Não foi apenas o Brasil que está aproximando-se de Israel. Notam-se os Acordos de Abraão e a aproximação recente de Israel com países sunitas em razão de sua rivalidade mútua com o Irã, o que também explica a escolha do roteiro do périplo presidencial (ver subseção seguinte), e a importância estratégica de não excluir o Catar da visita presidencial, que, naquele momento, estava com relações rompidas com outros países da região. Ao mesmo tempo, o Brasil passou a ter uma postura mais assertiva em relação ao Irã, como na questão das sanções norte-americanas que afetaram navios iranianos parados no Brasil aguardando combustível da Petrobras e na manifestação sobre a ação norte-americana que culminou com a morte do general Soleimani. Também elevou seu nível de preocupação sobre a atuação do Hezbollah na América do Sul. Em relação aos conflitos médio-orientais em geral, o mínimo denominador comum da posição brasileira e dos demais membros do BRICS pode ser depreendida do Comunicado Conjunto dos Vice-Ministros e Enviados Especiais do BRICS para o Oriente Médio e o Norte da África, adotado em julho de 2019.

k) Resultados da visita presidencial a países árabes

O presidente Bolsonaro realizou visita, em 2019, a EAU, Catar e Arábia Saudita, com foco especial na área de investimentos.

Nos EAU, celebraram-se os 45 anos do estabelecimento de relações diplomáticas e decidiu-se alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica, tendo assinado Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU, nas áreas de paz e segurança, cooperação econômica, cooperação em energia e cooperação em turismo, cultura e esportes. No Catar, foram assinados acordos em áreas como defesa, saúde e serviços aéreos, além de isenção mútua de vistos de entrada nos países com os propósitos de turismo, trânsito e viagens de negócios. Na Arábia Saudita, o pacote de resultados compreendeu concessão de vistos de visita de múltiplas entradas com prazo de validade de até cinco anos; acordo de cooperação em defesa; parceria relacionada a aquisições, indústria, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de defesa; cooperação cultural; fortalecimento das relações de investimentos bilaterais; e Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Saudita de Desenvolvimento. O Presidente Jair Bolsonaro participou, como convidado de honra, da conferência *Future Investment Initiative*, fórum anual realizado em Riade com o objetivo de discutir tendências na economia mundial e perspectivas para o ambiente global de investimentos. Também foi emitida Declaração Conjunta sobre Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita, com apoio à concordância do Fundo de Investimento Público saudita (PIF, na sigla em inglês) em explorar potenciais oportunidades de investimentos mutuamente benéficos em até US$ 10 bilhões, em parceria com o Brasil. A Arábia Saudita é o principal parceiro comercial do Brasil na região e, no segundo semestre de 2019, novos frigoríficos brasileiros foram habilitados.

Em 2019, o Brasil também recebeu visita de chanceleres de países da região, como dos EAU (com assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos – ACFI) e do Marrocos (Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, Acordo de Extradição, Acordo

de Transferência de Pessoas Condenadas, ACFI, Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa e Memorando de Entendimento entre as academias diplomáticas).

Para mais detalhes sobre as relações bilaterais com Arábia Saudita e EAU, ver seções anteriores neste tomo.

l) O terceiro governo Lula

No início do novo governo Lula, que coincidiu com o início do novo governo de Netanyahu, o Brasil expressou grande preocupação a incursão do ministro de Segurança Nacional, Itamar Ben-Gvir, na Esplanada das Mesquitas, pediu respeito ao Direito Internacional e reiterou seu compromisso com a solução de dois Estados. Em seu discurso de posse, o chanceler Mauro Vieira anunciou, no que tange à questão israelo-palestina, o retorno à "posição tradicional e equilibrada mantida há mais de sete décadas".

4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais

O presente tomo é dedicado às organizações e aos mecanismos de integração, de concertação e de cooperação regionais ou inter-regionais de que o Brasil participa e outras organizações na América Latina e Caribe que não contam com a presença brasileira. Não se restringe às mencionadas explicitamente pelo edital, e parte-se daquelas mais geograficamente concentradas, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), àquelas com escopo mais diversificado de integrantes, como o Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de outros ministérios e órgãos do Governo brasileiro e dessas organizações ou mecanismos regionais, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

O tema da integração regional é central para o CACD. Independentemente da linha adotada pela política externa ao longo dos últimos governos[890], assuntos como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sempre estiveram em evidência, ainda que com diferenças de abordagem. A integração sul-americana (e também a latino-americana) se caracteriza pela complexidade, com várias iniciativas que se sobrepõem, em espécie de *spaghetti bowl*, o que torna o estudo do tema para o concurso mais difícil – para isso, algumas sugestões se farão necessárias para o candidato.

Para o TPS, o conselho que daria é: saibam as instituições principais que conformam o MERCOSUL (que é, de forma quase indiscutível, o ponto central do tema de integração regional), os instrumentos centrais e os respectivos temas – são frequentes as questões sobre esses pontos, e fazer a correlação de forma correta evitará erros bobos e perda de pontos desnecessária. Para a fase discursiva, os pontos centrais cobrados dizem respeito sobretudo à conformação histórica do MERCOSUL e ao desenvolvimento recente – observem provas anteriores e vejam padrões que tendem a repetir-se.

Além do MERCOSUL, é importante ter em mente os processos sul-americanos e latino-americanos que tenderão a retomar tração com o novo governo. Como sinalizado em entrevistas e discursos do presidente Lula e do chanceler Mauro Vieira, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) devem contar com presença ativa do Brasil. Há conselhos, comitês, comissões e inúmeras outras estruturas... É chato decorar tudo? É. Mas saber o que são é fundamental. Quanto ao Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), é importante saber o que é, mas a chance de cobrança do foro como tópico central de uma questão exclusiva é muito pequena, ao menos nos próximos anos, embora possa a vir a ser abordado em alguns quesitos de contextualização do processo de integração mais abrangente.

---

[890] Em seu discurso de posse, em janeiro de 2023, o chanceler Mauro Vieira afirmou: “Nossa ideologia na região será a ideologia da integração.”

Importante também é ter em mente as estruturas do sistema interamericano, sobretudo a Organização dos Estados Americanos (OEA). Quanto ao tratamento dos direitos humanos no sistema interamericano, cumpre ao candidato conhecer as estruturas institucionais e saber os casos mais importantes em que o Brasil está envolvido (o que também vale para Direito Internacional). No mundo lusófono, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) precisa ter sua trajetória histórica e evolução recente devidamente fichados pelo candidato. Finalmente, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e o BRICS ganham espaço na política externa brasileira novamente, o que faz das iniciativas necessárias para o candidato, enquanto temas como Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) são menos centrais.

4.1. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

I. Aspectos gerais

a) Antecedentes

O primeiro antecedente direto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre Brasil e Argentina, que muda o padrão do relacionamento, da cooperação para a integração. Em 1986, os presidentes Sarney e Alfonsín firmam, em Buenos Aires, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que cria o PICE e contém protocolos para a integração em bens de capital, trigo, abastecimento alimentar, expansão comercial e formação de empresas binacionais. Ademais, foram firmados acordos sobre aviação militar e energia atômica. A estratégia dos acordos de integração, naquele período, era gradual e flexível, voltada para setores específicos, e, paralelamente, para o crescimento do comércio bilateral. O enfoque era, portanto, setorial, dirigido à complementação econômica, em lugar de uma simples especialização.

Como resultado do avanço e da abrangência dos entendimentos formais e do PICE, foi assinado, em Buenos Aires, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICE). Seu Artigo 1º afirma: "O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico comum, de acordo com os procedimentos e os prazos estabelecidos no presente Tratado." O Tratado de Integração consagra os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria para a formação de um espaço econômico comum entre os dois países, a fim de permitir a adaptação das sociedades e empresas às novas condições de concorrência e legislação econômica. Fixa-se o prazo máximo de dez anos para a remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio. Sublinha-se igualmente a necessidade de harmonização das políticas macroeconômicas para a conformação de um mercado comum. Mais tarde, no âmbito desse tratado, foram firmados 24 protocolos, que foram reunidos em um único documento, que ficou conhecido como Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 14, firmado em dezembro de 1990.

O PICE e o TICE não se restringiam à perspectiva bilateral, uma vez que foram concebidos como mecanismos abertos à adesão de países-membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). O preâmbulo do tratado de 1988 insere o processo de integração econômica entre Brasil e Argentina no "marco de renovado impulso à integração da América". É importante destacar que, naquele momento, Brasil e Argentina optaram por um esquema de intercâmbio que não incluísse todo o universo de produtos comercializados bilateralmente, mas que fosse setorial, gradual e flexível. O objetivo imediato era encontrar projetos integrados que não se baseassem em vantagens comparativas, em razão do temor argentino de que o intercâmbio se tornasse demasiadamente assimétrico.

Em 1990, há a assinatura da Ata de Buenos Aires, já sob os governos de Fernando Collor de Mello e de Carlos Menem, ambos influenciados pelo liberalismo econômico do Consenso de Washington (1989). A Ata de Buenos Aires foi antecedida, ainda em 1990, pelo Comunicado Conjunto sobre o Processo de Integração, em que Brasil e Argentina já assumiam o compromisso com a formação de um Mercado Comum, até 31 de dezembro de 1994. A ata de 1990 também foi antecedida pela assinatura de Tratado para o Estabelecimento do Estatuto das Empresas Binacionais Brasil-Argentina. Por meio da Ata de Buenos, decide-se priorizar o aspecto comercial

do aprofundamento da integração e confirmar o prazo de 31 de dezembro de 1994 (anunciado no Comunicado Conjunto de 1990). Os presidentes Collor e Menem abandonaram o conceito de integração "gradual, flexível e equilibrada"[891] e adaptaram os objetivos do Tratado de Integração de 1988 às políticas de abertura econômica e de reforma aduaneira, acelerando o ritmo da liberalização comercial. Buscava-se ganhar competitividade, fortalecer o mercado interno e alavancar as exportações por meio da integração regional. Como aponta Bernal-Meza, o MERCOSUL surgiu como um instrumento que possuía entre seus vértices a produção de condições favoráveis para a inserção internacional. A abertura comercial propugnada se relaciona a uma estratégia maior, que ressalta a importância do desenvolvimento do mercado interno e o fomento das exportações.

Também na Ata de Buenos Aires, avança-se na conformação institucional do que viria a ser o MERCOSUL. Se, com o TICE, temos apenas a Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (que substituiu a Comissão de Execução do PICE), a Ata de Buenos Aires preverá a constituição do Grupo Mercado Comum (GMC), que é órgão executivo que foi mantido pelo Tratado de Assunção.

Entre 1990 e 1991, a Argentina adotou perfil bastante propositivo para tentar guiar o rumo das negociações, tendo apresentado propostas de moeda única, supranacionalidade, mecanismos de solução de controvérsias, coordenação macroeconômica e mecanismos de compensação. O embaixador Alessandro Candeas afirma que, com Menem, "não se trata mais da construção de poder em bloco e da valorização do ser regional, mas de uma lógica de equilíbrio de poder".

Após a Ata de Buenos Aires, Uruguai[892] e Paraguai juntaram-se às negociações, o que culminou com o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991.

b) Relações em eixo

O eixo bilateral Brasil-Argentina teve papel estruturante nas relações regionais. O adensamento dessa relação deve ser avaliado por meio da superação de rivalidades como a base para a promoção da cooperação e da integração, inicialmente, bilateral e, posteriormente, regional.

Nesse sentido, pode-se traçar comparação com a integração europeia. De acordo com Friedrich e Guimarães, "embora não nas mesmas dimensões, a integração entre Brasil e Argentina foi de fundamental importância para dissipar a desconfiança e a tensão mútuas existentes, assim como a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, o foi em relação aos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma que na Europa, só foi possível uma ampla exploração das potencialidades de desenvolvimento regional depois do saneamento das dúvidas e desconfianças, e da subsequente substituição da constante tensão pela cooperação".

O desenvolvimento desse raciocínio seria beneficiado pelo recurso ao conceito de "relações em eixo", conforme proposto por Raquel Patrício e aplicado aos casos de Alemanha e França e de Brasil e Argentina nas suas respectivas regiões. Para a autora, "as relações em eixo surgem como um paradigma que permite analisar a formação de processos integracionistas de forma gradativa:

[891] Essa é uma opinião do embaixador Alessandro Candeas, presente em *A Integração Brasil-Argentina. História de uma Ideia na "Visão Do Outro"*. Vale ressaltar que, apesar da posição do embaixador, os princípios da gradualidade, da flexibilidade e do equilíbrio estão listados no Tratado de Assunção.

[892] O Uruguai já vinha acompanhando o processo de integração entre Brasil e Argentina como uma espécie de observador. Ademais, o Uruguai tinha-se vinculado aos dois vizinhos por meio de uma série de acordos comerciais, como o ACE-2 com o Brasil, o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica (CAUCE) e o Protocolo de Expansão Comercial (PEC) com a Argentina.

qualquer processo regional de integração que pretenda alcançar um nível considerável de aprofundamento econômico-político-institucional, de acordo com a Teoria da Integração Regional, tem que passar por etapas gradativas nas quais as relações em eixo desempenham papel de fundamental importância, na ausência das quais a integração regional limitar-se-á a uma vertente puramente econômica". E ainda, "as relações em eixo surgem, neste contexto, como uma relação especial estabelecida entre duas potências que fazem entre si fronteiras vivas e desenvolvem uma profícua complementaridade econômica, numa primeira fase assentando sobre rivalidades mútuas que evoluem, num segundo momento, para um comportamento cooperativo finalmente assente sobre verdadeiras parcerias estratégicas, designadamente entre os respectivos líderes políticos, cuja vontade de potência, elaboração política e percepções de interesses convergem num mesmo sentido, por forma a articular as ligações entre os núcleos dinâmicos do eixo sobre o qual assentam. Sobressaindo da região em que surgem pela criação de potência, as relações em eixo acabam por afirmar-se como o eixo de gravitação regional, beneficiando da aceitação popular que lhes reforça a coerência interna, ainda que sejam influenciadas por Estados terceiros, bem como pelas evoluções conjuntural e estrutural da região e da sociedade internacional global em que se inserem. Assim definidas, as relações em eixo funcionam como condição necessária para a existência de processos regionais de integração, estando na origem, na consolidação e condução destes pela força integradora que geram".

Em termos políticos, para além da gênese do MERCOSUL, a aproximação brasileiro-argentina em bases de relações em eixo é o que abre caminho para a elevação das relações bilaterais ao nível de "aliança estratégica" em 1997. Em termos axiológicos, seria importante reconhecer que os valores fundacionais do MERCOSUL – o livre comércio (e o livre mercado), a democracia (e o estado de direito) e, em menor grau, os direitos humanos, dialogam com o processo de construção da estabilidade estrutural das relações entre Brasil e Argentina e também eram compartilhados pelos outros dois vizinhos. Em termos nucleares, a aproximação tem desdobramento natural com entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco para ambos, com a não assinatura de protocolos adicionais aos seus acordos de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), com a adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e com os inúmeros desdobramentos seguintes, como a instauração da Comissão Bilateral de Energia Nuclear (COBEN) e o projeto de reatores multipropósito. Em termos econômico-comerciais, consolida a importância de um parceiro para o outro nos fluxos internacionais e de complementaridade econômica, evidenciados no setor automotivo.

c) Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção estabeleceu um modelo de integração profunda, que visa a formação de um mercado comum, com livre circulação interna de bens, serviços e de fatores produtivos, a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas setoriais e macroeconômicas e a harmonização de legislações. O documento adensa a estruturação da conformação do mercado comum durante o período de transição, isto é, até 31 de dezembro de 1994, por meio de instituições (com a manutenção do GMC e o estabelecimento do Conselho do Mercado Comum – CMC) e de regimes de caráter temporário, da adoção de um Programa de Liberalização Comercial (com o planejamento da eliminação gradual de tarifas intrabloco) e da negociação de uma tarifa externa comum (TEC). Manteve-se, também, a abertura à adesão de outros membros da ALADI. Ademais, o tratado reconhece o caráter intergovernamental da integração, conforme defendido pelo Brasil, de modo a garantir sua margem de autonomia.

A aceleração de prazos e a conformação do MERCOSUL em muito se devem não apenas às diretrizes dos governos que ascenderam ao poder, no Brasil e na Argentina, mas também à conjuntura econômico-comercial regional e internacional, marcada pelo neoliberalismo e pelo regionalismo aberto[893]. Interessava também ao Brasil e à Argentina ampliar os mercados internos, por meio de uma área de livre comércio expandida e de uma união aduaneira que, mediante a adoção de uma TEC, desse maior competitividade aos seus produtos no mercado intrabloco.

Ainda que haja divergências entre os estudiosos, é possível afirmar que o Tratado de Assunção revela que o MERCOSUL estava, em seu início, focado na integração econômica. Por esse motivo, Gaetano classificará seu momento inicial como "MERCOSUL fenício". Rubens Barbosa defende que o objetivo do bloco seria permitir o avanço da integração econômica e comercial, e não fortalecer aspectos políticos e sociais. Por outro lado, Raúl Bernal-Meza crê ser o MERCOSUL, "antes que um programa comercial e econômico, é um projeto político, tanto por seus antecedentes, como por sua projeção na economia mundial". No entanto, este último autor admite que o MERCOSUL, nas suas negociações iniciais, fora concebido sob um enfoque essencialmente comercialista.

Em 1991, também se deu passo pioneiro nas negociações comerciais em conjunto (formato 4+1), com o Acordo do Jardim de Rosas com os EUA, quadro para o aprofundamento das relações comerciais e de investimentos entre os dois lados.

O processo de integração entre Brasil e Argentina já estava bastante avançando, quando da entrada de Paraguai e Uruguai. Por esse motivo, é seguro dizer que as linhas mestras do Tratado de Assunção teriam partido de entendimento entre Brasil e Argentina. Apesar disso, o Tratado de Assunção busca lidar com as assimetrias em seu Artigo 6º: "Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (ANEXO I)". Ademais, a necessidade de que as decisões sejam tomadas por consenso, já prevista em Assunção, também buscaria evitar desequilíbrio em favor do Brasil (ou de Brasil e Argentina). O reconhecimento das assimetrias será a base da conformação de uma série de regimes especiais no futuro (incluindo as listas de exceção, já previstas desde 1991) e também da criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). O reconhecimento das assimetrias, o consenso, os regimes especiais e o FOCEM compõem, junto a outras questões, o pacote dos "custos da integração".

A consolidação do processo de integração viria com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994. O projeto de constituição de um mercado comum, previsto para 31 de dezembro de 1994, está até hoje por completar-se.

d) Dados gerais e estágio de integração do MERCOSUL

O MERCOSUL é a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação entre os países da região, sobretudo Brasil e Argentina, no final da década de 1980. Considerado como fundamental para a promoção da cooperação, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade na América do Sul, é o principal instrumento que o Brasil dispõe para cumprir o disposto no parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "a República Federativa do Brasil buscará a

[893] Alguns exemplos são as negociações que levaram, nas esferas regionais, à formação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), à conformação da União Europeia (UE) e ao lançamento das discussões da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e, nas esferas multilaterais, à conclusão da Rodada Uruguai e à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

O MERCOSUL abrange quase 300 milhões de pessoas (ou cerca de 270 milhões, se excluída a Venezuela[894]) e quase 13 milhões de quilômetros quadrados de território (se descontada a Venezuela, são cerca de 12 milhões, ou 67% do território da América do Sul). Já chegou a ser a 5ª maior economia do mundo em termos nominais (conforme os dados do Fundo Monetário Internacional – FMI – para 2020 seria a 8ª atualmente, ou a 7ª se se incluir a Venezuela).

O MERCOSUL é o maior exportador mundial de soja, de pasta química de madeira, de carne bovina, de carne de frango, de café, de milho e de açúcar. As trocas dentro do bloco multiplicaram-se quase dez vezes desde sua criação, passando de US$ 4,5 bilhões em 1991 para US$ 40 bilhões em 2021, levando-se em conta apenas o comércio entre os sócios fundadores.

O MERCOSUL é o principal receptor de investimentos estrangeiros na região. Segundo os últimos dados publicados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o MERCOSUL recebeu, em 2019, 45,3% dos investimentos estrangeiros diretos na América Latina e Caribe e 67,3% dos investimentos estrangeiros diretos na América do Sul. Houve também aumento da participação percentual do bloco como destino de investimentos estrangeiros no mundo: nos anos pré-crise (2005-2007), o MERCOSUL recebia 2% do investimento mundial; em 2015, recebeu 4,4%; e, em 2019, 4,8%. A ampliação da agenda econômica da integração contribuiu também para atrair e impulsionar investimentos diretos entre os países do bloco.

O Tratado de Assunção está aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da ALADI. Para além dos Estados Partes fundadores e da Venezuela, todos os demais países da América do Sul tornaram-se Estados Associados do MERCOSUL. Esses países têm assinado com o bloco acordos nos mais variados temas, como comércio, atividades consulares, educação, cultura e justiça, além de participarem regulamente das cúpulas semestrais do agrupamento. Isso é um ativo que fortalece a integração regional. A Bolívia tem o *status* de Estado Associado em processo de adesão, estando pendentes as ratificações de Brasil e da própria Bolívia ao seu protocolo de adesão. A Venezuela aderiu ao MERCOSUL em 2012, mas encontra-se suspensa desde 2016.

As metas do Tratado de Assunção têm sido implementadas de forma gradual. O MERCOSUL já promoveu a liberalização quase completa do comércio de bens entre seus membros e está em fase de implementação da etapa de união aduaneira ("união aduaneira imperfeita"), cujo principal instrumento é a TEC, que, até o início do processo recente de sua revisão era, em média, de 11,3%. O livre comércio no interior do MERCOSUL foi implementado por meio do programa de desgravação tarifária previsto pelo Tratado de Assunção, que reduziu a zero a alíquota do imposto de importação para o universo de bens. Para os setores de açúcar e automóveis, existem mandatos para o estabelecimento de regimes comuns, cujo objetivo é a adequação às regras do MERCOSUL. A TEC do bloco está organizada, de forma geral, em onze níveis tarifários, cujas alíquotas variam de 0% a 20% (até 35% nos regimes especiais), obedecendo ao princípio geral da escalada tarifária: insumos têm alíquotas mais baixas e produtos com maior grau de elaboração, alíquotas maiores. Há uma série de regimes especiais, como o de listas de exceção à TEC, o de bens de capital e o de bens de informática e telecomunicações, que também contribuem para que a união aduaneira ainda não se tenha plenamente concretizado. Temas referentes às etapas mais ambiciosas de mercado comum, como coordenação macroeconômica,

[894] Estado Parte do MERCOSUL, a Venezuela encontra-se suspensa da organização. Em 2017, a Venezuela foi suspensa com base no Artigo 5º do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. Em 2016, o país já havia sido suspenso em razão da não incorporação de normas do bloco.

fazem parte da agenda do bloco e têm obtido avanços parciais, mas ainda não foram postos plenamente em prática ("com matizes de mercado comum").

e) Protocolo de Ouro Preto e desenvolvimento institucional posterior

O Protocolo de Ouro Preto (POP), de 1994, definiu a estrutura institucional básica do MERCOSUL, de natureza intergovernamental e baseada na regra do consenso. Também conferiu personalidade jurídica ao MERCOSUL, estabeleceu uma presidência rotativa e listou suas fontes jurídicas. Uma lista não exaustiva de outros acordos fundamentais do MERCOSUL inclui:

1) Protocolo de Brasília, 1991: solução de controvérsias;
2) Protocolo de Las Leñas, 1992: cooperação judicial;
3) Protocolo de Montevidéu, 1997: comércio de serviços;
4) Protocolo de Ushuaia, 1998: cláusula democrática (aplicada nos casos de Paraguai, em 2012, e Venezuela, em 2017);
5) Protocolo de Olivos, 2002: reforma o mecanismo de solução de controvérsias e cria o Tribunal Permanente de Revisão (TPR);
6) Protocolo de Assunção, 2005: compromisso com os direitos humanos;
7) Protocolo de Montevidéu, 2011: reforça os compromissos de Ushuaia com a democracia, mas não está em vigor.

De acordo com o POP, os três órgãos decisórios do MERCOSUL, cujas deliberações são obrigatórias, são:

1) Conselho do Mercado Comum (CMC): órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração;
2) Grupo Mercado Comum (GMC): órgão executivo; e
3) Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM): órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum.

Ainda na estrutura institucional, pode-se destacar o Instituto Social do MERCOSUL (ISM, 2008), o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH, 2012), a Secretaria do MERCOSUL, a Secretaria do TPR, o Tribunal Administrativo-Laboral, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Sob o CMC, estão, além do GMC, do FCCP e da CRPM, grupos e reuniões de ministros e de altas autoridades. Sob o GMC, estão a CCM, o FCES, comissões, grupos, subgrupos de trabalho, reuniões especializadas e grupos *ad hoc*. Sob a CCM, estão comitês técnicos.

Um desenvolvimento importante na institucionalidade política do bloco adveio com o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), que iniciou suas atividades em 2007, na cidade de Montevidéu, sua sede, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, que havia sido criada pelo POP. Para cumprir sua função de representação dos povos do MERCOSUL, o PARLASUL pode emitir recomendações aos órgãos decisórios do bloco e declarações nas quais se manifesta sobre quaisquer assuntos de interesse público – as recomendações e as declarações são não vinculantes. Reúne-se em sessões ordinárias ao menos uma vez por mês, nas quais cada parlamentar tem direito a voz e a voto.

Para o organograma completo do MERCOSUL, veja https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercosul-completo-oficial/.

Em termos de fontes jurídicas, no MERCOSUL, podem-se diferenciar dois tipos: os tratados internacionais e as normas emanadas de seus órgãos com capacidade decisória. Os

tratados internacionais (acordos, protocolos) são celebrados entre os Estados Partes e sua entrada em vigor se rege conforme o que cada instrumento estabelece, observando os princípios consagrados no Direito Internacional. Cada Estado Parte deve cumprir os requisitos previstos em seu ordenamento jurídico interno para a entrada em vigor dos tratados, conforme corresponda (por exemplo: aprovação do Poder Legislativo). As normas aprovadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL (Decisões, Resoluções, Diretrizes), quando for necessário, devem ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada Estado Parte e, para sua entrada em vigor (vigência simultânea), devem seguir o procedimento estabelecido no POP.

No decorrer do processo de integração, e em grande medida em razão do êxito da integração econômico-comercial, a agenda do MERCOSUL foi sendo paulatinamente ampliada, passando a incluir temas políticos, sociais e de cidadania. Antes do Estatuto da Cidadania (ver subseção adiante), os dois marcos na área social e cidadã do MERCOSUL eram, respectivamente, o Plano Estratégico de Ação Social (2011) e o Plano para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010).

A agenda política do MERCOSUL abrange um amplo espectro de políticas governamentais tratadas por suas diversas instâncias. Os Estados Partes, com a participação em muitos casos dos Estados Associados promovem cooperação, consultas ou coordenação em virtualmente todos os âmbitos das políticas públicas, o que permitiu a construção de um patrimônio de entendimento e integração de valor inestimável para a região, em áreas como justiça, segurança, cultura, educação, imigração, residência, previdência social, educação e ciência e tecnologia.

O MERCOSUL desenvolve ainda importante trabalho de cooperação internacional. Existe uma Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL (PCIM), com o objetivo de fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco, aprofundar a integração regional, reduzir as assimetrias entre os integrantes e intercambiar, de modo horizontal, conhecimentos e experiências, boas práticas, políticas públicas, tanto no interior do bloco quanto com outras instâncias de integração regional e extrarregional. Essa cooperação se desenvolve tanto na dimensão intrabloco como extrabloco, inclusive na modalidade triangular. Mais de 50 projetos de cooperação já foram executados, nas seguintes áreas: agricultura, ciência e tecnologia, comércio, cultura, educação, energia, estatística, emprego, gênero, governo, integração produtiva, meio ambiente, população, políticas sociais, saúde, transporte e turismo.

f) Cláusula democrática do MERCOSUL

A cláusula democrática do MERCOSUL está expressa em dois documentos principais, os Protocolos de Ushuaia (1998) e de Montevidéu (2011), também conhecido como Ushuaia II. Eles têm como principais antecedentes a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, que indica que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL, e a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, de 25 de junho de 1996, que reitera a anterior e afirma que toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso para o país afetado.

Pelo Protocolo de Ushuaia, firmado pelos Estados Partes fundadores, Bolívia e Chile e a que vieram a aderir, posteriormente, Peru, Venezuela, Equador e Colômbia, as partes acordaram que toda ruptura da ordem democrática em qualquer um dos países daria lugar à adoção de medidas que podem envolver desde a suspensão do direito de o Estado afetado participar dos distintos

órgãos do MERCOSUL até a suspensão de seus direitos e obrigações como Estado Parte ou Estado Associado. As medidas aplicadas ao Estado afetado cessarão, quando for verificado o pleno restabelecimento da ordem democrática.

Em 2012, o Paraguai tornou-se o primeiro Estado Parte suspenso do MERCOSUL com base na cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia. Sob esse mesmo marco jurídico, em 5 de agosto de 2017, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram suspender a Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL. Antes da suspensão, foram realizadas consultas entre os chanceleres dos Estados Partes do MERCOSUL, em que se constatou a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, consignada na "Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela", de 1º de abril de 2017. A suspensão aplicada à Venezuela não se limita à cláusula democrática e tem dupla natureza:

1) em dezembro de 2016: foi suspensa em razão do descumprimento das obrigações contidas em seu Protocolo de Adesão, o que, segundo o Artigo 60 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, enseja a suspensão da execução de um tratado internacional;
4) em agosto de 2017: foi suspensa em razão da violação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, violação que já havia sido reconhecida no MERCOSUL em abril do mesmo ano.

O Protocolo de Montevidéu deveria suceder o de Ushuaia, tão logo entrasse em vigor. Ushuaia II aperfeiçoa os mecanismos de consulta entre os países e permite sanções mais contundentes nos casos de ruptura ou de ameaça de ruptura da democracia. Entre as medidas previstas, estão o fechamento de fronteiras terrestres, suspensão do tráfego aéreo e marítimo e do fornecimento de serviços, além de sanções políticas e diplomáticas adicionais. Ademais, Ushuaia II prevê a instituição de comissões de apoio, cooperação e assistência à Parte afetada, bem como de comissões abertas para o acompanhamento dos trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos. Poderão integrar essas comissões os membros do Parlamento do MERCOSUL, do Parlamento Andino, dos Parlamentos Nacionais e representantes designados pelos governos. Até o momento, apenas Equador e Venezuela o ratificaram, nenhum Estado Parte fundador o ratificou, sendo que o Senado do Paraguai o rechaçou – o que inviabiliza sua eventual entrada em vigor.

Outros documentos do MERCOSUL fazem referência ao compromisso democrático, como a Declaração de Apoio à Democracia Paraguaia e a seu Processo de Normalização e Fortalecimento Institucional (1999) e o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL (2005).

g) Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)

Criado em 2004, por meio da Decisão CMC nº 45/04, o FOCEM é o primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do MERCOSUL e tem como objetivo maior a redução das assimetrias entre os Estados Partes do bloco. Em operação desde 2006, o Fundo iniciou-se com um total de contribuições que atingia os US$ 100 milhões anuais e, a partir de 2013, com a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, passou a constituir-se com um total de US$ 127 milhões anuais. Os projetos do FOCEM devem ser desenvolvidos em algum dos seguintes programas estabelecidos pela normativa: 1) Convergência Estrutural; 2) Desenvolvimento da Competitividade; 3) Coesão Social; e 4) Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

O FOCEM embasa-se em um sistema de aportes e distribuição de recursos de forma inversa; isso supõe que os países do bloco com maior desenvolvimento econômico relativo (Brasil e Argentina) realizam maiores contribuições e, por sua vez, os países com menor desenvolvimento econômico relativo (Paraguai e Uruguai) recebem os maiores recursos para o financiamento de seus projetos. Os fundos são distribuídos em qualidade de doação não reembolsável aos países, para financiar até os 85% do valor elegível por eles apresentados. Conforme a Decisão CMC nº 22/15, que substituiu a Decisão CMC nº 41/12[895], sucessora da Decisão CMC nº 18/05[896], as contribuições anuais dos Estados Partes para o FOCEM dividem-se da seguinte forma:

- Brasil: US$ 70 milhões;
- Argentina: US$ 27 milhões;
- Venezuela: US$ 27 milhões;
- Uruguai: US$ 2 milhões; e
- Paraguai: US$ 1 milhão.

Também conforme a Decisão CMC nº 22/15, os US$ 127 milhões anuais do FOCEM devem ser distribuídos aos Estados Partes de acordo com os seguintes percentuais:

- 43,65% aos projetos apresentados pelo Paraguai;
- 29,05% aos projetos apresentados pelo Uruguai;
- 9,1% aos projetos apresentados pela Argentina;
- 9,1% aos projetos apresentados pelo Brasil; e
- 9,1% aos projetos apresentados pela Venezuela.

Dos 52 projetos aprovados pelo FOCEM, treze já finalizaram suas atividades e encontram em etapa de conclusão, onze já foram completamente concluídos e 25 estão em execução. Destaca-se a realização de projetos de saneamento, água potável, reabilitação e construção de rodovias, instalação de redes elétricas e estações de alta tensão, melhoramento e ampliação de ambientes escolares, reabilitação de vias férreas, entre outros.

A Decisão CMC nº 18/05, responsável por definir a integração e o funcionamento do FOCEM, tinha validade de dez anos, até 2015. Naquele ano, o CMC adotou a Decisão nº 22/15, que aprovou a extensão da vigência do FOCEM por mais dez anos, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao ano de entrada em vigor do instrumento. Apesar disso, até 2022, o "FOCEM II" não entrou em vigor, pois apenas Paraguai e Uruguai incorporaram à Decisão nº 22/05 a seus ordenamentos jurídicos internos.

Durante a LV Reunião do CMC, realizada em Bento Gonçalves, em 2019, o MERCOSUL assinou com o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) um contrato atribuindo-lhe a administração fiduciária dos recursos financeiros do FOCEM. A administração dos recursos seguirá as mesmas políticas e procedimentos que o FONPLATA utiliza para o investimento de seus próprios recursos líquidos, realizando, para tanto, gestão prudencial que garanta liquidez e rendimentos líquidos a serem aplicados no financiamento de projetos elegíveis, de acordo com o Regulamento do FOCEM.

---

[895] Essa Decisão buscou adequar a repartição de contribuições e de distribuição anuais de fundos do FOCEM à adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Anualmente, a Venezuela contribuiria com US$ 27 milhões e teria direito a 9,1% dos US$ 127 milhões anuais. Com relação aos demais países, os valores e percentuais são os mesmos daqueles definidos pela Decisão CMC nº 22/15.

[896] Conforme essa Decisão, o montante total anual da contribuição dos Estados Partes ao FOCEM seria de US$ 100 milhões, divididos da seguinte forma: Argentina (27%), Brasil (70%), Paraguai (1%) e Uruguai: (2%). Desse montante, 48% seriam distribuídos aos projetos apresentados pelo Paraguai, 32% para o Uruguai, 10% para Argentina e 10% para o Brasil. Com a adesão da Venezuela, o FOCEM passou a ser composto por US$ 127 milhões, com a adição de US$ 27 milhões anuais da Venezuela, conforma a Decisão CMC nº 41/12.

h) Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (ECM)

Em 2010, foi aprovado o Plano de Ação para a Conformação Progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (ECM). Ele estrutura-se em torno de três objetivos gerais:

1) Implementação de política de livre circulação de pessoas na região;
5) Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL;
6) Igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

A ideia original era de que o Plano de Ação deveria estar plenamente implementado no aniversário de trinta anos do MERCOSUL, em 2021, quando o ECM poderia ser transformado em um tratado internacional que incorpore ao ordenamento jurídico nacional de cada Estado Parte o conceito de "Cidadão do MERCOSUL". Isso não aconteceu.

Por ocasião da Cúpula de Presidentes do MERCOSUL em comemoração dos trinta anos do Tratado de Assunção, foi lançado o ECM, como documento que compila direitos e benefícios garantidos pelo bloco aos cidadãos em matéria de circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, previdência social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos.

O ECM tem função informativa, consolidando e sistematizando os direitos e garantias já em vigor e não criando obrigações no plano jurídico. Ele tem capítulos temáticos em linha com a execução dos eixos do Plano de Ação, tratando dos diferentes temas relacionados à cidadania no MERCOSUL. Levando em consideração que o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a consolidação do processo de integração, os direitos e benefícios incluídos nos dez eixos temáticos que conformam o ECM são abordados a partir de uma perspectiva transversal de direitos humanos, igualdade e não discriminação. Os dez eixos temáticos do ECM são:

1) circulação de pessoas;
7) integração fronteiriça;
8) cooperação judicial;
9) trabalho e emprego;
10) seguridade social;
11) educação;
12) transporte;
13) comunicações;
14) defesa do consumidor; e
15) direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do MERCOSUL.

O ECM é um instrumento dinâmico, que será atualizado à medida que novos direitos e benefícios forem reconhecidos pelas normas do MERCOSUL. Embora o ECM reflita aqueles direitos e benefícios previstos nas normas vigentes, existem outros já incluídos em normas aprovadas e nos acordos assinados que se espera que possam ser incluídos prontamente no Estatuto, uma vez em vigor as referidas normas e acordos.

i. Circulação de pessoas no ECM

Os nacionais de um Estado Parte podem utilizar determinados documentos de identificação pessoal como documentos de viagem hábeis para o trânsito pelo território dos demais Estados Partes, sem necessidade de utilizar seus passaportes; os nacionais de um Estado Parte que desejem

residir no território de outro Estado Parte poderão obter no Estado Parte receptor residência temporária de até dois anos sem necessidade de comprovar ou residência permanente, mediante a apresentação da solicitação respectiva; os membros de sua família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes poderão obter uma residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam; os nacionais de um Estado Parte que obtenham residência em outro Estado Parte têm direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado Parte receptor em matéria de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, bem como no que tange à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social; os nacionais de um Estado Parte que obtenham residência em outro Estado Parte podem, nas condições estabelecidas nas leis que regulamentam seu exercício, trabalhar e exercer toda atividade lícita, peticionar às autoridades, entrar, permanecer, transitar e sair do território desse Estado Parte, associar-se para fins lícitos, professar livremente seu culto e transferir recursos livremente ao seu país de origem; os empresários nacionais dos Estados Partes poderão estabelecer-se no território de qualquer dos outros Estados Partes para o exercício de suas atividades, sem outras restrições além daquelas emanadas das disposições que regulem as atividades exercidas pelos empresários no Estado Parte receptor, sendo agilizados os trâmites relativos à outorga de suas autorizações para residência, bem como de seus documentos trabalhistas e de identidade; os nacionais de um Estado Parte que realizarem trâmites imigratórios para a solicitação de vistos, renovação de prazo de estada e concessão de permanência em outro Estado Parte serão dispensados de apresentar a tradução de uma série de documentos; os residentes de um Estado Parte podem circular livremente pelo território dos demais Estados Partes com seus veículos comunitários particulares em viagem de turismo; os nacionais de um Estado Parte têm direito a que seja reconhecida a validez dos documentos de retorno emitidos por suas representações consulares em caso de furto, perda ou extravio de seus documentos de viagem, a fim de transitar pelo território de outro Estado Parte para retornar ao país de sua nacionalidade, sem necessidade de visto prévio; as pessoas que realizem trânsito internacional pelas fronteiras onde existam postos de controle de trânsito internacional aéreo, fluvial-marítimo e/ou terrestre dos Estados Partes serão beneficiadas com a progressiva implementação, em substituição do formato físico, da modalidade de registro migratório eletrônico de seus dados por parte dos organismos que realizam o referido controle; os nacionais dos Estados Partes poderão utilizar os canais privilegiados de ingresso que sejam instalados nos aeroportos internacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e os titulares de passaportes comuns expedidos pelos Estados Partes contam com documentos de viagem harmonizados quanto à sua nomenclatura e características e sujeitos ao aperfeiçoamento permanente de suas medidas de segurança.

ii. Integração fronteiriça no ECM

As pessoas que saem de um Estado Parte para ingressar em outro por um ponto de fronteira que conte com uma Área de Controle Integrado serão beneficiadas com procedimentos administrativos e operativos compatíveis e similares de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, realizados pelos funcionários dos organismos internacionais que intervêm no controle aduaneiro, migratório e de transporte. Para isso, os organismos nacionais competentes concertarão acordos operativos e adotarão sistemas que complementam e facilitam o funcionamento dos referidos controles.

Os residentes permanentes em localidades fronteiriças vizinhas dos Estados Partes, nas quais existam Áreas de Controle Integrado podem beneficiar-se de um procedimento simplificado

para a exportação ou a admissão temporária de bens realizadas por motivo da celebração de congressos, competições esportivas, atuações artísticas ou similares. Também, nessa matéria, os Estados Partes assumiram os seguintes compromissos políticos: adotar e articular normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.

Os Estados Partes assinaram, em 4 de dezembro de 2019, o "Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas", que não está vigente. Uma vez em vigor, esse Acordo permitirá, sob as condições nele estabelecidas que, por exemplo, os titulares de um Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço possam aceder a estabelecimentos públicos de ensino do outro lado da fronteira, em condições de gratuidade e de reciprocidade; contar com uma faixa exclusiva ou prioritária nos postos de controle fronteiriço das localidades fronteiriças vinculadas; ou possam levar consigo mercadorias ou produtos de subsistência destinados ao consumo pessoal ou familiar, sem estarem sujeitos ao registro de declaração de importação e exportação nem ao pagamento de gravames aduaneiros.

Em matéria de Áreas de Controle Integrado, aprovou-se a Decisão CMC nº 18/14 "Acordo de Complementação do Acordo de Recife", que não está vigente. Uma vez em vigor, a Decisão adicionará duas novas modalidades de controle integrado migratório, que poderão ser adotadas mediante acordos operativos entre as autoridades migratórias dos Estados Partes limítrofes: 1) controle integrado simultâneo; 2) controle integrado por reconhecimento recíproco de competências.

iii. Cooperação judicial no ECM

Os cidadãos e os residentes permanentes de um Estado Parte fruirão, nas mesmas condições que os cidadãos e residentes permanentes de outro Estado Parte, do livre acesso à jurisdição em tal estado para a defesa de seus direitos e interesses, não podendo ser imposta nenhuma caução ou depósito, seja qual for sua denominação, em razão de sua qualidade de cidadão ou residente permanente de outro Estado Parte; os nacionais, cidadãos e residentes habituais de cada um dos Estados Partes poderão aceder aos benefícios da justiça gratuita e da assistência jurídica gratuita que os demais Estados Partes concedem a seus nacionais, cidadãos e residentes habituais (atualmente vigente somente para Brasil e Paraguai); e os nacionais ou os residentes legais e permanentes de um Estado Parte, a quem tenham sido impostas sentenças de condenação em outro estado parte, poderão cumpri-las no Estado Parte do qual são nacionais ou residentes legais e permanentes, nos termos do Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do MERCOSUL.

Além disso, em 16 de julho de 2019, assinou-se o "Acordo sobre o Mecanismo de Cooperação Consular entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados", que não está vigente. Uma vez em vigor, ele estabelecerá um mecanismo de cooperação consular em benefício dos nacionais dos Estados Partes que se encontrem em uma cidade, região ou país do mundo onde não exista representação diplomática ou consular residente do Estado de sua nacionalidade. A proteção e a assistência consular poderão ser concedidas em situações de emergência, necessidade ou alta vulnerabilidade; quando se trate de crianças e adolescentes, acompanhados ou não; de vítimas de violência infrafamiliar e tráfico de pessoas; de pessoas em estado de indigência; quando um nacional de um dos Estados Partes esteja privado de sua

liberdade; em caso de repatriação de pessoas; ante catástrofes naturais ou antropogênicas; diante da necessidade de intercâmbio de informação relacionada com legalizações de documentos; ou em outros casos que possam ser objeto de assistência consular, a critério do Estado requerente.

iv. Trabalho e emprego no ECM

Os Estados Partes assumiram compromissos políticos com o objetivo de formular e implementar políticas ativas de trabalho decente, pleno emprego produtivo e de desenvolvimento de empresas sustentáveis, bem como de adotar, conforme a legislação vigente e as práticas nacionais, um conjunto de princípios e direitos.

No âmbito dos direitos individuais, assumiram compromissos sobre: não discriminação; igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens; igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores com deficiência; melhoria das condições laborais para trabalhadores migrantes e fronteiriços; eliminação do trabalho forçado ou obrigatório; prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente; direitos dos empregadores; duração da jornada de trabalho; descanso, férias anuais e dias feriados; gozo de licenças remuneradas e não remuneradas; remuneração e salário mínimo e proteção contra a demissão.

No âmbito dos direitos coletivos, sobre: liberdade sindical; negociação coletiva; exercício do direito de greve; promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos e diálogo social. Em matéria de outros direitos, sobre: centralidade do emprego nas políticas públicas; fomento do emprego; proteção dos desempregados; formação profissional para trabalhadores empregados e desempregados; saúde e segurança no trabalho; inspeção do trabalho e seguridade social.

v. Seguridade social no ECM

Há compromisso de garantir, mediante políticas públicas articuladas e universais, uma rede mínima de proteção social a seus habitantes, independentemente de sua nacionalidade, frente às contingências sociais adversas, especialmente as motivadas por enfermidade, deficiência, invalidez, velhice e morte. Também, as normas MERCOSUL vigentes nessa matéria estabelecem os seguintes direitos e benefícios: os trabalhadores de um Estado Parte que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes poderão acessar os direitos à previdência social em igualdade de direitos e obrigações com os nacionais dos referidos Estados Partes; cada Estado Parte concederá as prestações pecuniárias e de saúde de acordo com sua própria legislação; os trabalhadores de um Estado Parte do MERCOSUL têm direito a que os períodos de seguro ou contribuição cumpridos no território de outros Estados Partes sejam considerados para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, nas condições estabelecidas no Acordo Multilateral de Previdência Social do MERCOSUL e seu Regulamento Administrativo; e os trabalhadores de um Estado Parte que forem deslocados temporariamente por motivo de trabalho a outro Estado Parte poderão acessar, para si, seus familiares e assemelhados, as prestações de saúde nas condições previstas no Acordo Multilateral de Previdência Social do MERCOSUL.

vi. Educação no ECM

Os estudantes dos Estados Partes poderão obter o reconhecimento dos títulos e certificados de estudos de nível primário, fundamental, básico e médio, secundário, expedidos por instituições educativas oficialmente reconhecidas, para prosseguir com seus estudos de nível superior, como também para fins da mobilidade acadêmica entre os Estados Partes; os estudantes poderão obter o reconhecimento dos estudos de nível primário/fundamental/básico e médio/secundário realizados de forma incompleta em qualquer dos Estados Partes para completar os estudos no Estado Parte receptor; os estudantes dos Estados Partes que cursarem estudos de educação superior e queiram estudar transitoriamente em outro Estado Parte poderão acessar os programas de mobilidade acadêmica que se articulem entre os sistemas educativos dos Estados Partes; os estudantes dos Estados Partes poderão fazer cursos de graduação com certificação acadêmica sob o sistema de credenciamento ARCU-SUL, que proporciona garantia pública na região do nível acadêmico e científico dos cursos; os estudantes de um Estado Parte têm direito ao reconhecimento de seus títulos e diplomas de graduação universitários, expedidos por instituições de educação superior oficialmente reconhecidas, unicamente para a realização de estudos de pós-graduação acadêmica em outro dos Estados Partes. O ingresso nos cursos de pós-graduação será regido pelos mesmos processos seletivos aplicados aos estudantes nacionais em cada Estado Parte; os docentes e pesquisadores têm direito ao reconhecimento de seus títulos e diplomas de graduação e de pós-graduação universitários, expedidos pelas instituições de educação superior oficialmente reconhecidas e credenciadas em um Estado Parte, para exercer a docência e a pesquisa nas instituições de educação superior de outro estado parte; os nacionais de um Estado Parte poderão ser beneficiários da concessão de vistos gratuitos quando solicitarem residência no território de outro Estado Parte, com o objetivo de realizar, unicamente, de forma temporária, cursos de graduação ou pós-graduação em universidades ou estabelecimentos oficialmente reconhecidos pelo Estado Parte receptor, cursos secundários no âmbito de programas de intercâmbio de instituições governamentais e não governamentais oficialmente reconhecidas no Estado Parte receptor e atividades docentes ou de pesquisa em estabelecimentos de educação ou universidades oficialmente reconhecidos no Estado Parte receptor.

Além disso, em 17 de dezembro de 2018, assinou-se o "Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação no MERCOSUL", que não está vigente. Uma vez em vigor, cada Estado Parte reconhecerá, em virtude desse Acordo, os títulos de graduação que contarem com credenciamento vigente no momento de sua emissão, sob o Sistema ARCU-SUL, os quais passarão por procedimentos simplificados para sua revalidação, sem serem exigidos requisitos acadêmicos adicionais. Os Estados Partes poderão estabelecer, de maneira progressiva e com base na reciprocidade, a quais cursos credenciados outorgarão o reconhecimento.

vii. Transporte no ECM

Os titulares de uma licença habilitadora para dirigir veículos automotivos expedida pela autoridade de trânsito competente em um Estado Parte têm direito ao reconhecimento de sua licença pelos demais Estados Partes; os nacionais e residentes, bem como as demais pessoas que se encontrarem no território dos Estados Partes, se beneficiam da obrigatoriedade imposta ao proprietário e/ou condutor de veículos terrestres (particulares ou de aluguel) não matriculados no país de ingresso, em viagem internacional, de contratar, no país de origem do veículo, um seguro

que cubra a responsabilidade civil por danos causados a pessoas ou objetos não transportados. Esses seguros serão válidos quando forem emitidos por companhias seguradoras do país de origem do veículo, sempre que elas tiverem acordos com seguradoras do ou dos Estados Partes onde transitarem os segurados; os usuários de serviços regulares e ocasionais autorizados de transporte rodoviário internacional de passageiros têm direito de viajar em veículos que contem com Inspeção Técnica Veicular – identificados externamente mediante um selo de inspeção técnica veicular no para-brisas; os residentes de um Estado Parte do que forem danificados em acidentes de trânsito ocorridos em território de outro Estado Parte que gerarem responsabilidade civil terão direito de optar por iniciar a ação nos tribunais do Estado Parte onde ocorreu o acidente, do domicílio do demandado e/ou do domicílio do demandante.

Além disso, aprovou-se a Resolução GMC nº 33/14 (modificada pela Resolução GMC nº 12/17), que não está vigente. Uma vez em vigor, a referida Resolução estabelecerá as especificações que deverá conter a Placa MERCOSUL, de uso obrigatório em todos os Estados Partes para todos os veículos que forem registrados pela primeira vez. Esta norma representa um avanço na consolidação progressiva do processo de integração, na qual está garantida a livre circulação de veículos, facilitando as atividades produtivas e, ao mesmo tempo, o combate aos delitos transfronteiriços como o roubo de veículos, o tráfico de pessoas e o narcotráfico.

viii. Comunicações no ECM

Os usuários dos Estados Partes podem acessar serviços de radiocomunicações e radiodifusão em condições técnicas adequadas como resultado da adoção de procedimentos de coordenação e harmonização de uso do espectro radioelétrico; os usuários que se encontrarem em localidades de Estados Partes cuja distância entre si, em linha reta, não seja superior a 50 km podem comunicar-se entre si mediante o serviço público de telefonia básica internacional fronteiriço, com as tarifas mais econômicas possíveis, conforme as normas vigentes na matéria; a qualidade de serviço com a qual os prestadores oferecem serviço público de telefonia básica internacional fronteiriço não deverá ser inferior àquela com a qual estes oferecem o serviço de telefonia básica em nível nacional; os usuários de serviços postais em determinadas cidades situadas em região de fronteira dos estados partes têm direito a um serviço acessível de intercâmbio postal entre essas cidades.

ix. Defesa do consumidor no ECM

São direitos básicos dos consumidores no MERCOSUL: a proteção da vida, da saúde e da segurança contra os riscos provocados pelas práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; a educação e a divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, assegurados a liberdade de escolha e o tratamento igualitário nas contratações; a informação suficiente e veraz sobre os distintos produtos e serviços; a proteção contra a publicidade enganosa e contra métodos comerciais coercitivos ou desleais no fornecimento de produtos e serviços; a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais relativos a direitos individuais e coletivos ou a interesses difusos; o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção e à reparação de danos patrimoniais e morais relativos aos direitos individuais e coletivos ou aos interesses difusos, mediante procedimentos ágeis e eficazes, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; a associação em organizações cujo objetivo específico seja a defesa do consumidor e ser representado por elas; a

adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral, por fornecedores públicos ou privados. Nos casos em que os fornecedores de produtos e serviços ofereçam uma garantia, os consumidores têm direito a que ela seja expedida por escrito, padronizada para produtos idênticos, no idioma do Estado Parte de consumo (espanhol ou português), de fácil compreensão, com letra clara e legível e com informação sobre o alcance dos seus aspectos mais significativos.

Nas relações de consumo realizadas por comércio eletrônico através da internet, os consumidores têm direito a informações claras, precisas, suficientes e de fácil acesso sobre o fornecedor do produto ou serviço; sobre o produto ou serviço ofertado; a respeito das transações eletrônicas realizadas. Entre as informações que devem ser fornecidas aos consumidores se incluem, entre outros, os procedimentos para cancelamento da contratação, devolução, troca do produto e/ou informação sobre a política de reembolso; advertências sobre possíveis riscos do produto ou serviço; o prazo e demais condições a que está sujeita a garantia legal e/ou contratual e a política de privacidade aplicável aos dados pessoais. Tais obrigações são aplicáveis a todo fornecedor radicado ou estabelecido em algum dos Estados Partes. Os consumidores têm direito a que somente possam ser colocados no mercado de consumo produtos e serviços que não apresentem riscos à sua saúde ou segurança, exceto os considerados normais e previsíveis por sua natureza ou utilização. Igualmente, os consumidores têm direito a receber dos fornecedores informação veraz, eficaz e suficiente sobre as características essenciais dos bens e serviços, de acordo com sua natureza, de forma certa e objetiva.

x. Direitos políticos no ECM

Os cidadãos dos respectivos Estados Partes têm direito a serem representados no Parlamento do MERCOSUL mediante os mecanismos estabelecidos. Em matéria de acesso do cidadão aos órgãos do MERCOSUL: qualquer particular dos Estados Partes tem direito a que o Parlamento do MERCOSUL receba, examine e, se for o caso, canalize aos órgãos decisórios suas petições relacionadas a atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL. No âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL, os particulares residentes em um Estado Parte ou outras pessoas que tenham a sede de seus negócios nele podem realizar reclamações perante seus representantes nacionais no GMC, quando forem afetados pela sanção ou pela aplicação, por outro Estado Parte, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do CMC, das Resoluções do GMC e das Diretrizes da CCM.

i) Revitalização do MERCOSUL pós-2016

Entre o final de 2016 e 2019, o MERCOSUL viveu o que o governo brasileiro intitulou "ciclo virtuoso" decorrente da confluência de expectativas e de diretrizes para o bloco dos mandatos de Maurício Macri, na Argentina, e de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, no Brasil, os dois principais *paymasters* do processo de integração regional, que também eram compartilhadas, principalmente, por Horacio Cartes e depois Mario Abdo Benítez, no Paraguai. O governo de Frente Amplia do Uruguai também adotou postura pragmática em relação ao enfoque favorável a avanços na liberalização comercial. Pode-se dizer que esse ciclo foi encerrado em dezembro de 2019, a partir da eleição de Alberto Fernández, na Argentina, com visões para o bloco distintas

daquelas compartilhadas por Bolsonaro, Mario Abdo e Luis Alberto Lacalle Pou, eleito presidente do Uruguai, em 2020.

A confluência entre Brasil e Argentina ficou clara, pela primeira vez, no Plano de Ação Bilateral de 2017, adotado quando da visita de Macri a Brasília, em fevereiro daquele ano. Por meio desse documento, Macri e Temer acordam "coordenar prioridades das respectivas presidências *pro tempore*" que se seguiram naquele ano, com foco na intensificação dos "processos de negociação de acordos comerciais em andamento e buscar o lançamento de novas iniciativas negociadoras", na conclusão de protocolos sobre investimentos e contratações públicas e na eliminação de barreiras ao comércio intrabloco.

Em paralelo à confluência de posições entre Brasil e Argentina, a suspensão da Venezuela em 2016 permitiu ampliar a coesão intrabloco nas discussões sobre o destino do processo de integração. A presença da Venezuela no MERCOSUL trazia problemas de duas principais naturezas:

1) havia forte assimetria entre as obrigações assumidas pela Venezuela e aquelas assumidas pelos Estados Partes fundadores, tendo em conta que aquele país não tinha internalizado importantes instrumentos normativos regionais vigentes, como o ACE-18 ou o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos;
2) Caracas defendia agenda com enfoque mais político-social, enquanto resistia a adensar a integração econômico-comercial.

O ciclo virtuoso foi caracterizado pelo resgate dos valores fundacionais do MERCOSUL, os quais, em maior ou menor grau, dialogam com o processo de construção da estabilidade estrutural das relações entre Brasil e Argentina e também eram compartilhados pelos outros dois vizinhos. O primeiro deles é o livre mercado, a livre iniciativa e a integração econômico-comercial, que se consubstanciam na promoção do livre comércio intrabloco, na superação das imperfeições da união aduaneira e na consecução do objetivo final do Tratado de Assunção – o mercado comum. O segundo deles é a defesa e o fortalecimento da democracia e do Estado Democrático de Direito, que estão na raiz do processo de integração, nascido sob o signo da redemocratização no Cone Sul, o que posteriormente é positivado com o Protocolo de Ushuaia, de 1998, após a ameaça de ruptura da ordem institucional paraguaia em 1996. O terceiro valor fundacional resgatado é a promoção e a proteção de direitos humanos ou das liberdades fundamentais e da cidadania, que é indissociável da defesa e do fortalecimento da democracia, e é positivada no MERCOSUL com o Protocolo de Assunção de 2005 e com uma série de outros documentos adotados nas últimas duas décadas.

Há inúmeros resultados alcançados pelo MERCOSUL, entre 2017 e 2018, que comprovam o resgate de seus valores fundacionais, em especial a promoção da integração econômico-comercial, destacando-se: 1) a aprovação do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (2017), que amplia a segurança jurídica e aprimora o ambiente para atração de novos investimentos na região; 2) a conclusão do acordo do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL (2017), que cria oportunidades de negócios para as nossas empresas, amplia o universo de fornecedores dos nossos órgãos públicos e reduz custos para o governo; 3) o encaminhamento positivo da grande maioria dos entraves ao comércio intrabloco (2017); e 4) a modernização no tratamento de questões regulatórias, com a aprovação do Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória (2018).

Na variada agenda do bloco, tem-se trabalhado por resultados concretos, que produzam impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Também estão sendo adotadas medidas para racionalizar o funcionamento do MERCOSUL e modernizar suas estruturas organizacionais, com a redução de gastos, o enxugamento de instâncias redundantes e critérios mais bem delineados para a avaliação

de produtividade dos foros. O Brasil apoia e tem sido promotor ativo dessa agenda de modernização. Defende um MERCOSUL comprometido firmemente com os valores democráticos e voltado para a geração ganhos tangíveis para os cidadãos. Entre os principais avanços recentes da dimensão cidadã do MERCOSUL, destacam-se: 1) a assinatura do Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação no MERCOSUL (2018); 2) a assinatura do Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL (2018); 3) a assinatura de emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Protocolo de São Luís (2018); 4) a aprovação do programa de trabalho para a agenda digital do MERCOSUL (2018); 5) a adoção de declarações sobre a situação da Nicarágua (2018) e sobre o fortalecimento da democracia no MERCOSUL (2019); 6) a assinatura do Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de *Roaming* Internacional aos Usuários Finais de Serviços de Telefonia Móvel no MERCOSUL (2019); 7) a assinatura do Acordo sobre Mecanismo de Cooperação Consular (2019); 8) a assinatura do Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Intercâmbio de Informação Migratória (2019); e 9) adoção de declaração sobre o Ano Internacional das Línguas Indígenas (2019).

Quanto à dimensão institucional, os principais avanços entre 2017 e 2019 são: 1) os esforços para o fortalecimento do FOCEM, como demonstra a assinatura de acordo-quadro entre o FOCEM e o FONPLATA (2018); 2) a adoção do Orçamento MERCOSUL, que unifica os orçamentos dos órgãos do MERCOSUL (Secretaria do MERCOSUL, Secretaria do TPR, ISM e IPPDH); 3) o enxugamento da burocracia, com redução do número de foros, inclusive do cargo de Alto Representante-Geral (2017); 4) a promoção da eficiência no uso de recursos dos contribuintes, com redução dos orçamentos dos órgãos do MERCOSUL desde 2019; e 5) a modernização dos métodos de trabalho com o crescimento do uso de videoconferências ainda em 2019, assim como com a adoção da assinatura digital para aprovação de documentos.

II. Presidências *pro tempore* (PPTs) mais recentes

a) PPTB 2019

No início do governo Bolsonaro, houve altas autoridades nacionais que manifestaram ceticismo inicial com relação ao bloco, acreditando que, nas décadas anteriores, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) tinha adotado postura exageradamente ideológica – leia-se de esquerda. De maneira pragmática e realista, no entanto, o novo governo procurou utilizar o bloco como plataforma de difusão de valores caros ao interesse nacional, alinhados a uma estratégia de inserção internacional mais competitiva.

Nesse sentido, é interessante indicar, na agenda econômico-comercial, a importância conferida pelo Brasil a duas questões: a reforma da Tarifa Externa Comum (TEC) e a conclusão das negociações com a União Europeia (UE). Quanto à reforma da TEC, trata-se de exercício que segue em curso, com cronograma intenso de reuniões presenciais e virtuais, que foi considerada meta prioritária dos cem primeiros dias de governo do presidente Bolsonaro. A TEC, que já tem mais de 27 anos de existência, jamais havia passado por uma reforma abrangente e necessita ser revista para alinhá-la aos padrões internacionais e impulsionar a produtividade e competitividade do MERCOSUL, bem como sua maior integração às cadeias regionais e globais de valor. Somente em 2022, a TEC seria finalmente reformada. Quanto à conclusão das negociações com a UE, o tema será tratado no tomo 6, seção II. Em relação a questões político-institucionais, o governo Bolsonaro procurou aprofundar a racionalização orçamentária e institucional do MERCOSUL, em linha com os esforços feitos domesticamente, e valorizar temas que são caros ao interesse nacional, como segurança e justiça e promoção da democracia na região.

Os principais resultados obtidos durante a presidência *pro tempore* (PPT) do Brasil (PPTB) de 2019 podem ser divididos em duas frentes: intrabloco e extrabloco. Os avanços intrabloco, por sua vez, podem ser divididos entre os econômico-comerciais e político-institucionais (incluindo a "dimensão cidadã").

Na área econômico-comercial, a PPTB 2019 foi repleta de resultados, como a assinatura de acordos sobre facilitação do comércio, reconhecimento mútuo de operadores econômicos autorizados, indicações geográficas, (marco geral de) iniciativas facilitadoras de comércio, facilitação do transporte de produtos perigosos e reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital do MERCOSUL, a adoção de plano de ação para desenvolvimento e convergência de plataformas digitais para solução de conflitos de consumo nos Estados Partes, a modernização do anexo sobre serviços financeiros do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, a atualização do mecanismo tarifário para situações de desabastecimento e assinatura do contrato de administração fiduciária entre Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Os avanços em entendimentos bilaterais no setor automotivo (novos acordos Brasil-Argentina e Paraguai-Argentina e compromisso político de acordo Brasil-Paraguai, que em 2020 resultou no ACE-74 e no Acordo Automotivo bilateral com seu Primeiro Protocolo Adicional) e a realização de reunião do Comitê Automotivo do MERCOSUL, após anos de paralisia.

Na parte político-institucional, destacam-se as assinaturas de acordos sobre localidades fronteiriças vinculadas, cooperação policial aplicável aos espaços fronteiriços e criação de rede de bancos de leite humano do MERCOSUL, a concessão de mandato para elaboração de plano de ação para combate à corrupção, a realização de vacinação em pontos fronteiriços selecionados, a

continuidade do processo de negociação de preços de medicamentos de alto custo, a redução do número de foros, o lançamento de programa para rever a estrutura institucional do MERCOSUL no período de 2020-2021, a criação de mecanismo para avaliar a produtividade dos foros do bloco e monitorar seus programas de trabalho, o aumento do número de reuniões realizadas por videoconferência, a complementação do marco jurídico existente para aprimorar a participação do setor privado em órgãos técnicos do MERCOSUL e a regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção (assegura que a entrada de novos Estados Partes dependa do cumprimento efetivo dos compromissos de adesão assumidos), além das designação do diretor-executivo do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e da secretária-executiva do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), e a aprovação de declarações sobre desenvolvimento sustentável, combate a ilícitos e caminho das missões jesuíticas na América do Sul.

Entre os avanços extrabloco, nas relações extrarregionais, destacam-se a conclusão, em agosto, da negociação do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA); a continuidade das negociações de acordos de livre comércio com o Canadá, a Coreia do Sul e Singapura; a realização da primeira rodada de negociações de acordo de livre comércio com o Líbano; as discussões sobre ampliação dos acordos comerciais vigentes com Israel e Índia; o início da aproximação com a Indonésia e o Vietnã, com vistas ao lançamento de tratativas comerciais; a continuidade da implementação do Plano de Ação de Puerto Vallarta com a Aliança do Pacífico, particularmente em cooperação regulatória, facilitação de investimentos e facilitação do comércio; e o lançamento do processo de aproximação com países individualizados da América Central e do Caribe, com vistas a alcançar acordos de livre comércio.

b) PPTP 2020

Na presidência *pro tempore* do Paraguai (PPTP) 2020, destacam-se, na parte comercial intrabloco, a realização, após 19 anos, da Reunião do Grupo *Ad Hoc* do Setor Açucareiro; a continuidade do processo de revisão da TEC, com a renovação do mandato para apresentação de proposta; o intercâmbio de informações, na CCM, sobre as medidas comerciais adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19, ao mesmo tempo em que se verificou cooperação entre os órgãos envolvidos no comércio internacional para dar respostas oportunas às situações que se apresentaram nesta realidade; a atualização das listas de produtos para a implementação da Decisão CMC nº 37/05, que permite a acumulação de origem de produtos importados de países com os quais o MERCOSUL subscreveu acordo comercial; a criação do Comitê *Ad Hoc* sobre o Controle de Quotas do MERCOSUL (CAH-QUOTAS), que terá como objetivo a elaboração de um mecanismo de controle das quotas de importação outorgadas conjuntamente pelo MERCOSUL a terceiros países ou grupos de países; os avanços na elaboração de um projeto de Protocolo de Comércio Eletrônico do MERCOSUL; e a aprovação da "Norma Procedimental", que regulamenta a gestão do Contrato de Administração Fiduciária entre o MERCOSUL e o FONPLATA, e o "Guia de Administração Fiduciária MERCOSUL – FOCEM".

No que diz respeito às negociações externas, realizou-se uma rodada de negociação presencial com a República da Coreia antes do início das restrições; no contexto da pandemia, foram mantidos os contatos por meios virtuais no âmbito das negociações em curso com Canadá, Singapura e Líbano, bem como o exercício de aprofundamento do acordo com Israel, e do diálogo exploratório com Vietnã e Indonésia; no cenário regional, foram registrados avanços com a Aliança do Pacífico para a implementação do Plano de Ação de Puerto Vallarta; avançou-se, igualmente, na proposta para o início de negociações com países da América Central.

Na parte institucional, aprovou-se Decisão que permite, pela primeira vez na história do MERCOSUL, que os órgãos com capacidade decisória possam manter reuniões por sistema de videoconferência, no âmbito das medidas relacionadas com a prevenção e combate à COVID-19; foi permitido e operacionalizado o uso da assinatura digital; foi aprovada modificação do mecanismo para adoção de normas em casos de urgência; estabeleceu-se um procedimento geral para o registro dos comentários do setor privado que participe na etapa preparatória das reuniões das instâncias subordinadas ao GMC e à CCM.

Especificamente sobre a pandemia, em março de 2020 foi emitida Declaração dos Presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto. Em seguida, o CMC aprovou a destinação imediata de cerca de US$ 6 milhões do FOCEM para iniciativa de combate à COVID-19 nos quatro países do bloco. No Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) receberá US$ 1,3 milhão. Adicionalmente, foi aprovado um fundo reserva de US$ 10 milhões também destinado ao combate à pandemia.

c) PPTU 2020

Na presidência *pro tempore* do Uruguai (PPTU) 2020, destacam-se a continuidade do processo de revisão da TEC; apresentação de proposta uruguaia de metodologia de trabalho para adequação do setor automotivo à união aduaneira; frutíferos intercâmbios de informações e pontos de vista no âmbito do Grupo *Ad Hoc* do Setor Açucareiro; conclusão das negociações do Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL (assinado em 2021); lançamento da VIII Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços para a atualização do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços; consenso sobre um mecanismo para a administração e controle de quotas de importação no MERCOSUL, denominado Sistema de Administração e Controle de Quotas de Importação do MERCOSUL (SACIM); avanços significativos nos trabalhos de atualização do Regime de Origem do MERCOSUL; reuniões técnicas mantidas com Canadá, Líbano, Singapura e Israel; flexibilidade na continuidade da negociação com a República da Coreia e na modalidade de aprofundamento bilateral das listas de desgravação do Tratado de Livre Comércio MERCOSUL-Israel; novas extensões orçamentárias para o projeto FOCEM "Investigação, Educação e Biotecnologia aplicadas à Saúde", de maneira que ele contribuísse para o fortalecimento das capacidades de diagnóstico e rastreabilidade da COVID-19; e prorrogação da etapa de transição para eleições diretas ao PARLASUL até o fim de 2030, após rechaço pelo Senado argentino do Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do PARLASUL, adotado em 2019 (juntamente com uma Declaração Conjunta relativa ao funcionamento do referido órgão), que suspendia as eleições diretas.

d) PPTA 2021

Na presidência *pro tempore* da Argentina (PPTA) 2021, destacam-se a comemoração dos trinta anos do MERCOSUL; a apresentação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, documento, que não é um tratado, mas uma compilação de direitos e benefícios em favor dos cidadãos do bloco; e a realização da I Reunião de Ministros de Infraestruturas para a Integração dos Estados Partes do MERCOSUL e Associados. Em paralelo, também foi enfatizada a importância que obras de infraestrutura, tais como o Corredor Bioceânico Carmelo Peralta-Porto Murtinho-Portos do Norte do Chile e a Hidrovia Paraguai Paraná Puerto Cáceres-Porto Nova

Palmira, tiveram na integração regional. Nesse sentido, foi reforçado interesse em continuar fomentando a integração física e a conectividade entre o Atlântico e o Pacífico.

Durante a PPTA 2021, ocorreu a Consulta Pública sobre Políticas Públicas para Afrodescendentes: "Avaliação de meio termo e projeção para os próximos anos da Década Internacional das Pessoas Afrodescendentes", realizada por meio do Foro de Participação Social do IPPDH. Ademais, tendo em vista à próxima entrada em vigor do Acordo sobre Mecanismo de Cooperação Consular entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado em 16 de julho de 2019, foi implementado o Mecanismo de Cooperação Consular entre os países do MERCOSUL, Bolívia e Chile, previsto na Decisão CMC nº 35/00.

Como consequência da simultânea PPTA no MERCOSUL e na Conferência Sul-Americana sobre Migrações, foi colocado em funcionamento, com o apoio da Organização Internacional para Migrações (OIM), o Portal América do Sul Aberta, que constitui uma ferramenta para a coordenação e a informação sobre trânsito humano durante a pandemia, a fim de conhecer em tempo real as novidades em matéria de requisitos de entrada dos países.

Em matéria de luta contra o crime transnacional, foi assinada a Declaração dos Ministros do Interior e Segurança para a Luta contra o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes em Fronteira em Contexto de Pandemia por COVID-19. Em paralelo, foi adotada a Recomendação do CMC sobre Luta contra o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes em Fronteiras no Contexto da Pandemia por COVID-19.

No âmbito cultural, foi realizada a XLIX Reunião de Ministros da Cultura, na qual se assinou a Declaração do MERCOSUL Cultural, por meio da qual os Estados Partes se comprometeram a unir esforços para alinhar os objetivos da integração cultural do MERCOSUL aos novos desafios globais. Com relação a direitos das mulheres, foi aprovada a Recomendação sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção para Mulheres em Situação de Violência Baseada em Gênero.

Durante a PPTA 2021, também foi realizada cúpula virtual que celebrou os trinta anos do MERCOSUL. Na ocasião, Alberto Fernández criticou a proposta de revisão integral da TEC e de flexibilização para as negociações externas. Aquela demanda era encampada sobretudo pelo Brasil, enquanto esta era promovida pelo Uruguai, que, entre outros pontos, busca negociar um acordo de livre comércio com a China.

Irritado com o posicionamento crítico de Fernández, o presidente do Uruguai, Luis Lacalle Pou, externou sua insatisfação com o bloco, e reclamou do "peso" que tem o MERCOSUL[897]. A fala de Lacalle Pou ofendeu especialmente Fernández, que tomou a crítica como dirigida diretamente a seu país[898]. O presidente uruguaio disse ainda que iria propor formalmente a flexibilização do MERCOSUL, porque precisava de uma resposta rápida. A flexibilização, que daria aos países o poder de negociar acordos de forma independente, é também defendida desde 2019 pelo Brasil, mas até hoje não avançou. A disputa sobre a flexibilidade em negociações externas é uma consequência do Tratado de Assunção e da Decisão do CMC nº 32, de 2000, segundo a qual os Estados Partes do MERCOSUL só podem negociar acordos comerciais que

[897] "Obviamente que o MERCOSUL pesa. Sua atividade, sua produção, pesa no cenário internacional. Mas o que não pode ser é uma carga. O que não estamos dispostos é que seja um espartilho que impeça nossos países de se mexer", disse o presidente uruguaio, Lacalle Pou. "E por isso falamos com todos os presidentes sobre a flexibilização. Flexibilização, diferentes velocidades, vejamos o nome, o conceito, mas o Uruguai precisa avançar."

[898] "Se nos transformamos em uma carga, lamento. A verdade é que não queremos ser uma carga para ninguém. É mais fácil descer do barco se essa carga pesa muito", disse o presidente argentino, Alberto Fernández. "Terminamos com essas ideias que ajudam tão pouco a unidade em um momento que a unidade nos importa tanto. Não queremos ser peso de ninguém. Se somos, que tomem outro barco. Não somos lastro de ninguém."

outorguem preferências tarifárias com terceiros países ou blocos de países de forma conjunta. O Uruguai busca negociar tais acordos de forma independente. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre o MERCOSUL no tomo 6.

e) PPTB 2021

Foram realizadas, em dezembro de 2021, por videoconferência, a 59ª edição da Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e a reunião ordinária do CMC, órgão decisório de nível ministerial. Os dois encontros marcaram o encerramento da PPTB e o início da presidência do Paraguai. Foi a oportunidade para examinar, no marco da celebração dos trinta anos do MERCOSUL, a situação e as perspectivas do processo de integração regional, além das atividades de relacionamento externo do bloco. Ao final, foram assinadas três declarações por ocasião da Cúpula: a Declaração Presidencial do MERCOSUL sobre Cooperação em Defesa; a Declaração Presidencial do MERCOSUL sobre a Recuperação Pós-Pandemia; e a Declaração Presidencial sobre a Integração Digital no MERCOSUL. Durante sua presidência, o Brasil buscou dar continuidade ao processo de modernização do MERCOSUL, caracterizado pela retomada da vocação econômico-comercial, intensificação da negociação de acordos comerciais externos, fortalecimento do marco normativo econômico-comercial e continuidade dos esforços de racionalização do funcionamento do bloco, com diminuição de custos e burocracia. O Brasil tem como objetivo a manutenção do pleno compromisso do MERCOSUL com os valores democráticos e, nas dimensões intra e extrabloco, a adoção de enfoque pragmático, para gerar resultados concretos aos cidadãos.

Os temas de saúde e recuperação pós-pandemia receberam atenção especial durante a presidência brasileira. Foram realizados o Seminário Técnico sobre Acesso a Vacinas COVID-19: Estratégias Nacionais e Possibilidades de Expansão da Capacidade Produtiva Regional e o VII Fórum Empresarial, com foco na integração produtiva no setor de fármacos. Os eventos discutiram formas de apoio do processo de integração à ampliação da cooperação e das capacidades de produção na região. Endossou-se a adoção, pela Reunião de Ministros da Saúde, em 19 de novembro, da Declaração sobre a necessidade da expansão da capacidade produtiva regional de medicamentos, imunizantes e tecnologias de saúde, e sublinharam a importância do trabalho a ser desenvolvido pelo Comitê *ad hoc* para promover a expansão da capacidade produtiva regional de medicamentos, imunizantes e tecnologias de saúde. O Comitê trabalhará para identificar capacidades já existentes e possíveis complementaridades para cooperação em desenvolvimento e em produção de vacinas na região. O MERCOSUL espera poder contribuir aos esforços globais de imunização contra COVID-19, em especial a partir dos centros regionais para o desenvolvimento e produção de vacinas de tecnologia m-RNA e outras, na Argentina e no Brasil, selecionados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com vistas a garantir melhores condições de acesso para os Estados Partes do MERCOSUL e a região.

Na vertente econômico-comercial, os trabalhos no semestre abrangeram temas como TEC, regime de origem, regimes especiais de importação, comércio de serviços, finanças, investimentos e regulamentos técnicos. Mantendo o bloco no estado de "união aduaneira imperfeita", observa-se a aprovação de decisões prorrogando a vigência dos regimes especiais de origem (tratamento diferenciado, por exemplo, para o Paraguai até 2032) e de importação (autorização de regimes de *drawback*) e outras exceções à TEC (brinquedos e pêssego em calda). Em que pese o bloco ainda não ser uma área de livre comércio em serviços, nota-se aperfeiçoamento de suas normas com a aprovação pelo CMC do texto da Emenda ao Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de

Serviços que incorpora ao Protocolo os anexos sobre serviços postais, regulamentação doméstica e telecomunicações. Destaca-se ainda a realização dos seminários "MERCOSUL sobre Boas Práticas Regulatórias", "Sustentabilidade no 50º Ciclo de Reuniões do MERCOSUL Financeiro" e "MERCOSUL-OCDE sobre investimentos", como parte do processo de aproximação da organização com os Estados Partes. Quanto ao setor automotivo, foram realizadas três reuniões do Comitê Automotivo, dando continuidade aos trabalhos para avançar na adequação do setor ao MERCOSUL, tendo em vista as perspectivas da cadeia produtiva na região. No âmbito do Grupo *Ad Hoc* Setor Açucareiro, em reunião realizada em 27 de outubro, trocaram-se informações sobre as respectivas políticas regulatórias domésticas e acordou-se a continuação dos trabalhos do grupo.

Na agenda ampla do bloco, avançou-se em matéria de educação, combate a corrupção e questão de gênero. Adotaram-se o Acordo Marco de reconhecimento recíproco e outorga de matrículas para o exercício profissional temporário da agrimensura, agronomia, arquitetura, geologia e engenharia, o Acordo-Quadro para reconhecimento de estudos, títulos e diplomas de ensino superior técnico-profissional, tecnológico, artístico e de formação de professores e em educação e o Acordo do MERCOSUL para a prevenção e luta contra a corrupção no comércio e os investimentos internacionais. Sobre a questão de gênero, destacam-se a realização do 4º Seminário de Gênero e Comércio nos Blocos Regionais, organizado pela Convergência Empresarial das Mulheres do MERCOSUL (CEMM), e o lançamento da campanha "MERCOSUL Livre de Feminicídio", articulada pelas Reuniões de Ministros da Justiça e de Ministros do Interior e Segurança e pela Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher, com o apoio do Foro de Consulta e Concertação Política.

Dado o esvaziamento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a dificuldades de progresso no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), verifica-se o fortalecimento, no MERCOSUL, da agenda de temas que eram tratados no passado por aquela organização e que são prioritários neste fórum sul-americano: notadamente infraestrutura, energia e defesa. Celebrou-se Reunião Técnica de Infraestrutura, dando sequência à I Reunião de Ministros de Infraestrutura, com a participação dos Estados Partes e Associados, que examinou questões relativas a temas regulatórios; conexões interoceânicas; transporte ferroviário; transporte rodoviário; transporte marítimo e setor portuário; e infraestrutura. Retomou-se o tratamento do setor de energia, após dez anos de inatividade, enaltecendo os termos da Declaração dos Ministros de Energia dos Estados Partes, Bolívia e Chile sobre Integração Energética Regional, de 2021, que aponta para a atualização da agenda de integração energética no Cone Sul. Para os países da região, há destaque para as novas oportunidades que a transição energética para um futuro com menores emissões de carbono abre em matéria de investimentos, parcerias e empreendimentos conjuntos na região, em setores de energias limpas e renováveis, e de gás natural enquanto combustível de transição, com benefícios para o desenvolvimento e bem-estar das sociedades.

Fez-se declaração presidencial sobre cooperação em defesa, reconhecendo a paz como pressuposto da estabilidade democrática, da prosperidade econômica e do desenvolvimento social e a necessidade de manter uma coordenação regular no tema.

Quanto à reforma institucional do MERCOSUL, ao longo do semestre, deu-se continuidade aos esforços, com vistas a dotar o bloco de estrutura eficiente e ágil, para consecução dos objetivos da integração. Foi concluído o plano de ação de revisão da estrutura institucional previsto na Decisão CMC nº 19/19, que resultou na adoção de estrutura mais enxuta por parte dos foros dependentes dos órgãos decisórios do MERCOSUL. Foram registrados avanços na implementação da Decisão CMC nº 01/21, que visa a adequar as estruturas dos órgãos do MERCOSUL com orçamento próprio à capacidade contributiva dos Estados Partes e às atuais necessidades do

processo de integração. Comprometeu-se a dar seguimento ao processo de otimização do funcionamento da estrutura do bloco, com economia de recursos e eficiência no cumprimento dos mandatos dos órgãos com orçamento próprio.

Quanto às negociações externas, houve continuidade da agenda negociadora durante a PPTB, a despeito dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19, com o intuito de abrir mercados para seus produtos e serviços, facilitar o acesso a importações competitivas, modernizar os marcos regulatórios domésticos e atrair investimentos para promover crescimento econômico com geração de renda e emprego.

Os principais avanços na agenda de negociações externas na agenda regional foram os seguintes: à luz da prioridade dada à integração, foram retomadas as reuniões das Comissões Administradoras dos acordos de livre comércio com Chile, Colômbia e Peru. Com a assinatura, em dezembro, do Acordo de Livre Comércio entre Paraguai e Chile, todos os Estados Partes contam agora com instrumentos comerciais de última geração em temas não tarifários com o Chile, o que ajudará a reforçar os fluxos comerciais e de investimentos do MERCOSUL com esse país e a Bacia da Ásia-Pacífico. Ademais, o MERCOSUL e o Peru celebraram reunião da Comissão Administradora do ACE-58, depois de um intervalo de mais de uma década, ocasião em que se definiram passos para uma parceria renovada em temas como acesso a mercados, facilitação de comércio e micro, pequenas e médias empresas. O MERCOSUL e o Equador decidiram lançar diálogo exploratório para negociar um novo acordo comercial em 2022. O MERCOSUL e a Aliança do Pacífico avançaram na negociação de um memorando de entendimento para estabelecer uma comissão para o fortalecimento do comércio entre os dois blocos. Finalmente, prosseguiram os esforços para expandir a fronteira de liberalização comercial do MERCOSUL na direção da América Central e do Caribe. O bloco e a República Dominicana firmaram Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio, dos Investimentos e do Encadeamento Produtivo. Acordou-se com El Salvador iniciar diálogo exploratório no início de 2022, com vistas à negociação de um acordo comercial.

Na agenda extrarregional, os principais avanços durante a PPTB foram os seguintes: com o objetivo de avançar para a assinatura do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a UE, o bloco continuou a envidar esforços na superação de pendências. Avançou-se no processo de revisão formal e jurídica do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a EFTA, com vistas à pronta conclusão dos trabalhos técnicos pendentes. Prosseguiram as negociações com o Canadá, a despeito das dificuldades impostas pela pandemia de COVID-19, e deu-se impulso renovado às negociações com Singapura, com a II Rodada de Negociações e reuniões entre negociadores-chefes. Adicionalmente, espera-se retomar, tão logo possível, as negociações de um acordo de livre comércio com o Líbano. Prosseguiram as negociações de acordo de livre comércio com a Coreia do Sul na VII Rodada e em encontros virtuais posteriores. Assinalaram a importância de alcançar resultados equilibrados e mutuamente benéficos, que assegurem acesso efetivo aos respectivos mercados em termos tarifários e não tarifários, particularmente no que se refere a medidas sanitárias e fitossanitárias. Durante o semestre, foram realizadas a II Reunião do Comitê Conjunto do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Egito, bem como a II Reunião do Comitê Conjunto de Administração do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU), oportunidades que permitiram monitorar a implementação dos acordos e explorar possibilidades de aprofundamento do comércio. Realizou-se reunião de altos funcionários do bloco com a Índia, em setembro, e salientaram o interesse em prosseguir nas discussões sobre possível ampliação e aprofundamento do Acordo de Comércio Preferencial em vigor. O MERCOSUL e a Indonésia celebraram a conclusão do diálogo

exploratório e o lançamento das negociações de um acordo de livre comércio. Foi realizada a I Reunião do Comitê Conjunto entre o MERCOSUL e a União Econômica Euroasiática (UEE), com a expectativa de que a continuidade do trabalho no âmbito do Comitê possa contribuir ao fortalecimento das relações comerciais e à aproximação entre os dois blocos, com vistas a possível negociação de um acordo comercial.

Foi realizada, entre outubro e novembro de 2021, o VII Fórum Empresarial do MERCOSUL, para abordar a integração produtiva regional do setor de fármacos. A pandemia demonstrou a relevância estratégica do setor de fármacos para o futuro dos países do MERCOSUL e a importância de reforçar as capacidades produtivas na região. É um dos mais importantes setores para promover a geração de empregos de qualidade e estabelecer uma cadeia de valor com forte componente de pesquisa e inovação.

Foi realizado, em outubro, o "Seminário MERCOSUL sobre Boas Práticas Regulatórias", que buscou aperfeiçoar o entendimento sobre a relação entre boas práticas regulatórias, comércio internacional e integração regional, bem como sobre o impacto positivo em termos de economia e efetividade para o Estado, custos e competitividade para os fabricantes, e preços, segurança e qualidade para os consumidores.

A agenda digital seguiu prioritária nos trabalhos do MERCOSUL, voltados ao estabelecimento de estratégia regional de transformação digital, para fortalecer a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em soluções digitais. Busca-se aproveitar o potencial de crescimento da economia digital e consolidar um mercado digital regional no MERCOSUL, que permita promover um ambiente de maior produtividade e competitividade, com impactos positivos no comércio eletrônico transfronteiriço.

Durante a PPTB, tiveram seguimento as discussões para fortalecimento do FOCEM, em especial para a adoção de convênios de complementação financeira e técnica com o FONPLATA, conforme previsto no Acordo-Quadro entre o MERCOSUL e o FONPLATA, celebrado em 2018. Nesse sentido, sublinharam a importância de dar continuidade ao funcionamento do FOCEM, para seguir promovendo a convergência estrutural, o desenvolvimento da competitividade e favorecer a coesão social do MERCOSUL.

Pela primeira vez desde a criação do bloco, um país – o Uruguai – não aderiu a um comunicado divulgado após reunião de chefes de Estado. A ausência se deu em meio a um impasse, pois o país deseja firmar acordos externos de modo independente, mas o tema ainda não é um consenso entre todos os membros. As negociações em torno da proposta de permitir que os países possam firmar acordos comerciais fora do bloco foi anunciada formalmente em abril de 2021, pelas chancelarias argentina e uruguaia. Por não ser consenso, o tema não consta nos documentos publicados. Enquanto o Uruguai quer vincular a temática com a proposta de redução da TEC, os demais países querem negociar de forma separada, como se observa no recente acordo entre Argentina e Brasil para reduzir a tarifa em 10%. O Uruguai iniciou negociações para firmar acordos comerciais externos antes mesmo da decisão oficial do bloco sobre o tema, anunciando que avançou em tratativas com a China para fechar um tratado de livre comércio. Apesar de não assinar o comunicado à imprensa, o Uruguai consta em todos os demais documentos publicados depois da reunião: além do documento sobre cooperação em defesa, as declarações presidenciais sobre recuperação pós-pandemia (destaca o impacto sem precedentes da pandemia e a exigência de uma resposta conjunta) e integração digital (ressalta a importância de estabelecer uma estratégia regional de transformação digital), bem como o Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes e Estados associados.

f) PPTP 2022[899]

A LX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, que ocorreu no dia 21 de julho de 2022, em Assunção, no Paraguai, encerrou-se a presidência do Paraguai do MERCOSUL. Na ocasião, ocorreu o primeiro encontro presencial dos líderes do bloco desde o início da pandemia, embora o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, não tenha comparecido. Ao final da Cúpula foram adotadas duas declarações principais, sobre Recuperação Econômica e Social Regional e sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no MERCOSUL.

A Cúpula ocorreu concomitantemente a um encontro de chefes de Estado do PROSUL, para debater o crime organizado transnacional na região, bem como ao VIII Fórum Empresarial do MERCOSUL, com foco em serviços e alimentos.

A PPTP ainda foi marcada pela pandemia de COVID-19, de modo que temas como saúde e recuperação econômica receberam atenção especial. Durante a presidência paraguaia, foram adotados a Declaração dos Ministros da Saúde sobre Saúde nas Fronteiras, a Declaração dos Ministros da Saúde sobre Cooperação Técnica Internacional, o Acordo sobre Políticas de Controle de Tabaco no MERCOSUL e o Acordo sobre Recomendações de Política para Sistemas Alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos. Na vertente econômica, os trabalhos concentraram-se em temas como regime de origem, comércio de serviços, setores açucareiro e automotivo, agenda digital e regulamentos técnicos. Também se avançou nas negociações do tratado de livre comércio com Singapura, além de serem realizadas tratativas com Israel e Índia e de terem prosseguido os trabalhos de revisão jurídica do Acordo de Associação com a UE. No entanto, o principal resultado veio na questão da redução da TEC.

Na reunião do CMC realizada no contexto da Cúpula, os países do MERCOSUL acordaram a redução horizontal[900] de 10% nas alíquotas da TEC. A redução abrange a maior parte do universo tarifário (80%), resguardando, porém, as exceções já existentes no bloco. Esta é a primeira revisão horizontal da estrutura tarifária do bloco desde que a TEC foi estabelecida em 1995. Por meio dessa redução, observa-se uma aproximação dos níveis tarifários praticados pelo Brasil (e demais sócios do bloco) da média praticada internacionalmente, sobretudo pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), facilitando a inserção do bloco nas cadeias globais de valor. A redução da TEC contou com apoio diplomático brasileiro. O presidente Jair Bolsonaro defendeu a medida desde o início do mandato e, apesar da ausência no evento, enviou vídeo defendendo a redução. Com efeito, a redução já vinha sendo aplicada pelo Brasil de forma unilateral. A Argentina, por outro lado, apresentou-se, inicialmente, como uma força de resistência à mudança, por temer que ela torne seus produtos menos competitivos e prejudique a indústria do país. O processo de revisão, entretanto, não se encerra com a decisão adotada, uma vez que interessa ao Brasil promover novas rodadas de redução, que segue na agenda do MERCOSUL.

Com relação às negociações com parceiros extrarregionais, foi anunciada a conclusão das negociações do acordo de livre comércio com Singapura. Este é o primeiro acordo do tipo (livre comércio) do MERCOSUL com um país asiático e o primeiro acordo, de forma geral, com um país do Sudeste Asiático. Singapura é estratégica para o bloco em termos comerciais, na medida em que representa um dos principais entrepostos comerciais do mundo, concentrando o fluxo comercial para o Sudeste Asiático. O texto do tratado deverá conter 14 capítulos e anexos, abordando temas como tarifas e disposições regulatórias, serviços, investimentos, compras

[899] A PPTU 2022 será tratada na próxima edição do REPI.
[900] Uma redução horizontal de tarifas é uma redução aplicável a vários produtos.

governamentais, propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias, e defesa comercial. Inclui também uma estrutura de governança em investimentos que estimula a cooperação na área e a facilitação de investimentos, além de disposições acerca de serviços postais e movimento de pessoas. A partir da conclusão das negociações, representantes dos do Estados Partes MERCOSUL e de Singapura deram início ao processo de revisão legal dos termos do tratado. Uma vez em vigor, os países do MERCOSUL terão acesso imediato ao mercado de Singapura. As negociações foram lançadas em 2018, contando com seis rodadas a partir de 2019. O objetivo, do ponto de vista brasileiro, é a atração de investimentos, a inserção do País nas cadeias globais de valor, e o estreitamento de relações com países do Leste Asiático – em nota oficial sobre o acordo, o Itamaraty coloca o continente asiático como a prioridade para a política externa e econômica da nação. Nesse sentido, as estimativas do Ministério da Economia apontam, para o período 2022-2041, um incremento de R$ 28,1 bilhões no PIB brasileiro, R$ 21,2 bilhões nas exportações brasileiras para Singapura, R$ 27,9 bilhões para importações e ainda R$ 11,1 bilhões em investimentos no Brasil. Em 2021, Singapura foi 6º maior destino de exportações do Brasil (US$ 6,7 bilhões). Entre os principais produtos exportados pelo bloco sul-americano estão carnes, ligas metálicas e minério de ferro. Em contrapartida, os Estados Partes do MERCOSUL importam inseticidas, circuitos integrados, medicamentos e embarcações do país asiático.

As duas declarações emitidas durante o evento, sobre Recuperação Econômica e Social Regional e sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no MERCOSUL, evidenciaram a importância do fortalecimento do sistema multilateral de comércio. Nesse sentido, os países do bloco estão comprometidos com o reavivamento das discussões sobre a reforma das regras comerciais agrícolas, de acordo com o Artigo 20 do Acordo sobre Agricultura.

Com relação à agenda regional, o Comunicado Conjunto de Imprensa da Argentina, do Brasil, do Paraguai e da Bolívia dá ênfase à importância de seguir avançando na discussão dos convênios do FOCEM com o FONPLATA, com base no Acordo-Quadro entre o MERCOSUL e o FONPLATA. As lideranças do MERCOSUL ressaltaram a importância da atualização das regras do regime de origem com o Chile, o tratamento do texto definitivo para o regime de solução de controvérsias com a Colômbia e o início de uma discussão sobre micro, pequenas e médias empresas, no âmbito de uma agenda renovada com o Peru. Com o Equador, destacam-se diálogos exploratórios sobre novo acordo comercial no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Já no Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, foi reforçada a vontade de aproximação com a Aliança do Pacífico. Ademais, foi reafirmada a importância da Hidrovia Paraguai-Paraná como meio de integração regional, da Conferência Sul-Americana sobre Migrações e do Processo de Quito, e da cooperação jurídica em matéria penal e cooperação no combate ao tráfico. No documento, os países reiteraram ainda o apoio ao pleito argentino sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e espaços marítimos circundantes, inclusive nos termos da Declaração dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, da Bolívia e do Chile de 1996.

A grande preocupação expressa nos documentos adotados na Cúpula, em relação à energia, refere-se ao aumento de preços devido ao conflito na Ucrânia. Complementarmente, chamou-se atenção aos trabalhos do Subgrupo de Trabalho nº 9 “Energia”, os quais se centraram no semestre em políticas relativas à mobilidade sustentável e na elaboração de um cronograma para o desenvolvimento de diretrizes com vistas à integração energética regional a médio e longo prazo.

Com relação à defesa, os países do MERCOSUL reforçaram a importância da cooperação em matéria de cibersegurança, por meio da otimização dos padrões regionais de intercâmbio de

informações. Ademais, reforçou-se também a vontade de aprofundamento dos mecanismos de cooperação na luta contra o crime organizado transnacional, o narcotráfico, o tráfico de pessoas, a lavagem de ativos e o uso da violência.

No âmbito da agenda de gênero, foram realizados o 5º Encontro de Mulheres Empresárias do MERCOSUL Gênero e Comércio nos blocos regionais e a 3ª Rodada de Negócios organizados pela Convergência Empresarial de Mulheres do MERCOSUL (CEMM). Durante a PPTP, foi firmado o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção para Mulheres em Situação de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, instrumento que visa ao estabelecimento de medidas de proteção de maneira rápida e efetiva, em favor das mulheres em situação de vulnerabilidade por violências por motivos de gênero.

Além dos assuntos já contemplados acima, os quatro documentos editados pela Cúpula fazem menção a uma série de temas em comum, denotando especial apreensão dos membros do MERCOSUL quanto a essas temáticas. Entre esses tópicos estão, com pequenas variações, a preocupação com o aumento de preços de alimentos e insumos para a agricultura, sobretudo fertilizantes; a necessidade de lidar com a inflação, em especial nos setores de transporte e energia, decorrente das consequências da pandemia de COVID-19 e do conflito na Ucrânia; a vontade de inserir os países do bloco nas principais cadeias globais e regionais de valor; e a renovação dos compromissos com a promoção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Três dos documentos também chamam atenção para a II *Workshop* de Saúde em Fronteiras, que incluiu temas relativos à pandemia de COVID-19.

No que tange especificamente ao Comunicado Conjunto de Imprensa da Argentina, do Brasil, do Paraguai e da Bolívia destaca-se, que o Uruguai, pela segunda vez, não subscreveu a nota[901]. O documento, que resume as principais iniciativas do MERCOSUL em seu estado de integração atual, chama atenção a temas como negociações para a atualização do regime de origem do MERCOSUL; aos diálogos entre ministros de Economia e presidentes dos Bancos Centrais para enfrentar desafios da pandemia e do conflito na Ucrânia; ao esforço de concluir ainda em 2022 a VIII Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em matéria de Serviços; ao reconhecimento do esforços do Comitê Automotivo e do Grupo *Ad Hoc* Setor Açucareiro; e à revisão do relatório final sobre processo regulatório do MERCOSUL feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Comunicado ainda abarca questões importantes do processo interno do MERCOSUL. Nessa temática, mencionou-se a vontade de acelerar o processo de adesão da Bolívia ao bloco; a necessidade de avançar na incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL; a criação do Subgrupo de Trabalho nº 14 "Infraestrutura Física", que visa à integração produtiva e logística tanto intrazona quanto com os principais destinos de exportação; e o incentivo à ratificação do Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL. Faz-se menção ainda à possibilidade de criação de um Centro de Arbitragem e Mediação para particulares (pessoas físicas e jurídicas), no marco do Sistema de Solução de Controvérsias.

[901] Desde 2021, os Estados Partes do MERCOSUL não têm sido capazes de acordar comunicado conjunto entre eles – principal documento que registra os principais resultados de uma PPT e os compromissos para a continuidade do processo de integração. A ausência de comunicado conjunto parece ser explicada pela posição uruguaia em favor da flexibilização das negociações extrarregionais do MERCOSUL, que não conta com o consenso intrabloco. Apenas comunicados conjuntos com os Estados Associados têm sido adotados, além de, como já ocorrera na PPTB 2021, comunicado de imprensa de Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia.

4.2. Brasil e integração regional na América Latina

I. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

a) Antecedentes

O principal antecedente da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980, é a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada pelo Tratado de Montevidéu em 1960. A criação da ALALC foi influenciada por fatores como o contexto político-econômico regional de discussão sobre desenvolvimento econômico (com base, por exemplo, nas contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL – e na tese de substituição de importações), subversão e questões políticas relacionadas à Guerra Fria, que também redundaram no lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o momento econômico adverso por que passava a região, marcado pela progressiva deterioração dos termos de troca, uma vez que os preços de seus bens primários exportados estavam em queda em razão da reestruturação da econômica europeia. Os governos latino-americanos, em seu propósito de encontrar medidas de correção e impulsionados pelas exigências de criar fontes alternativas de emprego para uma população com uma das taxas mais altas de crescimento (2,6% a.a.), iniciaram planos de industrialização para atender as necessidades de abastecimento de bens de consumo duradouros e de bens de capital. Esse objetivo, unido ao interesse de captar maiores investimentos destinados ao desenvolvimento do parque industrial, tornava imperativa a ampliação dos pequenos mercados, de maneira que caíssem os custos da produção em massa e aumentasse seu rendimento, permitindo melhores possibilidades de concorrência.

Assim, em 1960 alcançou-se um acordo inicial entre sete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, que visava a alcançar uma maior integração econômica, por meio da ampliação do tamanho de seus mercados e da expansão de seu comércio recíproco. Posteriormente, aderiram ao acordo a Colômbia, o Equador, a Bolívia e a Venezuela. A ALALC tinha como objetivo constituir área de livre comércio após doze anos do Tratado de Montevidéu, com vistas a um objetivo futuro de conformação de um mercado comum. Em 1969 (mesmo ano em que é assinado, em Cartagena, o Pacto Andino, no âmbito da ALALC, mas como uma fissura aos seus princípios originais[902]) em Caracas, por meio de protocolo modificativo, amplia-se o prazo de doze anos para 31 de dezembro de 1980. Apesar dessa extensão, o objetivo não foi cumprido – e é considerado inconsistente com as políticas de substituição de importações de cunho nacionalista e protecionista adotadas naquele momento. A ALALC tinha como princípios a cláusula da nação mais favorecida (NMF) e o tratamento nacional. Entre seus pilares, embora não explicitamente previstos no Tratado, estavam a reciprocidade, o unitarismo e a multilateralidade – isto é, não previa pactos intrarregionais (alcance parcial) e não se atentava para a heterogeneidade econômica da região (apesar de reconhecer tratamento especial para Bolívia e Paraguai). Respeitava o Artigo 24 do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), ao mesmo tempo que tinha traços de regionalismo fechado.

No fim dos anos 1970, como o estabelecimento de mercado comum – ou mesmo de uma área de livre comércio – permanecia utópico, passou-se a negociar a substituição da ALALC pela

[902] O Pacto Andino é o único tratado comercial entre países-membros da ALADI não protocolizado na Associação, tendo sua autonomia reconhecida.

ALADI. O cenário multilateral também já havia evoluído, com a Cláusula de Habilitação do GATT. Adotada em 1979, durante a Rodada Tóquio, a Cláusula de Habilitação buscou compatibilizar o Sistema Geral de Preferências[903] e o Tratamento Especial e Diferenciado[904] com o sistema jurídico do GATT, não sendo mais necessárias suspensões temporárias (*waivers*) da cláusula NMF. Conforme a Cláusula de Habilitação, países desenvolvidos podem conferir tratamento mais favorável a países em desenvolvimento de forma não recíproca, sem que tenham de estendê-lo a outros Estados com base na cláusula NMF. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre a Organização Mundial do Comércio (OMC) no tomo 6.

b) Criação e alargamento da ALADI

A ALADI é um organismo intergovernamental que, continuando com o processo iniciado pela ALALC em 1960, promove a expansão da integração da região, com o objetivo de garantir seu desenvolvimento econômico e social e tendo como meta final a criação de um mercado comum. O Tratado de Montevidéu de 1980 foi firmado pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Esse tratado foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981. Ambos os Tratados de Montevidéu, de 1960 e de 1980, coincidiam nos seus objetivos e tinham como meta final o estabelecimento, a longo prazo, de um mercado comum latino-americano. Sinal dessa sintonia foi a continuidade que se refletiu em duas das decisões adotadas pelo Conselho de Ministros. A primeira delas fazia referência à revisão das concessões outorgadas nos diversos mecanismos de desgravação tarifária do Tratado de Montevidéu de 1960, a fim de incorporá-las ao novo esquema, e a segunda, à revisão e adequação das normas vigentes na estrutura jurídica da ALALC. Apesar dessa continuidade, o Tratado de Montevidéu de 1980 introduziu profundas mudanças na orientação do processo e na concepção de sua operação.

A ALADI está aberta à adesão de qualquer país latino-americano. Em 26 de agosto de 1999, foi realizada a primeira adesão, com a incorporação da República de Cuba como país-membro da Associação. Ademais, em 10 de maio de 2012, a República do Panamá passou a ser o 13º país-membro da ALADI. Por outro lado, também foi aceita a adesão da República da Nicarágua, na 16ª Reunião do Conselho de Ministros – Resolução 75 (XVI) –, realizada em 11 de agosto de 2011. Atualmente, a Nicarágua avança no cumprimento das condições estabelecidas para constituir-se em país-membro da Associação.

c) Características gerais da ALADI

O Tratado de Montevidéu de 1980, âmbito jurídico global, constitutivo e regulador da ALADI, foi assinado em 12 de agosto de 1980, estabelecendo como princípios gerais (Artigo 3º):

1) Pluralismo em matéria política e econômica;
2) Convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano;
3) Flexibilidade;

[903] A criação do Sistema Geral de Preferências (SGP), idealizado no âmbito da UNCTAD, permite a concessão por países desenvolvidos de exceções temporárias que beneficiem o acesso de produtos de países em desenvolvimento, em bases não recíprocas, ao mercado dos países que conferem o SGP.

[904] O Tratamento Especial e Diferenciado (TED) permite maior flexibilidade para a implementação de determinados acordos e compromissos logrados no âmbito da OMC.

4) Tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros;
5) Multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais.

A ALADI foi formada com o objetivo de:

6) reduzir e eliminar gradativamente as barreiras ao comércio recíproco de seus países-membros;
7) impulsionar o desenvolvimento de vínculos de solidariedade e cooperação entre os povos latino-americanos;
8) promover o desenvolvimento econômico e social da região de forma harmônica e equilibrada, a fim de garantir um melhor nível de vida para seus povos;
9) renovar o processo de integração latino-americano e estabelecer mecanismos aplicáveis à realidade regional; e
10) criar uma área de preferências econômicas, tendo como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum latino-americano.

Os treze países-membros estão classificados em três categorias, de acordo com as características econômico-estruturais:

1) Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo (PMDER): Bolívia; Equador; e Paraguai;
2) Países de Desenvolvimento Intermediário (PDI): Chile; Colômbia; Peru; Uruguai; Venezuela; Cuba; e Panamá; e
3) Demais países: Argentina; Brasil; e México.

Os países qualificados como de menor desenvolvimento econômico relativo da região gozam de um sistema preferencial. Através das listas de abertura de mercados, oferecidas pelos países em favor dos PMDER, de programas especiais de cooperação (rodadas de negócios, pré-investimento, financiamento, apoio tecnológico) e de medidas compensatórias em favor dos países mediterrâneos, busca-se que esses países participem plenamente do processo de integração.

A ALADI promove a criação de uma área de preferências econômicas na região, objetivando um mercado comum latino-americano, através de três mecanismos:

1) preferência tarifária regional, aplicada a produtos originários dos países-membros frente às tarifas em vigor para terceiros países;
2) acordos de alcance regional, comuns a todos os países-membros; e
3) acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países da área.

Tanto os acordos regionais como os de alcance parcial (Artigos 6º a 9º) podem abranger matérias tais como: desgravação tarifária e promoção do comércio, complementação econômica, comércio agropecuário, cooperação financeira, tributária, aduaneira, sanitária, preservação do meio ambiente, cooperação científica e tecnológica, promoção do turismo, normas técnicas e muitos outros campos previstos expressamente ou não no tratado constitutivo (Artigos 10 a 14).

Na estrutura jurídica da ALADI, cabem os mais vigorosos acordos sub-regionais, plurilaterais e bilaterais de integração, que surgem, cada vez mais, no continente. Por conseguinte, cabe à Associação – como âmbito ou "guarda-chuvas" institucional e normativo da integração regional – apoiar e fomentar estes esforços a fim de que confluam progressivamente para a criação de um espaço econômico comum. A ALADI abre, também, seu campo de ação para o resto da América Latina através de vínculos multilaterais ou acordos parciais com outros países e áreas de integração do continente (Artigo 25). Contempla, igualmente, a cooperação horizontal com outros movimentos de integração do mundo e ações parciais com terceiros países em via de desenvolvimento ou suas respectivas áreas de integração (Artigo 27).

O Comitê de Representantes poderá outorgar a categoria de observador a qualquer país e organismo internacional que assim o solicitar. Os observadores podem participar das sessões públicas do Comitê de Representantes e ter acesso à sua documentação, desde que ela não seja de caráter reservado. Os países observadores são: El Salvador (1981), Honduras e Espanha (1982), Portugal (1983), Guatemala e República Dominicana (1984), Costa Rica (1986), Nicarágua e Itália (1987), Suíça (1991), Rússia e Romênia (1993), China (1994), Coreia e Japão (2004), Ucrânia (2006), San Marino (2010) e Paquistão (2011). Os organismos internacionais observadores são: a CEPAL e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1981), o BID (1982), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD,1986), a Comissão Europeia (EU, 1990), o sistema Econômico Latino-Americano (SELA, 1996), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol, 1996), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA, 1997), a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2001) e a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB, 2008).

d) Estrutura institucional da ALADI

A ALADI (Artigos 28 e 29) é conformada por três órgãos políticos:

1) Conselho de Ministros das Relações Exteriores;
2) Conferência de Avaliação e Convergência; e
3) Comitê de Representantes.

Ademais, a ALADI conta com um órgão técnico: a Secretaria-Geral.

O Conselho de Ministros (Artigos 30 a 32 e 43) é o órgão supremo da ALADI e adota as decisões que correspondam para a condução política superior do processo de integração. É constituído pelos ministros das Relações Exteriores dos países-membros. No entanto, quando em algum país-membro a competência dos assuntos de integração for atribuída a outro ministro ou secretário de Estado, o país-membro poderá estar representado, com plenos poderes, pelo ministro ou pelo secretário respectivo. O Conselho reúne-se por convocação do Comitê de Representantes e toma decisões com a presença de todos os países-membros.

Cabe à Conferência de Avaliação e Convergência (Artigos 33, 34 e 43), entre outras atribuições, examinar o funcionamento do processo de integração em todos seus aspectos, propiciar a convergência dos acordos de alcance parcial, procurando sua multilateralização progressiva, e promover ações de maior alcance em matéria de integração econômica. É integrada por plenipotenciários dos países-membros.

O Comitê de Representantes (Artigos 35 a 37 e 43) é o órgão político permanente e foro negociador onde são analisadas e aprovadas todas as iniciativas destinadas a cumprir com os objetivos fixados pelo Tratado. É constituído por um representante permanente titular e por um representante alterno de cada país-membro, com direito a um voto. Reúne-se, regularmente, a cada quinze dias, e as resoluções são aprovadas pelo voto afirmativo de dois terços dos países-membros.

Vinculados ao Comitê de Representantes estão diversos órgãos auxiliares de caráter consultivo (como o Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários, o Conselho do Transporte para a Facilitação do Comércio, o Conselho Assessor Empresarial, o Conselho de Turismo, a Comissão Assessora de Nomenclatura e o Conselho Assessor para Assuntos Aduaneiros), a Comissão de Orçamento e Assuntos Institucionais e os Grupos de Trabalho (GT) sobre Normas e disciplinas, Facilitação do Comércio, Acesso ao Mercado de Bens, Serviços e Novos Temas, Sistema de apoio ao PMDER, Integração Social e Produtiva e EXPO ALADI – Macrorrodada de Negócios (entre empresas dos membros).

A função da Secretaria-Geral, com sede em Montevidéu, é apoiar tecnicamente os países-membros para facilitar suas negociações, atendendo às suas demandas e propondo alternativas que contemplem seus interesses e expectativas, objetivando aprofundar a integração regional com vistas ao desenvolvimento econômico e social da América Latina. O atual secretário-geral, eleito em 2020, é o uruguaio Sergio Abreu, que sucede mexicano Alejandro de la Peña Navarrete.

Em 2020, o Brasil presidiu a Comissão de Orçamento e Assuntos Institucionais. Em 2021 e 2022, o Brasil coordenou o GT sobre Serviços e Novos Temas e foi coordenador-adjunto do GT para Facilitação de Comércio.

e) O Brasil e os acordos intra-ALADI

A integração econômica dos povos da América Latina, de que a ALADI é expressão, está mencionada como parte do parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

Os Acordos de Complementação Econômica (ACE) são elementos importantes para a conformação progressiva de um mercado comum latino-americano como proposto no Tratado de Montevidéu de 1980. Com exceção do Panamá, somos partes de ACE com todos os demais membros da ALADI. O Brasil tem, bilateralmente, ACE com: Uruguai (ACE-2), Argentina (ACE-14, cujo 45º Protocolo Adicional é o mais recente acordo automotivo entre ambos), México (ACE-53), Venezuela (ACE-69) e Paraguai (ACE-74, cujo Protocolo Adicional é o recente acordo automotivo entre ambos). Lado a lado com os demais Estados Partes fundadores do MERCOSUL, temos ACE com: Chile (ACE-35, cujo 64º Protocolo Adicional é o mais recente acordo Brasil e Chile, alcunhado de ALC 2.0), Bolívia (ACE-36 – desde o início de 2014 todo o universo tarifário já está livre da cobrança de impostos de importação), México (ACE-54 e 55/automotivo), Peru (ACE-58), Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59 – embora, na prática, para o Brasil se aplique hoje sobretudo ao comércio com o Equador, após as conclusões do ACE-72 com a Colômbia e do ACE-69 com a Venezuela), Cuba (ACE-62) e Colômbia (ACE-72). O ACE-18, por sua vez, compatibiliza as desgravações tarifárias no âmbito do MERCOSUL com seus compromissos no âmbito da ALADI: "O Acordo tem por objetivo facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento de um Mercado Comum, a constituir-se de acordo com o Tratado de Assunção". Graças a essa rede de acordos, a partir de 1º de janeiro de 2019, é possível afirmar que se conformou uma virtual área de livre comércio na América do Sul, a despeito da não participação da Guiana e do Suriname, com a supressão de praticamente a totalidade das barreiras tarifárias. Além disso, temos acordos de alcance parcial com a Guiana e São Cristóvão e Névis (AAP.A25TM 38) e Suriname (AAP.A25TM 41), além de sermos partes do Acordo-Quadro de Comércio e Investimento entre o MERCOSUL e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA, AAP.A14TM 12).

O Brasil é parte, ainda, de acordos de alcance parcial na área de agricultura (com exceção de México e Panamá) e de promoção do comércio (com os Estados Partes do MERCOSUL, com a Bolívia e com os demais sul-americanos partes da ALADI), além de temas diversos com número limitado de membros (transporte rodoviário como o Acordo sobre o Transporte Internacional Terrestre e o Acordo sobre Transporte de Produtos Perigosos, serviço de radiodifusão, conhecimento recíproco cultural, meio ambiente). Entre os acordos de alcance regional, somos parte de acordos de abertura de mercados (lista de produtos com eliminação total de tarifas, incluindo acordos específicos com os países de menor desenvolvimento relativo), de barreiras técnicas ao comércio, de cooperação e intercâmbio de bens culturais e de cooperação científica e tecnológica. Ademais, somos parte do acordo de preferências tarifárias regionais. Dessa maneira,

avança-se na conformação de um mercado comum de maneira flexível e progressiva, que transcenda a mera desgravação tarifária e que reconheça as assimetrias e particularidades dos membros, em especial dos PMDER. Para o País, a integração econômico-comercial latino-americana permite a formação de cadeias regionais de valor, acesso mais favorável a mercados para produtos de maior valor agregado e ganhos de escala.

II. Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)

a) Origem

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é um mecanismo intergovernamental regional que promove a integração e o desenvolvimento dos países latino-americanos e caribenhos. Criada em 2010, a CELAC é herdeira do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC).

Fundado por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, o Grupo do Rio foi um mecanismo permanente de consulta política dos países da América Latina e Caribe, criado no Rio de Janeiro, em 1986, com o objetivo de suceder e substituir o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai). Os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora foram criados em um contexto de recrudescimento do intervencionismo norte-americano na América Latina, sobretudo na América Central, durante o governo de Ronald Reagan. Em 1983, os Estados Unidos (EUA) desencadearam contra Granada a operação *Urgent Fury*, com a invasão da nação-ilha caribenha por cinco mil fuzileiros navais. A resposta imediata foi veio do Grupo de Contadora (1983), enquanto a formação do Grupo de Apoio a Contadora (1985) simbolizou o apoio de quatro importantes atores sul-americanos no debate e na busca de soluções para os problemas que colocavam em xeque a paz e a segurança da região.

O Mecanismo Permanente de Consulta e Acordo Político, conhecido como Grupo do Rio, realizava cúpulas anuais em uma cidade pré-definida na América Latina, na qual se reuniam os chefes de Estado e de Governo e os chanceleres dos países-membros. As decisões do Grupo eram adotadas por consenso. Na XXI Cúpula, denominada Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2010, em Playa del Carmen, México, os então 24 membros do Grupo do Rio[905] decidiram criar a CELAC, como novo órgão que herdaria as atribuições dos mecanismos dos grupos de Contadora e de Apoio a Contadora. Em julho daquele mesmo ano, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, e o presidente do Chile, Sebastián Piñera, foram eleitos como copresidentes da CELAC, para elaborar os estatutos do mecanismo.

Para mais detalhes sobre os antecedentes da CELAC, ver, no tomo 2, a seção relativa à política externa dos governos Figueiredo e Sarney.

b) Características gerais

A CELAC é integrada pelos 33 países latino-americanos e caribenhos[906]. Outros países e territórios das Américas, como Canadá e Estados Unidos, bem como os territórios ultramarinos da França, dos Países Baixos, da Dinamarca e do Reino Unido, não a integram. Nesse sentindo, o mecanismo é visto como uma alternativa à Organização dos Estados Americanos (OEA), principal

[905] Ademais dos oito membros fundadores do Grupo do Rio, aderiram ao mecanismo: Chile (1990), Equador (1990), Bolívia (1990), Paraguai (1990), Costa Rica (2000), El Salvador (2000), Guatemala (2000), Honduras (2000), Nicarágua (2000), República Dominicana (2000), Belize (2005), Haiti (2008), Guiana (2008), Cuba (2008), Suriname (2009) e Jamaica (2009).

[906] Os 33 membros são: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela. O Brasil está com sua participação suspensa desde janeiro de 2020.

órgão regional que, tradicionalmente, é identificada como muito suscetível aos interesses norte-americanos. Dessa forma, a CELAC pode ser considerada o principal mecanismo de concertação política dos Estados latino-americanos e caribenhos, sem a presença dos EUA.

A CELAC tem duas vocações principais:

1) Cooperação para o desenvolvimento; e
2) Concertação política.

A CELAC não é uma organização internacional, de modo que não tem personalidade jurídica internacional, tratado constitucional ou sede. A presidência *pro tempore* (PPT), exercida anualmente por um Estado-Membro, é o órgão de apoio institucional, técnico e administrativo do mecanismo. A PPT é assistida por meio de uma *troika* anual, composta pelas PPT passada, presente e futura, além da PPT da Comunidade do Caribe (CARICOM), formando o "Quarteto da CELAC". Atualmente, o presidente argentino Alberto Fernández exerce a PPT da CELAC.

Na vertente da cooperação para o desenvolvimento, a CELAC promove reuniões ministeriais e de alto nível sobre mais de vinte temas de interesse dos países da região, como educação, desenvolvimento social, cultura, transportes, infraestrutura e energia. Na vertente da concertação política, a CELAC emite pronunciamentos sobre temas relevantes da agenda internacional e regional, como o desarmamento nuclear, a mudança do clima, o problema mundial das drogas, o caso das ilhas Malvinas e o bloqueio norte-americano a Cuba, entre outros.

A CELAC também busca servir de meio de diálogo da América Latina com o resto do mundo, buscando coordenar posições dos países da região nas relações com outros blocos regionais e países emergentes. A CELAC mantém mecanismos de diálogo político e cooperação com a União Europeia (UE), China, Rússia e Índia, entre outros.

A CELAC funciona com base em reuniões políticas, reuniões ministeriais especializadas e grupos de trabalho (GT) setoriais. Na definição da ordem de países que ocuparão a PPT do mecanismo, ainda que não conte com mecanismo formal de rotatividade, atenta-se para uma distribuição equitativa entre as sub-regiões da América Latina e do Caribe.

Em janeiro de 2020, o Brasil comunicou à CELAC sua decisão de "suspender sua participação em atividades da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) por considerar que a organização não tem condições de atuar adequadamente no atual contexto de crise regional". O então chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, ao se referir à sua retirada, sustentou que considerava que a CELAC "deu destaque a regimes totalitários", fazendo referências às participações de Cuba, Nicarágua e Venezuela no mecanismo. Sobre esse tema, mais recentemente, Luiz Inácio Lula da Silva fez diversas menções ao possível reengajamento do Brasil na CELAC durante sua campanha eleitoral. Logo após o resultado das eleições de 2022, o presidente eleito Lula fez menção explícita à CELAC, em seu discurso de vitória[907]. Ademais, Lula apontou o embaixador Mauro Vieira como seu futuro chanceler, que, em coletiva de imprensa em dezembro de 2022, reiterou a intenção de retomar o diálogo com fóruns internacionais, incluindo a UNASUL e a CELAC. Em 5 de janeiro de 2023, o Brasil comunicou aos membros da comunidade a sua reincorporação, de forma plena e imediata, a todas as instâncias do mecanismo, tanto as de caráter político como as de natureza técnica. A primeira agenda internacional de Lula foi a cúpula da CELAC na Argentina. Mais detalhes estarão na próxima edição do REPI.

[907] "Nas minhas viagens internacionais, e nos contatos que tenho mantido com líderes de diversos países, o que mais escuto é que o mundo sente saudade do Brasil. Saudade daquele que trabalhou pela integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, que fortaleceu o MERCOSUL, e ajudou a criar o G20, a UNASUL, a CELAC e os BRICS."

Em setembro de 2021, ocorreu a VI Cúpula de Chefes e Chefas de Estado da CELAC, na Cidade do México. A cúpula terminou com uma declaração conjunta de 44 pontos, aprovada por unanimidade, ratificando a soberania da Argentina sobre as Ilhas Malvinas, a decisão de estabelecer um plano de autossuficiência em saúde, a criação de um fundo para enfrentar a mudança climática e os desastres naturais, um sistema da produção em massa de vacinas para combater a pandemia de COVID-19, a criação da Agência Espacial Latino-Americana e Caribenha (ALCE), bem como questionamentos ao Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo acesso desigual aos seus recursos, e aos países desenvolvidos, por abusarem de sua posição no entesouramento de vacinas contra a COVID-19.

c) Cláusula democrática

A "cláusula democrática" da CELAC é a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na CELAC, adotada por ocasião da III Cúpula da América e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e da XXII Cúpula do Grupo do Rio, em Caracas, em dezembro de 2011. Em seu texto[908], os chefes de Estado e de Governo da região ratificaram que a vigência do Estado de Direito, a vontade soberana dos povos, a não ingerência em assuntos internos e a defesa da democracia são essenciais para a paz, a estabilidade, a prosperidade econômica e justiça social, bem como para o exercício efetivo dos direitos humanos. Ainda conforme a declaração, qualquer ruptura ou ameaça de ruptura da ordem constitucional e do Estado de Direito em um dos países-membros da CELAC seria encarada como um evento grave. Ademais, os chefes de Estado da CELAC reafirmaram seu compromisso com o desenvolvimento sustentável e com os compromissos assumidos no âmbito da ONU. A democracia seria um "valor universal" que integra o "patrimônio histórico" do Grupo do Rio e da CALC. O interessante da "cláusula democrática" da CELAC é que cobre não apenas o Estado de Direito e a ordem democrática, mas também a "soberania dos povos, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, incluindo entre outros o direito à vida, à liberdade e à segurança".

A "cláusula democrática" da CELAC deve ser ativada pelo próprio governo do Estado afetado, com notificação à PPT. Em caso de ruptura da ordem constitucional e do Estado de Direito, a PPT com apoio da *troika* convocaria reunião extraordinária de chanceleres, com participação do governo legítimo afetado, para tomar medidas, sempre por consenso. As medidas poderiam compreender: "1. Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible; 2. Suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden

[908] "Ratificamos que la vigencia del Estado de Derecho, el respeto a las autoridades legítimamente constituidas como expresión de la voluntad soberana de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos y la defensa de las instituciones democráticas constituyen garantías indispensables para asegurar la paz, la estabilidad, la prosperidad económica y la justicia social, así como el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, y que toda ruptura o amenaza de ruptura del orden constitucional y del Estado de Derecho en uno de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños pone en riesgo su normal desarrollo y constituye un hecho grave que amerita la acción enérgica de la comunidad latinoamericana y caribeña. Reafirmamos que la democracia, el desarrollo sostenible, el respeto de todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo son interdependientes y se refuerzan mutuamente, basándose por igual en los principios de objetividad, imparcialidad y universalidad. Subrayamos la importancia de los compromisos asumidos en materia de democracia en el marco de las Naciones Unidas y de los instrumentos regionales. Recordamos también que la democracia constituye un valor universal que hace parte del acervo histórico del Grupo de Río (GRío) y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que desarrollan de manera amplia los principios democráticos que compartimos."

constituido o del Estado de Derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, hasta que el orden constitucional sea restablecido". A cláusula jamais foi aplicada.

Como antecedente, o Grupo do Rio adotou historicamente uma série de documentos sobre democracia, como o Compromisso de Acapulco com Paz, Desenvolvimento e Democracia (1987), a Declaração em Defesa da Democracia (1997), o Compromisso de Cartagena com a Democracia (2000), a Declaração sobre Democracia (2001) e o Consenso de Cusco sobre Governança Democrática (2003).

III. Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)

a) Antecedentes

A criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) se deu como resposta à insatisfação de países da região com o funcionamento de instituições regionais. As críticas à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) decorreram de sua inoperância no contexto da crise social e humanitária na Venezuela e da paralisia no processo de escolha de um secretário-geral que sucedesse o colombiano Ernesto Samper, já que o regime de Maduro bloqueava a candidatura do argentino José Octávio Bordón – o cargo ficou vago a partir de janeiro de 2017. Na visão de países da região, havia uma ideologização que impedia medidas concretas de defesa dos valores democráticos, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da preservação da estabilidade regional. Consequentemente, ao longo de 2018 e 2019, vários países suspenderam a participação na organização ou denunciaram o tratado constitutivo da UNASUL, esvaziando a iniciativa e deixando a região sem uma alternativa de diálogo institucional operacional.

b) Criação

A proposta de criação de um espaço de diálogo e colaboração sul-americano em cenário de esvaziamento da UNASUL, gestada inicialmente pelo governo chileno, culminou, em março de 2019, com a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, assinada por oito países: Brasil (Jair Bolsonaro), Argentina (Maurício Macri), Chile (Sebastian Piñera), Colômbia (Ivan Duque), Equador (Lenin Moreno), Guiana (na figura do embaixador George Talbot), Paraguai (Mario Abdo) e Peru (Martin Vizcarra). Por meio da Declaração, as autoridades indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso (ainda sem referir-se à Integração) da América do Sul (PROSUL), com instruções para os chanceleres aprofundarem o diálogo.

O objetivo dos proponentes foi prover a região com uma instância institucional de diálogo, ainda que com estrutura leve e flexível. O Foro propõe-se a ter regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões, além de pautar-se pela plena vigência da democracia e pelo respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros. As linhas-mestras do PROSUL deveriam ser: "este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões que permita que a América do Sul avance em entendimentos e programas concretos de integração em função dos interesses comuns dos Estados e de acordo com suas próprias realidades nacionais; (...) este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais; (...) [e] os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do Estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos Estados, em respeito ao Direito Internacional".

O Chile foi escolhido para a presidência pro tempore (PPT) do processo até 12 de dezembro de 2020 (originalmente apenas por 12 meses) e foi sucedido pela Colômbia e, depois, pelo Paraguai (que originalmente seria o segundo a assumir).

c) Estrutura e funcionamento

Em atendimento ao mandato presidencial, os chanceleres de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai, bem como representante da Guiana, adotaram as Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL, no marco da 74ª AGNU, em setembro de 2019. As Diretrizes têm um caráter declarativo, de natureza política, e não geram obrigações jurídicas no âmbito do Direito Internacional. Estabelecem como pressuposto essencial para a participação no PROSUL a defesa do Estado de Direito, da democracia representativa, de eleições livres, da separação de poderes, dos direitos humanos e do respeito à soberania e à integridade territorial.

Idealizou-se uma estrutura leve, que prescinda de sede, de Secretaria-Geral e de orçamento. Os trabalhos são coordenados pela PPT, exercida, anualmente, de forma rotativa, por cada país participante. As Diretrizes estabelecem a formação de uma *troika* integrada pelas presidências antecedente, atual e sucessora, para apoiar a PPT. Nos termos do parágrafo 7º dos *Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur - PROSUR*, a PPT é exercida sucessivamente por períodos anuais, na ordem que se acorde (sem menção expressa a um critério de rotação). Mario Abdo Benítez, presidente do Paraguai, exerce a terceira PPT do PROSUL, sucedendo Sebastián Piñera, do Chile, e Iván Duque, da Colômbia.

A estrutura institucional é composta pela cúpula de presidentes, pela reunião de ministros de Relações Exteriores, pelos coordenadores nacionais e pelos grupos de trabalho (GT) por áreas temáticas. A reunião de cúpula é o órgão de maior hierarquia, com poder de adotar decisões que fixem as orientações políticas fundamentais do processo. A reunião de chanceleres, por sua vez, pode adotar acordos de caráter político que desenvolvam os objetivos do PROSUL, propor projetos de declarações para a cúpula presidencial e constituir instâncias de caráter técnico sobre temas específicos. As reuniões de cúpula e de ministros adotam suas determinações (de natureza essencialmente política) pela maioria absoluta dos países-membros. Somente eventuais mudanças das Diretrizes para o Funcionamento devem requerer o formato do consenso. Os coordenadores nacionais se reúnem de forma *ad hoc*, para definir preparativos das cúpulas presidenciais e reuniões ministeriais; com os pontos focais, exercem a coordenação e a supervisão de todas as atividades dos grupos e subgrupos de trabalho.

Na Declaração de Santiago, em 2019, estabeleceram-se seis áreas temáticas:

1) Infraestrutura;
2) Energia;
3) Saúde;
4) Defesa;
5) Segurança e combate ao crime; e
6) Gestão de riscos de desastres.

Na segunda reunião de cúpula do PROSUL, em dezembro de 2020, foi aprovada a criação de um sétimo grupo: meio ambiente e desenvolvimento sustentável. As atividades dos GT deverão contar com o apoio do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID-INTAL), que desenvolverá, sem custos, duas plataformas digitais: um *website* e uma comunidade digital do PROSUL.

Os Estados sul-americanos que venham futuramente manifestar interesse em participar do PROSUL poderão ingressar temporariamente, na condição de observadores, da Cúpula Presidencial e da Reunião de Ministros até a aprovação, por unanimidade, pelos chefes de Estado. O pré-requisito é o respeito aos parâmetros da cláusula democrática. Qualquer participante pode

deixar de participar do Foro, devendo apenas comunicar seu interesse à PPT. Tal manifestação terá efeito transcorridos 60 dias da comunicação aos demais.

O PROSUL começa a funcionar com a adoção das Diretrizes por ao menos cinco países, fato que se deu em Nova York, em 25 de setembro de 2019.

d) Reuniões de alto nível e presidência pro tempore

i. Reuniões de alto nível

Entre setembro de 2019 e julho de 2022, houve doze reuniões de alto nível do PROSUL:

1) I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (Nova York, setembro de 2019):
   - Ocorreu às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU);
   - Foram adotadas as Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL.
2) I Videoconferência de Ministros da Saúde (Virtual, março/2020):
   - Reunidos no início da pandemia de COVID-19, os ministros da saúde concordaram em manter um fluxo constante de comunicação sobre o enfretamento ao vírus;
   - Participantes: Argentina, Brasil, Colômbia, Guiana, Peru e Paraguai, além de Bolívia e Uruguai (convidados) e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).
3) I Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, março de 2020)[909]:
   - Aprovação da Declaração Presidencial do PROSUL sobre Ações Conjuntas para Enfrentar a Pandemia do Coronavírus;
   - Participantes: Argentina, Chile, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Paraguai, além de Bolívia (observador) e Uruguai (convidado).
4) II Videoconferência de Ministros da Saúde (Virtual, março de 2020):
   - Os ministros da saúde do PROSUL concordaram em fortalecer a estrutura de saúde pública dos países em fases iniciais de contágio.
5) II Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, abril de 2020):
   - Chamado para melhorar a coordenação da repatriação de nacionais; busca de fontes conjuntas de financiamento para a compra coletiva de insumos médicos.
6) III Videoconferência de Ministros da Saúde (Virtual, maio de 2020):
   - Participantes: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, assim como Bolívia (observador) e Uruguai.
7) III Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, maio de 2020):
   - Aprovação da Declaração Presidencial do PROSUL sobre Ações Conjuntas para Enfrentar a Pandemia do Coronavírus (financiamento e ações de desenvolvimento de vacinas e medicamentos);
   - Participantes: (chefes de Estado) Chile, Colômbia, Ecuador, Paraguai, Uruguai; (chanceleres) Brasil, Peru, Bolívia (observador); (Alto Representante) Guiana.
8) IV Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, agosto de 2020)
   - Assinatura de declaração presidencial para a formação de um GT para gestar a matéria de trânsito de pessoas (pensando na reabertura de fronteiras);
   - Participantes: Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Equador, Brasil, Bolívia (observador) e Uruguai (convidado).
9) IV Reunião de Ministros de Saúde (Virtual, fevereiro de 2021):

[909] Todas as videoconferências "de cúpula" do PROSUL realizadas durante a pandemia de COVID-19 foram reuniões extraordinárias de chefes de Presidentes e Chefes de Estado do PROSUL.

- Necessidade de avançar nas estratégias de imunização e cooperação na compra de vacinas;
- Proposta de criação de uma rede regional de observatórios epidemiológicos com ênfase na mobilidade humana;
- Apoio à implementação e avaliação de políticas públicas regionais em matéria de saúde.

10) V Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, fevereiro de 2021):
    - Reafirma a importância de um aceso transparente às vacinas, promoção cientifica e tecnológica e intercâmbio de experiências;
    - Chamado de fortalecimento do mecanismo de Acesso Global às Vacinas da COVID-19 (COVAX, na sigla em inglês), especialmente no que concerne à Aliança Global para as Vacinas e Imunização (GAVI, na sigla em inglês) e à Organização Mundial da Saúde (OMS);
    - Participantes: Brasil (chanceler), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, Suriname (chanceler).
11) VI Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, março de 2021):
    - Declaração Rumo a uma recuperação pós-COVID inclusiva e sustentável na América do Sul;
    - Chamado para a distribuição justa e equitativa de vacinas.
12) VII Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo e Altas Autoridades (Luque, Paraguai, julho de 2022)
    - Declaração do PROSUL sobre Segurança Regional;
    - Reconhece-se a ameaça do uso de tecnologias da informação e da comunicação com fins criminosos;
    - Define-se que o Paraguai assuma a liderança do Subgrupo de Trabalho de Combate ao Crime Organizado Transnacional;
    - Os ministros e autoridades setoriais são instruídos a apresentar, até o final de 2022, um roteiro, no âmbito do GT de Segurança e Combate ao Crime Organizado Transnacional, com medidas concretas que facilitem o intercâmbio de informações de inteligência que fortaleçam o combate à criminalidade transnacional;
    - Ressalta-se a preocupação com os efeitos econômicos e sociais decorrentes do conflito na Ucrânia, que geram situações condições recessivas e inflacionárias na região, limitando o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ameaçando a segurança e a estabilidade das instituições democráticas;
    - Participantes: Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru e Suriname.

ii. Cúpulas

Entre março de 2019 e janeiro de 2022, houve três cúpulas do PROSUL:

1) Cúpula de 2019 (Chile, março)
    - Reunião de criação do bloco;
    - Participantes: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru.
2) Cúpula de 2020 (Virtual, dezembro):
    - Participantes: Brasil, Chile, Colômbia, Ecuador, Guiana, Paraguai e Peru.
3) Cúpula de 2022 (Colômbia, janeiro)

- Participantes: Brasil, Chile, Colômbia, Ecuador, Guiana, Paraguai e Peru. (+Suriname)

iii. Presidências *pro tempore* (PPT)

Entre 2019 e 2020, houve três presidências *pro tempore* do PROSUL:

1) PPT Chile (março de 2019-dezembro de 2020):
   - Concentração na organização institucional;
   - Adoção de direcionamento para os planos setorial estratégico e de trabalho anual.
2) PPT Colômbia (janeiro de 2021-dezembro de 2021):
   - Seguimento dos esforços de combate ao COVID-19;
   - Fortalecimento institucional: trabalhos dos GT, enfoque em infraestrutura.
3) PPT Paraguai (desde janeiro de 2022):
   - Foco em segurança regional.

e) Cláusula democrática.

A "cláusula democrática" está contida na Declaração de Santiago e nas Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL. A Declaração de Santiago afirma que "os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional".

As Diretrizes, de caráter declarativo, não vinculante juridicamente, estabelecem como pressuposto essencial para a participação no PROSUL a defesa do Estado de Direito, da democracia representativa, de eleições livres, da separação de poderes, dos direitos humanos, e do respeito à soberania e à integridade territorial. Preveem que pode ser aprovada a "suspensão de um país participante pela inobservância dos requisitos essenciais para a participação no PROSUL". A eventual suspensão será incumbência da Cúpula Presidencial por maioria de dois terços dos países. O foco em democracia aparece igualmente nas manifestações conjuntas do PROSUL em situações de instabilidade política interna de alguns de seus membros.

f) Atuação e realizações

Tendo como fundamento o fortalecimento e a prioridade do diálogo entre os países participantes para construir um espaço de coordenação e de cooperação, o Foro atuou em situações-chaves em países da região. Na situação no Equador, em outubro de 2019, diante dos eventos de violência e de instabilidade no país, houve um comunicado do PROSUL. No caso da situação no Chile, em novembro de 2019, os países do Foro endossaram os esforços para manter a paz e a ordem pública, com apoio às instituições democráticas e aos instrumentos legítimos do Estado de Direito. Países do PROSUL apresentaram preocupação sobre o atraso das eleições na Guiana, em julho de 2020, relembrando o primado da democracia como fundamento para a criação do Foro – as eleições foram realizadas e concluíram-se com a vitória de Mohamed Irfaan Ali.

Em 2020, a pandemia da COVID-19 e os desafios de ordem social, econômica, política e sanitária requereram medidas de resposta pela comunidade internacional. Os países do PROSUL buscaram implementar respostas eficientes e oportunas para o enfrentamento da pandemia. Dente

as várias videoconferências desde março de 2020 até 2022, declarações e medidas concretas foram adotadas, dentre as quais se destacam o chamado para melhorar a coordenação para repatriação de nacionais e a busca de fontes conjuntas de financiamento para a compra coletiva de insumos médicos, a concordância na reativação econômica e o acesso a instrumentos de crédito para o financiamento de ações de mitigação, a posição conjunta frente ao desenvolvimento de vacinas e medicamentos de combate ao vírus. Sobre vacinação, vale a menção à formulação de um projeto conjunto de ampliação de capacidades de imunização e o estabelecimento de um plano estratégico com as principais ações necessárias para que os países da região estejam preparados para futuras crises sanitárias. Nesse sentido, a PPT chilena constituiu quatro mesas e um GT *ad hoc* nas áreas de critérios epidemiológicos e disponibilização de dados, acesso a créditos internacionais, compras conjuntas de medicamentos e insumos médicos, e trânsito de bens essenciais, e trânsito de pessoas.

No plano da infraestrutura, o Foro tem como objetivo o desenvolvimento de um sistema de serviços e transporte eficiente, sustentável e resiliente. Foram criados subgrupos no seio desse GT, que abordam infraestrutura física, aproveitamento de recursos hídricos, telecomunicações e tecnologia da informação, entre outros temas. Buscou-se dar continuidade aos esforços regionais de adensamento da interconectividade sul-americana, o que remonta à I Reunião de Presidentes Sul-Americanos (2000), e às iniciativas da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), no seio da UNASUL. Na visão dos países-membros do PROSUL, a emergência de novas tecnologias, a mudanças de hábitos de consumidores e novos modelos de negócio renovam a necessidade de concertação no plano de infraestrutura regional. A Agenda 2030 também destaca a infraestrutura, o que é reconhecido pelos países da região. Nesse sentido, foi publicada, em maio de 2022, a carteira de projetos de infraestrutura pelo subgrupo de infraestrutura física para a integração (liderado pela Colômbia, mas que contou com suporte do Brasil, Equador, Paraguai, Peru e BID). A carteira consiste em 49 projetos de infraestrutura em diversas frentes (setor viário, fluvial, aeroportuário, comunicação e passagem de fronteiras), somando cerca de US$ 3,7 bilhões.

No que concerne à energia, o objetivo do PROSUL é a promoção da integração energética regional e o uso eficiente dos distintos recursos disponíveis, com iniciativas que vão desde energias sustentáveis e biocombustíveis até coordenação e planejamento energético regional e relações extrarregionais. No plano de gestão de riscos, o objetivo é o de mitigar o impacto dos desastres naturais na América do Sul, com criação de resiliência e mitigação de riscos transfronteiriços. No plano de saúde, o objetivo geral é o de contribuir com a melhoria da saúde da população enfrentando os desafios de transição demográfica, valendo-se dos benefícios de oportunidades em matéria de inovação e tecnologia. No plano de segurança e combate ao crime organizado transnacional, o objetivo geral proposto pelo Foro é o de trabalhar de forma articulada para fortalecer a cooperação e a coordenação frente à criminalidade transnacional e os delitos conexos, enfrentando tanto a criminalidade transnacional, como gerando a prevenção a delitos de violência de gênero. No que concerne à defesa, o objetivo geral é o de promover um foro de diálogo e de coordenação entre os ministérios da Defesa para consolidar a manutenção da paz, da estabilidade e da segurança na região; com esse objetivo em mente, os países criaram subgrupos focados em ciberdefesa, em indústrias de defesa e em modernização dos ministérios de Defesa, para fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias de forma mutuamente benéfica. No caso do grupo temático sobre meio ambiente, objetiva-se a criação de padrões sustentáveis de consumo e de produção, e o desenvolvimento de meios de transporte e infraestruturas sustentáveis do ponto de vista ambiental.

g) Atuação do Brasil nos grupos temáticos

De acordo com o relatório de gestão da PPT chilena, o Brasil foi membro participante de todos os grupos temáticos ao longo de 2019 e 2020, contribuindo com o desenvolvimento e adensamento das atividades no seio do Foro. Em 2021, além da atuação em quase todos os grupos (só não tendo atuação brasileira no grupo de segurança), observou-se papel de liderança em subgrupos tais como: telecomunicações (infraestrutura); resiliência e redução de risco transfronteiriço (gestão de riscos de desastres para o desenvolvimento resiliente); cooperação e intercâmbio de informação em ciberdefesa (defesa); e iniciativa de coordenação e planejamento regional (energia).

Quanto à carteira de projetos de infraestrutura, totalizam-se quatro projetos (dois em processo de reinvestimento e dois em processo de execução) relacionados ao Brasil: um no setor aéreo (concessão) e três no viário (completamente financiados pelo setor privado). O valor do investimento desses projetos na carteira do Brasil é de cerca de US$ 770 milhões.

h) Desafios políticos, legados e perspectivas

Como perspectivas, indica-se a necessidade de consolidação do PROSUL, seja do ponto de vista de sua relevância política para a região seja do ponto de vista da estruturação dos GT. Pode-se elogiar o fato de que o mecanismo conta tanto com estrutura quanto com processo decisório mais flexível do que a UNASUL.

Pode-se apontar que busca cumprir o mesmo papel da UNASUL em termos de gestão de crises regionais, como denotam as notas emitidas em razão de crises internas no Chile e no Equador em 2019 e na Colômbia em 2021 e em comunicados relacionados ao processo eleitoral na Guiana em 2020, mas a ausência de alguns países sul-americanos tende a prejudicar essa função.

Ademais, pode-se fazer referência ao fato de que foram adotadas, recentemente, declarações presidenciais sobre ações conjuntas para enfrentar a pandemia do coronavírus por Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, bem como a Bolívia, no governo anterior, em sua qualidade de Estado observador, o Suriname e o Uruguai, que estudam pleitear a condição de observador e de membro pleno, como convidados especiais.

Como afirmou o chanceler Carlos França ao Senado em maio de 2021, “no PROSUL, o foco em 2020 e 2021 tem sido a colaboração no combate à pandemia, mediante busca de fontes de financiamento para necessidades comuns”.

Apesar de certas perspectivas e legados positivos, desde a criação do Foro, em março de 2019, a alteração no cenário interno dos Estados fundadores vem impactando a dimensão política do bloco. Na Argentina, após a vitória de Alberto Fernández (peronista) em fins de 2019, o país deixou de comparecer às reuniões do Foro. Da mesma forma, a vitória do progressista Gabriel Boric, no Chile, tende a impactar a iniciativa, uma vez que o governo chileno enviou uma nota formal anunciando a suspensão de sua participação. De acordo com o presidente chileno, grupos como o PROSUL, a UNASUL e o Grupo de Lima, compostos por membros de mesma orientação político-ideológica, são incapazes de unir e avançar em prol da integração regional. Ao acusar órgãos, como a UNASUL, como demasiadamente empregada por ideologias de esquerda, sob o signo de Chávez e da Venezuela, o PROSUL seria a mesma coisa, mas apenas do espectro da direita sul-americana.

Recentemente, a vitória do primeiro presidente de esquerda na Colômbia também tende a reduzir a representatividade do Foro. Embora ainda não tenha se manifestado formalmente sobre

a possibilidade de deixar de participar, o presidente eleito Gustavo Petro deve fortalecer o diálogo com países de ideologia progressista e reduzir a participação em foros como o PROSUL. No Peru, apesar da mudança política (com eleição de Pedro Castillo, em julho de 2021), houve continuidade na participação junto ao Foro. No caso da Bolívia, o interstício da presidência de Jeanine Áñez marcou uma participação no Foro na qualidade de país convidado, que logo foi abandonada com a subida de Luis Arce ao poder. Outro destaque é a participação do Suriname, cuja entrada como país participante foi oficializada na III Reunião de Cúpula, em janeiro de 2022. No caso do Uruguai, a participação como país convidado em algumas reuniões de presidentes e altas autoridades não chegou a se converter em pedido formal de ingresso no PROSUL.

Logo após o resultado final das eleições de 2022, o presidente eleito Lula fez menção explícita à UNASUL, em seu discurso de vitória[910]. Ademais, em novembro do mesmo ano, ex-presidentes e ex-ministros de Estado de diversos países da América do Sul[911] entregaram ao presidente eleito Lula e aos presidentes Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolívia), Gabriel Boric (Chile), Gustavo Petro (Colômbia), Guillermo Lasso (Equador), Irfaan Ali (Guiana), Mario Abdo Benítez (Paraguai), Pedro Castillo (Peru), Chan Santokhi (Suriname), Luis Lacalle Pou (Uruguai) e Nicolás Maduro (Venezuela), uma carta em que defendem a reorganização da UNASUL, o que, se concretizado, pode reduzir a relevância – ou mesmo marcar o fim – do PROSUL. Mais recentemente, Lula apontou o embaixador Mauro Vieira como seu futuro chanceler, que, em coletiva de imprensa em dezembro de 2022, reiterou a intenção de retomar o diálogo com fóruns internacionais, incluindo a UNASUL e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Lula salientou a revitalização da UNASUL em seu discurso de posse do terceiro mandato.

As alternâncias políticas, desse modo, tendem a representar um desafio ao Foro. Apesar de estrutura flexível e leve, e de não se ter constituído efetivamente como uma organização internacional, o PROSUL depende do compromisso dos Estados sul-americanos. Mudanças políticas internas, para líderes que vejam a iniciativa com desconfiança, devem minar os esforços de consolidação dessa iniciativa.

[910] "Nas minhas viagens internacionais, e nos contatos que tenho mantido com líderes de diversos países, o que mais escuto é que o mundo sente saudade do Brasil. Saudade daquele que trabalhou pela integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, que fortaleceu o MERCOSUL, e ajudou a criar o G20, a UNASUL, a CELAC e os BRICS."

[911] Assinam a carta os ex-presidentes Dilma Rousseff, Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Equador), Eduardo Duhalde (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), José Mujica (Uruguai), Ernesto Samper (Colômbia), bem como ex-ministros de Estado, ex-chanceleres, parlamentares e ex-dirigentes de universidades e organismos internacionais.

IV. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

a) Antecedentes e bases da cooperação e da integração amazônicas

Os processos de integração do Brasil com os países do Cone Sul e com os países de seu entorno setentrional são bastante distintos. No período colonial, enquanto a fronteira do Prata era desejada, com projeção econômica e povoamento desde o século XVI, chegando até a margem oriental do rio da Prata, com a fundação de Colônia do Sacramento (1680), o entorno norte tinha dois grandes obstáculos: a Amazônia e a Cordilheira dos Andes, e o desinteresse espanhol pelo território ao redor da bacia do Amazonas levou à expansão da América portuguesa.

Com o processo de conformação do atual território brasileiro, concluído no início do século XX, com a resolução da Questão do Acre e a rodada final de tratados firmados durante a gestão do Barão do Rio Branco, restaria uma lacuna a ser preenchida: as pouco povoadas regiões que hoje correspondem ao Norte e ao Centro-Oeste. Até então, as relações do Brasil com os países do entorno setentrional eram caracterizadas por um "cordial desinteresse" mútuo.

O processo de integração do Brasil com seus vizinhos ao norte do Paraguai tem origem mais distante na "Marcha para o Oeste" posta em prática por Vargas, e nas políticas de integração da região Norte ao restante do território, de início visando a impedir a presença estrangeira e a assegurar a soberania do território. Já na década de 1930 a obra do capitão do Exército Mário Travassos, sobretudo em *Projeção Continental do Brasil*, apontaria o antagonismo geográfico entre a posição atlântica brasileira, dependente das bacias hidrográficas do Prata e do Amazonas, e os óbices representados pelos Andes e pela Amazônia para que o País alcançasse o oceano Pacífico. Em sua *Introdução à Política de Comunicações Brasileiras*, de 1941, Travassos destacaria a relação entre integração física, comunicação e desenvolvimento; sua obra contribuiria para os projetos de integração viária engendrados desde então pelo Brasil.

A partir das décadas de 1960 e 1970, esse processo foi acelerado, tendo como fulcro a expansão da malha de transportes, sobretudo o modal rodoviário, além do incentivo à instalação de indústrias, da criação da Zona Franca de Manaus e da criação de organismos de desenvolvimento regional. A ênfase na questão de transportes nesse estágio de integração se explica pelos obstáculos geográficos da região: de um lado, a presença da Cordilheira dos Andes se colocava como óbice "distanciador" entre o Brasil e os países; de outro lado, apesar da barreira representada pela Floresta Amazônica, a presença da bacia do Amazonas, com afluentes que conectam os países que integram o norte da América do Sul, aponta o potencial elemento de unificação de toda a região. Assim, as relações inicialmente distantes passariam a ter a cooperação como elemento norteador, com as dinâmicas brasileiras com seus vizinhos sendo institucionalizadas de maneira bilateral e, sobretudo a partir da década de 1970, por organizações internacionais voltadas à integração e à consecução de interesses comuns. Também nas décadas de 1960 e 1970, ganhariam espaço as teses do general Carlos de Meira Mattos, que destacou a fronteira terrestre brasileira, com ênfase na vasta área subdesenvolvida em suas porções ocidental e setentrional. Para Meira Mattos, a área amazônica era um espaço estratégico de integração que deveria ser articulado e desenvolvido.

É na segunda metade da década de 1970, sobretudo com a proposta brasileira de cooperação amazônica, que se buscaria o adensamento de relações com os demais países de seu entorno setentrional. Por meio de esforço diplomático, o Brasil superou a resistência de alguns países, em especial a Venezuela, que viam contradição entre a proposta brasileira e o Pacto Andino. Para o Brasil, tratava-se de estratégia com objetivo de afastar ameaças internacionais à soberania dos

países amazônicos, por meio da cooperação regional para o desenvolvimento econômico e aproveitamento dos recursos da Amazônia. A proposta foi aceita pelo Peru, em 1977, e o Tratado de Cooperação Amazônica foi firmado no ano seguinte.

Na década de 1980, com a redemocratização, a política externa brasileira se orientou definitivamente para o aumento da cooperação com os países sul-americanos. No âmbito bilateral, os presidentes João Figueiredo e José Sarney visitam os países da região, em momento de convergência que também incluía a presença em foros como o Grupo de Contadora (1983) e seu Grupo de Apoio (1985). Em 1986, José Sarney e o peruano Alan García assinaram a Declaração de Rio Branco sobre promoção do desenvolvimento fronteiriço, que previa, entre outras coisas, a realização do Programa de desenvolvimento integrado para as comunidades fronteiriças. Ainda nos anos 1980, a busca por maior integração regional foi consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil, que aponta no parágrafo único do Artigo 4º que "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Se a década de 1980 representa momento de grande adensamento das relações entre o Brasil e seus vizinhos do entorno setentrional, a primeira metade da década de 1990 marcou reversão parcial dessa tendência. O Brasil se voltaria para o Cone Sul, sobretudo no marco da conformação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A despeito disso, é possível apontar avanços bilaterais, como acordos de cooperação com o Peru, a exemplo do Plano de Ação de Lima de 1999, e a criação da Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN) com a Venezuela, em 1994.

A integração entre o Brasil e seus vizinhos setentrionais ganharia novos contornos na década de 2000, com o estabelecimento de iniciativas como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que buscariam organizar e coordenar projetos relacionados sobretudo à infraestrutura. No caso da IIRSA, instituída após proposta brasileira em 2000, cumpre apontar como exemplos três de seus eixos estruturantes: 1) o Eixo do Amazonas, que envolve iniciativas com Colômbia, Peru e, na direção do Pacífico, com o Equador, visa a constituição de um sistema inter e multimodal de transportes vinculando portos marítimos do Pacífico a portos fluviais na bacia do Amazonas; 2) o Eixo Peru-Bolívia-Brasil, que busca vincular nós de articulação na porção central da América do Sul; e 3) o Eixo do Escudo Guiano, que abarca área estratégica entre a América do Sul e o Caribe. É possível também mencionar alguns marcos institucionais bilaterais: 1) com a Bolívia, o Brasil firmou acordo para facilitação para ingresso e trânsito de seus nacionais em 2004, e foram inaugurados trechos do futuro corredor interoceânico em 2009; 2) com o Peru, foi estabelecida a Zona de Integração Fronteiriça e criada a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça em 2009 e concluída a Rodovia Interoceânica em 2011; 3) com a Colômbia, em 2010 foi firmado acordo sobre residência, estudo e trabalho em localidades fronteiriças em 2010 e, em 2012, foi assinado memorando de entendimento que reestruturou a Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia; e, finalmente, 4) é possível indicar a inauguração de pontes interligando o Brasil à Guiana e à Guiana Francesa.

As relações do Brasil com seus vizinhos na região se baseiam em fortes vínculos de cooperação nas mais diversas áreas. O cenário hodierno é resultado dos esforços de integração física do território brasileiro e da criação de perspectiva colaborativa na gestão dos recursos compartilhados na Amazônia, do que é exemplo central a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Boa parte dos temas de interesse nas relações sustentadas pelo Brasil na região orbitam em torno da Amazônia, com grande potencialidade para evolução na administração conjunta dos recursos naturais e consequente impacto no desenvolvimento e evolução social e econômica nas comunidades fronteiriças, mas também desafios que persistem, como o crime

organizado transnacional, sobretudo o tráfico de drogas, de armas e de pessoas. Tais potencialidades e desafios são tratados por diversos foros e instituições conjuntas, bilaterais e trilaterais, envolvendo o Brasil e todos os seus vizinhos na fronteira setentrional, da Bolívia ao Suriname.

b) Criação e objetivos da OTCA

A OTCA é uma organização intergovernamental de foco socioambiental de âmbito sul-americano. Formada em 1998, a OTCA é integrada por oito países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O TCA foi assinado em 1978 com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos, para que, por meio da cooperação e das ações conjuntas, haja resultados equitativos e mutuamente benéficos para que se alcance o desenvolvimento amazônico de forma sustentável, com preservação do meio ambiente e gestão racional dos recursos naturais da região. Com o aprofundamento gradual dos objetivos do TCA, em 1995 foi decidida a criação da OTCA, cuja emenda de constituição foi aprovada em 1998. Em 2002, foi estabelecida a Secretaria Permanente (SP) em Brasília, instalada de forma definitiva em 2003. Até hoje, essa a única organização internacional multilateral sediada no Brasil.

Como definido em seu *site* oficial, a OTCA visa a promover a cooperação, o desenvolvimento sustentável da região amazônica, assim como o bem-estar e a inclusão social de seus habitantes, em busca da redução das assimetrias existentes entre os países-membros e nas sociedades de cada um deles.

Articulando a integração amazônica com a gestão responsável de seus recursos e valendo-se de princípios da Cooperação Sul-Sul, a OTCA atua nas frentes político-diplomática, estratégica e técnica. As ações da OTCA buscam articular esforços de governos, organizações multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil organizada, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos e a sociedade como um todo, no âmbito da implementação do TCA.

O trabalho da OTCA está orientado pela Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA), que identifica as prioridades dos países amazônicos a médio prazo, sob o TCA, de acordo com a realidade econômica, política, ambiental e social da região. Na X Reunião de Ministros realizada em Lima (2010), aprovou-se a AECA, cuja vigência se estenderia de 2011 a 2018. A AECA (2011-2018) orienta os trabalhos da OTCA e apresenta uma visão transversal e multissetorial das iniciativas a serem empreendidas. A visão apresentada é a de que se deve alcançar o desenvolvimento sustentável da região amazônica, por meio da presença efetiva do Estado (em seus diferentes níveis) e das populações locais. Há dois eixos transversais:

1) conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis;
2) desenvolvimento sustentável e social: promoção da qualidade de vida dos habitantes da região amazônica.

Esses eixos pautam as atividades da OTCA, divididas em oito grupos temáticos:

3) Conservação dos Recursos Naturais;
4) Infraestrutura e Transporte;
5) Gestão do Conhecimento e Intercambio de Informações;
6) Povos indígenas e outras comunidades tribais;
7) Fortalecimento Institucional, Financeiro e Jurídico;
8) Gestão Regional de Saúde;
9) Temas Emergentes; e

10) Turismo.

Uma nova AECA estava prevista para ser publicada até o fim de 2022, o que não chegou a ocorrer – espera-se que a nova AECA seja concluída em 2023.

Atualmente, o discurso oficial da OTCA e dos países-membros é o de que a organização conforma o único bloco socioambiental da América Latina.

c) Estrutura da OTCA

A estrutura organizacional da OTCA tem como ponto central de coordenação e articulação a SP, sediada em Brasília. Seus principais papéis e funções são facilitar o intercâmbio, conhecimento, cooperação e projeção conjunta entre os membros para cumprir os mandatos do TCA. A SP atua como: articuladora, gerando consensos entre os países-membros para viabilizar atividades, programas e projetos conjuntos; facilitadora, estabelecendo espaços de diálogo político e técnico entre os países-membros; coordenadora, administrando e conduzindo regionalmente a execução de atividades, programas e projetos; gestora de apoio da cooperação regional e internacional, identificando fontes financeiras para realizar atividades específicas conexas aos objetivos da OTCA; executora de programas e projetos; geradora de informação regional; promotora de ações voltadas ao fortalecimento da capacidade institucional; e facilitadora de participação e alianças estratégicas, por meio da promoção da participação efetiva das populações e atores amazônicos.

O fluxo de planejamento e execução dentro da OTCA se desenvolve por meio de outras estruturas, notadamente a Reunião de Ministros de Relações Exteriores (RMRE), o Conselho de Cooperação Amazônico (CCA), a Comissão de Coordenação do CCA (CCOOR) e as Comissões Nacionais Permanentes (CNPs).

A RMRE é a instância máxima de decisão, define diretrizes básicas da política comum, avalia iniciativas desenvolvidas e adota decisões necessárias para alcançar os objetivos propostos. O CCA, integrado por representantes diplomáticos de alto nível dos países-membros, busca garantir o cumprimento dos objetivos e finalidades do TCA e das decisões adotadas nas reuniões de ministros. A CCOOR, órgão consultivo e auxiliar do CCA, é formado pelos representantes dos países-membros credenciados ante a OTCA. As CNPs executam as decisões das instâncias da OTCA em cada um dos países-membros, reunindo-se sob orientação dos ministros de Relações Exteriores e coordenando as instituições responsáveis pelo desenvolvimento e cooperação da Amazônia em seus respectivos territórios.

A Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos não é instância comum do Tratado. Trata-se de um fórum fundamental para o diálogo sobre interesses afins, o intercâmbio de opiniões sobre questões que afetam a região, e consenso sobre ações destinadas a alcançar o desenvolvimento na região por meio de políticas e estratégias conjuntas. Houve três encontros em Manaus: em 1989, discutiram sobre o futuro da cooperação para o desenvolvimento e a proteção do patrimônio de seus respectivos territórios amazônicos; em 1992, prepararam-se para a Rio-1992; em 2009, abordaram questões sobre mudanças climáticas.

María Alexandra Moreira López é a atual secretária-geral (SG), e o diplomata brasileiro Carlos Alfredo Lazary Teixeira é o diretor-executivo. O mandato da atual SG terminou em dezembro de 2021, contudo ela segue como SG "interina", frente à indefinição, entre os membros da OTCA, sobre a próxima gestão da organização. Veio do Brasil a sugestão de manter a atual SG no cargo, até que sua sucessora ou sucessor seja definido. Nos termos do Regulamento da SP (Artigo 2º), o SG da OTCA deverá ser "natural de um dos países-membros" e sua eleição dar-se-

á por unanimidade na RMRE. O SG da OTCA tem um mandato de três anos, podendo ser reeleito para apenas um mandato consecutivo. Para o Brasil, a eleição do novo SG é uma oportunidade, porque pela primeira vez um brasileiro poderá gerenciar organismo. Durante o governo Bolsonaro, discutiu-se a indicação de Belisário Arce para a posição. Para que seja considerado um efetivo candidato, o presidente Bolsonaro precisaria indicá-lo como candidato. Belisário Arce já trabalhou na OTCA, entre 2003 e 2008. Ele é fundador e atual dirigente da PanAmazônia, organização não governamental (ONG) cuja missão é promover a integração e cooperação pan-amazônicas como instrumento para o desenvolvimento regional.

Em 2021, houve a inauguração da nova sede da OTCA na capital federal. As novas instalações da OTCA, assim como o Observatório Regional Amazônico (ORA, ver subseção seguinte), contaram com apoio da cooperação internacional alemã, com recursos do Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ, na sigla em alemão) da República Federal da Alemanha por meio do Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW, na sigla em alemão). Segundo afirmou o ministro Carlos França na cerimônia de inauguração da nova sede da OTCA em Brasília: "Ao adotar uma abordagem regional, que trabalhe em todas as vertentes, a OTCA facilita a convergência estratégica e a articulação técnica e política entre nossos governos, apoiando-nos na consecução de nossos objetivos comuns para a região". Em dezembro de 2022, em encontro bilateral no Itamaraty, a secretária-geral da OTCA, Alexandra Moreira, e o chanceler Carlos França saudaram o novo status de Observador Permanente da OTCA na AGNU.

d) Trabalho, projetos e resultados da OTCA

Quanto às áreas de trabalho da OTCA, são definidas pela AECA no processo de consulta com os países-membros e a partir das propostas técnicas provenientes das reuniões regionais. São oito os temas principais, cada um dividido em subtemas:

1) conservação, proteção e uso sustentável de recursos naturais;
2) assuntos indígenas;
3) gestão regional de saúde;
4) intercâmbio de conhecimento e informação;
5) temas emergentes (mudanças climáticas, desenvolvimento regional e energia);
6) turismo;
7) infraestrutura e transporte; e
8) fortalecimento institucional.

Entre os projetos já executados pela OTCA, destacam-se: 1) o Projeto Monitoramento da Cobertura Florestal na Região Amazônica; 2) o Projeto Monitoramento do Desmatamento, Aproveitamento Florestal e Mudanças no Uso da Terra na Floresta Pan-Amazônica; e 3) o Programa Sistema de Vigilância em Saúde Ambiental para a Região Amazônica (PVSA).

Quanto a exemplos de projeto em execução no âmbito da OTCA, podem-se ressaltar de maneira não exaustiva: 1) o OTCA Biomaz, programa da biodiversidade da OTCA no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, é projeto de cooperação técnica financiado pela Alemanha, que visa à gestão, de forma coordenada, da diversidade biológica e dos serviços ecossistêmicos na região amazônica; 2) o Projeto de Apoio à Elaboração e Implementação da AECA é conduzido por meio da cooperação técnica entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a SP da OTCA e visa a contribuir na promoção do desenvolvimento harmônico dos países-membros; 3) o Projeto Bacia Amazônica (ou Programa Regional de Diversidade Biológica para a Bacia Amazônica), que, por meio da adoção de ações estratégicas, busca implementar uma

gestão integrada dos recursos hídricos e da diversidade biológica, levando em consideração as mudanças climáticas e os conhecimentos tradicionais locais, que devem ser protegidos. Ademais, há grande preocupação com a poluição do rio Amazonas.; 4) o Projeto Amazonas, implementado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), pela ABC e executado pela OTCA, visa a nivelar as capacidades instaladas das entidades de outros países envolvidas com relação à cooperação técnica desenvolvida na região amazônica; 5) o Projeto Planos de Contingência para Proteção da Saúde nos Povos Indígenas Altamente Vulneráveis e em Contato Inicial busca consolidar ações de cooperação para mitigar impactos da pandemia de COVID-19 e ameaças das doenças tropicais nos povos indígenas mais vulneráveis; e 6) o Projeto Bioamazônia visa ao aumento da eficácia da gestão, monitoramento e controle de espécies de fauna e flora silvestres ameaçadas pelo comércio nos países-membros da OTCA.

Em 2021, foram inauguradas, em Brasília, as instalações do ORA. Deverá ser um centro de referência de informação por meio da coleta, gestão e compartilhamento de conhecimento sobre a região. Deverá, também, ser uma plataforma tecnológica de monitoramento da Amazônica. A missão do ORA é promover a aprendizagem socioinstitucional. Estiveram presentes na inauguração das instalações do ORA, o chanceler Carlos França e o vice-presidente da República Hamilton Mourão. Segundo o chanceler: "Esse espaço reforçará a imagem positiva da organização junto a parceiros e interlocutores externos. A OTCA tirou do papel discussões iniciadas nos países da região e tem estimulado a pesquisa científica e o intercâmbio de informações. O Observatório Regional Amazônico é um relevante avanço nessa direção". Segundo o vice-presidente: "As instalações que inauguramos hoje em Brasília refletem o impulso que o Governo do Presidente Bolsonaro tem conferido à cooperação regional no âmbito de uma renovada estratégia nacional para a Amazônia". O ORA foi estabelecido graças à cooperação financeira da Alemanha e o apoio técnico e financeiro da ANA, da ABC e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Ademais, pesquisadores do Instituto Humboldt serão fundamentais na operacionalização do ORA. Não obstante, seu funcionamento dependerá dos orçamentos institucionais dos países-membros. Desse modo, o ORA será um centro de referência de informação e plataforma virtual, que promoverá fluxo de informações, assegurando a cooperação regional (seu *site* já apresenta informações sobre a biodiversidade regional na forma de *dashboards*, boletins e relatórios).

e) OTCA e o Pacto de Letícia

O Pacto de Letícia pela Amazônia nasceu de reunião idealizada pelos presidentes Iván Duque, da Colômbia, e Martín Vizcarra, do Peru. Foi assinado em setembro de 2019 e visa fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da região amazônica. São alguns objetivos do Pacto:

1) gerar respostas conjuntas aos desastres;
2) fortalecer a ação regional para enfrentar o desmatamento, o corte seletivo e a exploração ilegal de minerais; e
3) avançar na geração de conhecimento científico para tomar as melhores decisões para a proteção da Amazônia.

Conforme seu Plano de Ação, apresentado durante a reunião de assinatura do Pacto, há foco principal na soberania e no desenvolvimento para preservar e conservar o bioma amazônico e proteger os povos que o habitam. Vale ressaltar que o Pacto foi firmado em um contexto de críticas internacionais, sobretudo da França, às queimadas na porção brasileira da Amazônia, voltando a trazer ao debate internacional questões sobre a "internacionalização da Amazônia".

Durante a II Cúpula Presidencial pela Amazônia, em agosto de 2020, os líderes dos sete países signatários reafirmaram seu compromisso com o Pacto de Letícia e com seu Plano de Ação. Também concordaram em trabalhar pela adoção de um protocolo referente a incêndios florestais na Amazônia.

Em 2021, os governos de sete países amazônicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname) apoiaram o fortalecimento da OTCA como ferramenta institucional para o trabalho na região amazônica durante a Terceira Cúpula do Pacto de Letícia pela Amazônia, realizada na Colômbia. A SG da OTCA salientou que a região apenas tem a se beneficiar de ações conjuntas para a gestão mais efetiva de recursos locais, funções e serviços ecossistêmicos, bem como implementação de sistemas agroflorestais. Ainda, como bem afirmou o presidente do Equador, Guillermo Lasso, é fundamental que haja um trabalho coordenado com a OTCA para evitar a duplicidade de esforços e manter as prioridades de trabalho em benefício da Amazônia.

f) Oportunidades e desafios para a OTCA

Para o Brasil, a OTCA permite cooperação e integração com países vizinhos, bem como algum contato com o governo venezuelano, o que pode impelir *spillovers* na relação bilateral. A região amazônica apresenta inúmeros ativos socioambientais e presta importantes serviços ambientais ao Brasil e ao mundo. Nesse sentido, poder-se-ia, por meio de ações de desenvolvimento sustentável, promover uma bioeconomia baseada no valor que o conhecimento tradicional e os ativos biológicos podem agregar a bens e serviços. Essa é a proposta de Carlos Nobre, em "Amazônia 4.0": criar uma economia local baseada no conhecimento e no meio ambiente, de forma a promover o desenvolvimento regional e a assegurar tanto a inclusão social quanto a proteção do meio ambiente. Desse modo, a OTCA, ao permitir compartilhamento de informações e cooperação, poderá servir de impulso à consolidação de uma realidade regional mais ambientalmente sustentável, socialmente inclusiva e politicamente estável e segura.

Entre os desafios de atuação dos membros da OTCA estão: controlar os efeitos da ação antrópica; combater atividades ilegais na região; e mudanças nas orientações políticas nacionais. Como salientou o ministro Carlos França na inauguração da nova sede da OTCA, sobre os dois primeiros desafios: "Esses desafios demandam, além da ação militar ou policial, a intervenção do Estado no sentido de resolver questões como a regularização fundiária, a geração de oportunidades econômicas e a atenção social às dezenas de milhões de cidadãos que habitam a Amazônia, no Brasil e nos demais países amazônicos."

i. Controlar os efeitos da ação antrópica

A presença humana pode ameaçar o maior patrimônio em biodiversidade ainda existente no globo terrestre. Nesse sentido, ações de promoção do desenvolvimento sustentável, como as executadas no bojo da OTCA, são imperativas. Cabe notar a importância da região amazônica para os índices pluviométricos nacionais e globais. Os chamados "rios voadores" (Antônio Nobre), constituídos pela evapotranspiração da floresta, referem-se à umidade produzida pela na Amazônia e liberada na atmosfera. Reduzir o desflorestamento local, como o governo brasileiro já tem feito, é um imperativo para todos os países da região. O ministro Carlos França afirmou na inauguração da sede da OTCA que: "Segundo dados do INPE, o desmatamento na Amazônia brasileira entre agosto de 2020 e julho de 2021 reduziu-se cerca de 5% em relação aos doze meses anteriores. Se considerarmos o último mês de agosto, a diminuição é ainda mais significativa: 32,5% em relação

a agosto do ano passado. Os focos de incêndios florestais também regrediram, com redução de cerca de 30% entre janeiro e outubro de 2021 em relação ao mesmo período de 2020".

ii. Combater atividades ilegais

As características naturais da região dificultam a presença estatal efetiva e facilitam a ação de grupos da criminalidade organizada transnacional. Assim, um grande desafio é gerir e monitorar as fronteiras, bem como coibir atividades ilegais, como o tráfico de biodiversidade. A reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal e as ações do governo brasileiro de combate a ilícitos nacionais e transnacionais na região, somadas ao presente fortalecimento institucional da OTCA, são desenvolvimentos positivos diante dos desafios regionais.

iii. Mudanças nas orientações políticas nacionais

A conjuntura política nos Estados-Membros da OTCA é apontada, por alguns analistas, como um desafio futuro para a organização. É possível que mudanças nas orientações políticas nacionais venham a reduzir a margem de atuação da OTCA, que como organização intergovernamental, deve respeitar a soberania de seus membros. Não obstante, à medida que a temática ambiental e o desenvolvimento sustentável se projetam cada vez mais na agenda internacional, a OTCA poderá servir como plataforma ímpar de gestão amazônica, mormente se evitar duplicar esforços com outras iniciativas.

V. União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

a) Criação e objetivo

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi anunciada na Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, e seu tratado constitutivo foi adotado em 2008, na Cúpula de Brasília, por todos os doze países sul-americanos. O tratado constitutivo, que lhe conferiu personalidade jurídica internacional, entrou em vigor em 2011, após nove ratificações – o Brasil o ratificou nesse mesmo ano, sendo o décimo país a fazê-lo.

Como antecedentes, remete-se às cúpulas entre presidentes sul-americanos a partir de 2000, em Brasília, por iniciativa brasileira, ocasião em que houve o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Na terceira cúpula, acordou-se a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que não teve estrutura institucional, até ser substituída pela UNASUL.

De acordo com seu tratado constitutivo, a UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. Foi concebida também como instrumento para "construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe".

b) Contexto

A UNASUL é tributária da estreita concertação política e coincidência de projetos entre os principais mandatários da região em meados dos anos 2000, como Lula, Kirchner, Chávez, Bachelet, Morales e Correa. Pode-se, nesse sentido, utilizar a expressão "onda rosa" na América do Sul, para destacar a ascensão de governos mais alinhados à esquerda e à centro-esquerda no espectro político partidário. Em meio a algumas crises internas e entre países sul-americanos no final dos anos 2000, os líderes regionais procuraram reforçar medidas de construção de confiança mútua e o discurso de que a América do Sul seria capaz de gerir suas próprias crises, sem a necessidade de recurso a atores externos, em especial os Estados Unidos (EUA). Daí, surge a ideia de que a UNASUL seria uma espécie de alternativa à Organização dos Estados Americanos – uma "OEA do B". Não se tratou, entretanto, de projeto que buscou substituir outras iniciativas de integração sub-regionais existentes. Pelo contrário, seu tratado constitutivo afirma que "a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e pela Comunidade Andina (CAN), assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos".

Condições sociais e econômicas também contribuíram para a criação da UNASUL. Vivia-se momento favorável na economia da região, em razão do alto preço das *commodities*, em especial devido ao crescimento chinês. O momento econômico favorável permitiu a melhoria dos indicadores sociais e econômicos, o que retroalimentava os projetos políticos tanto nacionais

quanto regionais. Em 2007 e no início de 2008, já estava dado o cenário que culminaria na eclosão da crise econômico-financeira global. A região, entretanto, sofreu relativamente menos impactos no início da crise, o que contribuiu para a consolidação da UNASUL em momento de fortalecimento da inserção internacional dos países sul-americanos. Essa situação de bonança mudará, no decorrer da década seguinte, com a desaceleração do crescimento chinês (que também sofreu queda forte em 2009, mas se recuperou em 2010) e a redução do preço das *commodities*.

c) Estrutura da UNASUL

A UNASUL é composta por três instâncias políticas decisórias:

1) Conselho de Chefes de Estado e de Governo;
2) Conselho de Ministros das Relações Exteriores; e
3) Conselho de Delegados.

Ademais, mantém doze conselhos temáticos em nível ministerial:

4) Energia (2007);
5) Saúde (2008):
6) Defesa (2008);
7) Infraestrutura e Planejamento (2009);
8) Problema Mundial das Drogas (originalmente Luta contra o Narcotráfico, 2009);
9) Educação (2009);
10) Cultura (2009);
11) Ciência, Tecnologia e Inovação (2009):
12) Desenvolvimento Social (2009);
13) Economia e Finanças (2010);
14) Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional (2012); e
15) Conselho Eleitoral (2012).

Originalmente, em 2009 havia o do Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, que foi desmembrado em três conselhos específicos em 2012.

Por fim, além da Secretaria-Geral (SG), em Quito, tinha outras instâncias temáticas em nível técnico: Foro de Participação Cidadã, Grupo de Trabalho (GT) sobre Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos, GT sobre Cidadania Sul-Americana, Grupo de Alto Nível sobre Gestão do Risco de Desastres, Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos, GT de Altas Autoridades de Cooperação Sul-Sul e Grupo de Altas Autoridades de Juventude. Vinculado ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) havia o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED, em Buenos Aires, com *status* de instância institucional permanente) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE, em Quito). Vinculado ao Conselho Eleitoral Sul-Americano (CE), havia a Unidade Técnico-Administrativa do Conselho Eleitoral (UTACE, em Quito). Vinculado ao Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS), havia o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS, no Rio de Janeiro, com *status* de instância institucional permanente). O Parlamento Sul-Americano, em Cochabamba, mencionado no Tratado Constitutivo, jamais chegou a concretizar-se.

d) Resultados da UNASUL

i. Estabilidade política e cláusula democrática

O momento de surgimento e consolidação da UNASUL coincide com a proliferação de algumas crises internas e entre países sul-americanos, como a crise do Pando na Bolívia (2008), as rusgas entre Colômbia de um lado e de Venezuela e Equador do outro (2008-2010) e a sublevação da polícia no Equador (2010). Naquele momento, houve resposta regional concertada e imediata, com a realização de uma série de cúpulas em curto espaço de tempo, revelando o comprometimento de alto nível com o projeto de integração.

A adoção da "cláusula democrática" da UNASUL ocorreu por meio de protocolo adicional ao tratado constitutivo, em 2010, na esteira da sublevação da polícia equatoriana, que também inspira o aprofundamento de Ushuaia no MERCOSUL (Protocolo de Montevidéu de 2011, que nunca entrou em vigor). De acordo com o Protocolo, ele seria "aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos". Nessas situações, o Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou de Ministros deveria reunir-se, convocado pela presidência *pro tempore* (PPT), de ofício, a pedido do Estado afetado ou de outro membro da UNASUL, podendo aplicar as seguintes medidas: 1) Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL; 2) Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos; 3) Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; 4) Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte; 5) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais. Ademais, o Conselho interporia bons ofícios e realizaria gestões em favor do restabelecimento da democracia, em coordenação com ações realizadas no âmbito de outros documentos internacionais sobre proteção da democracia.

Embora tenha entrado em vigor no plano internacional, em 2014, o documento jamais foi ratificado pelo Brasil (apesar de aprovação de decreto legislativo nesse sentido, em dezembro de 2018) e pelo Paraguai. A suspensão do Paraguai em 2012 não se baseou no protocolo adicional, que não estava em vigor na época, mas na própria carta constitutiva. Naquele momento, constituiu-se um grupo de alto nível para centralizar os esforços sub-regionais em prol do retorno à normalidade democrática no Paraguai.

Ainda com relação ao apoio ao fortalecimento democrático de seus membros, deve-se recordar o Conselho Eleitoral da UNASUL e o envio de mais de duas dezenas de missões eleitorais em menos de uma década.

ii. Defesa

Em termos de defesa, deveria destacar a criação de um conselho (CDS), além de um centro de estudos (CEED, Buenos Aires) e de uma escola superior (ESUDE, Quito). O CDS foi experiência inédita e única na região. Criado em dezembro de 2008, em cúpula extraordinária em Salvador, era instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. O CDS estava sujeito aos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas (ONU) e da Carta da OEA e atuava

conforme princípios como respeito irrestrito à soberania, à integridade e à inviolabilidade territorial dos Estados, à não intervenção em assuntos internos, à autodeterminação dos povos, à plena vigência das instituições democráticas e aos direitos humanos. Tinha como alguns de seus objetivos fortalecer o diálogo e o consenso em matéria de defesa mediante fomento de medidas de confiança e transparência, promover e fortalecer a América do Sul como espaço livre de armas nucleares e de destruição em massa, promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito das indústrias de defesa e compartilhar experiências em operações de paz da ONU.

iii. Infraestrutura e energia

A IIRSA foi incorporada como foro técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009. Ela era composta por nove[912] eixos de integração e de desenvolvimento (o 10º eixo, Andino do Sul, não chegou a ser estruturado), que ocupavam 97% do território e compreendiam 99% da população sul-americana. Reunia um *pool* de cerca de 560 projetos, com investimento estimado de cerca de US$ 200 bilhões, nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Cerca de 160 projetos foram concluídos durante o período de funcionamento de IIRSA/COSIPLAN. Do total da carteira, 83% projetos eram nacionais; 16%, binacionais; e 1%, multinacionais; 90% dos projetos eram na área de transportes; os demais, de energia e comunicações. O COSIPLAN deixou de funcionar em 2019, e muita incerteza se gerou em torno da IIRSA, porém o fim do COSIPLAN não equivale necessariamente à "morte" das obras da IIRSA. Diversos projetos continuaram em execução, assim como parte deles passou a compor a carteira de projetos de infraestrutura pelo subgrupo de infraestrutura física para a integração do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (ver seção anterior sobre o PROSUL).

Para a área de energia, pode-se citar, ainda, o Conselho Energético da UNASUL, cujos debates em torno de um Tratado Energético Sul-Americano não avançaram por conta do ocaso da organização. Esforços para integração regional seguem de maneira *ad hoc*, hoje, por meio de acordos bilaterais específicos – os quais, em geral, podem ser considerados satisfatórios, embora não sejam isentos de óbices a serem superados no decorrer de sua operacionalização, inclusive com o MERCOSUL procurando suprir lacunas dessa agenda.

iv. Outros temas

É importante mencionar alguns outros avanços, como a posição comum sul-americana sobre o problema mundial das drogas (PMD), apresentada na Seção Especial (UNGASS, na sigla

[912] Principais destaques por eixo : 1) Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia): integração energética, destaque para construção de gasodutos; 2) Eixo Interoceânico de Capricórnio (Antofagasta, no Chile – Jujuy, na Argentina – Asunción, no Paraguai – Porto Alegre, no Brasil): integração energética, incorporação de novas terras à agroexportação, biocombustíveis; 3) Eixo do Amazonas (Colômbia, Peru, Equador, Brasil): criação de rede eficiente de transportes entre a bacia Amazônica e o litoral do Pacífico, para exportação; 4) Eixo do Sul (sul do Chile / Talcahuano e Concepción, e da Argentina / Neuquén e Bahía Blanca): exploração de turismo e recursos energéticos (gás e petróleo); 5) Eixo Interoceânico Central (Sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile, sul do Peru): rede de transportes, exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico; 6) Eixo MERCOSUL-Chile (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile): integração energética, ênfase em gasodutos e construção de hidrelétricas; 7) Eixo Peru-Bolívia-Brasil: criação de eixo de transportes entre Brasil, Bolívia e Peru, com conexão portuária peruana no Pacífico, para expansão do comércio com a Ásia; 8) Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (sul e sudoeste do Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai): integração fluvial, aumento na oferta de energia hidrelétrica; 9) Eixo do Escudo Guiano (Venezuela, Guiana, Suriname, extremo-norte do Brasil): aperfeiçoamento da rede rodoviária; e 10) Eixo Andino do Sul (região andina da fronteira Chile-Argentina): turismo, rede de transportes.

em inglês) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o tema em 2016, a política de compras conjuntas de medicamentos, o combate a epidemias regionais, iniciativas na área de segurança e combate ao crime organizado, ciência e tecnologia, educação e cultura. Pode-se destacar a existência do ISAGS, com sede no Rio de Janeiro. Por fim, a UNASUL teve papel na coordenação internacional da região, por exemplo como um dos coordenadores das Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA) ou observador na AGNU.

e) Paralisia da UNASUL

Transições políticas nacionais, em meados dos anos 2010, interromperam o ciclo de maior proximidade principiológica e de projetos entre os países sul-americanos e introduziram maior polaridade na região, opondo, de um lado, países de matriz bolivariana (grosso modo, integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – ALBA) e de outros países de matriz liberal-conservadora (grosso modo, integrantes da Aliança do Pacífico). O sistema mais evidente dessa polarização foi a incapacidade de a UNASUL realizar cúpulas desde 2014.

A crise política interna venezuelana teve fortes reverberações sobre os processos de integração regional, em especial para a exacerbação da polaridade e, no caso da UNASUL, em particular, pelo fato de que a organização foi incapaz de contribuir para sua resolução. Em cenário de polaridade regional, agravado pela crise venezuelana, a UNASUL sofreu com a desaceleração do crescimento econômico regional e com a crise interna brasileira, inicialmente de caráter fiscal e, posteriormente, política, que comprometeram tanto o orçamento da organização, quanto a postura que o Brasil (e, em menor grau, a Argentina) desempenhava de "fiel da balança" entre os dois diferentes grupos de países-membros.

Reflexo que revela a profundidade da crise institucional foi a impossibilidade de chegar-se a consenso para a sucessão do ex-secretário-geral colombiano Ernesto Samper, em 2017, dados os vetos do grupo bolivariano ao único candidato apresentado, o embaixador argentino José Octavio Bordón. Em abril de 2018, quando a Bolívia assumiu a presidência rotativa, houve a suspensão coletiva da participação de seis membros, entre eles o Brasil. Entre 2018 e 2020, o tratado constitutivo foi denunciado por oito países: Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Brasil, Argentina, Chile e Peru. A denúncia brasileira foi apresentada no dia em que o Brasil deveria assumir a PPT. As denúncias são efetivas transcorridos seis meses de sua apresentação. Seguem fazendo parte da UNASUL somente Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela.

Em abril de 2021, o ex-presidente da Bolívia Evo Morales lançou a ideia de RUNASUR, a renovação da UNASUL, feita por e para os "povos" e não pelos governos, buscando congregar movimentos sociais, organizações sindicais e povos e comunidades de todos os países sul-americanos. O projeto foi formalmente apresentado durante a 4ª Assembleia da RUNASUR, realizada em 8 de novembro de 2022, em Buenos Aires. No mesmo mês, ex-presidentes e ex-chanceleres sul-americanos[913], identificados com a esquerda progressista, defenderam, em carta aberta, a retomada da UNASUL: entregaram-na ao presidente eleito Lula e aos presidentes Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolívia), Guillermo Lasso (Equador), Gustavo Petro (Colômbia), Irfaan Ali (Guiana), Mario Abdo Benítez (Paraguai), Pedro Castillo (Peru), Luis Lacalle Pou (Uruguai), Chan Santokhi (Suriname) e Nicolás Maduro (Venezuela). A revitalização

[913] Assinam a carta os ex-presidentes Dilma Rousseff, Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Equador), Eduardo Duhalde (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), José Mujica (Uruguai), Ernesto Samper (Colômbia), bem como ex-ministros de Estado, ex-chanceleres, parlamentares e ex-dirigentes de universidades e organismos internacionais.

do grupo já havia sido aventada em relatório do *think tank* americano *Center for Economic and Policy Research* (CEPR).

Durante a campanha eleitoral de 2022, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva fez diversas menções ao possível relançamento da UNASUL. Em seu discurso de vitória[914], Lula fez menção explícita à UNASUL. Ademais, Lula apontou o embaixador Mauro Vieira como seu futuro chanceler, que, em coletiva de imprensa em dezembro de 2022, reiterou a intenção de retomar o diálogo com fóruns internacionais, incluindo a UNASUL e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Lula salientou a revitalização da UNASUL em seu discurso de posse do terceiro mandato.

[914] "Nas minhas viagens internacionais, e nos contatos que tenho mantido com líderes de diversos países, o que mais escuto é que o mundo sente saudade do Brasil. Saudade daquele que trabalhou pela integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, que fortaleceu o MERCOSUL, e ajudou a criar o G20, a UNASUL, a CELAC e os BRICS."

4.3. Outras iniciativas de integração na América Latina

I. Aliança do Pacífico

a) Características

A Aliança do Pacífico (AP) foi concebida, originalmente, como uma iniciativa econômica e de desenvolvimento entre quatro nações da América Latina: Chile, Colômbia, México e Peru. Os quatro países, somados, têm cerca de 230 milhões de habitantes e representam cerca de 35% do Produto Interno Bruto (PIB) da América Latina; se considerados como um único país, seriam a 8ª economia do planeta, se usada a estimativa feita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2021, com PIB de US$ 2,232 trilhões. Chile, Colômbia e México são membros plenos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Não deve ser confundida com a Comunidade Andina (CAN), ainda existente, mas teve como antecedente o Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano, iniciativa que fora criada no contexto da saída da Venezuela da CAN. O Foro do Arco Pacífico Latino-Americano foi formado em 2007 por, além dos quatro integrantes da Aliança, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras e Nicarágua. O Foro foi criado a partir de discussões suscitadas pelo governo do Peru, em 2006, por conta do anúncio da saída da Venezuela da CAN. À época, salvo Equador (então governado pelo recém-empossado Rafael Correa) e Nicarágua, todos os demais países inclinavam-se ao modelo de regionalismo aberto, e todos, exceto a Nicarágua, tinham tratados de livre comércio firmados com os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE).

A partir do arcabouço formado pelo Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano, os quatro países que viriam a formar a Aliança passaram a debater a possibilidade de uma iniciativa mais profunda. Assim como no caso do Foro, o projeto da AP foi uma iniciativa do Peru, por meio do então presidente Alan García, que convidou Chile, Colômbia, México e Panamá para, em conjunto, aprofundar a integração entre essas economias e definir ações conjuntas para o estreitamento de vínculos comerciais com os países asiáticos banhados pelo Pacífico, tendo como fundação os acordos comerciais bilaterais existentes entre os Estados Partes.

Tendo como origem a Declaração de Lima, de abril de 2011, o bloco foi formalmente estabelecido por meio do Acordo-Marco da Aliança do Pacífico, de junho de 2012, que consagrou a estrutura institucional do mecanismo. Segundo a Declaração de Lima, a intenção da Aliança do Pacífico é "fomentar a integração regional, assim como o maior crescimento, desenvolvimento e competitividade" das economias de seus países, que, por sua vez, se comprometeram a "avançar progressivamente na direção do objetivo de alcançar a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas".

Ao longo de sua primeira década de funcionamento, a AP se consolidou como um mecanismo regional inovador e flexível, que estabelece metas concretas, claras e consoantes com o modelo de desenvolvimento e a política externa de seus quatro países-membros. Em 2016, entrou em vigor o Protocolo Adicional ao Acordo-Marco da AP, que consiste em acordo comercial complementar aos direitos e obrigações comerciais já assumidos pelos países-membros por meio de acordos bilaterais e multilaterais. Com a entrada em vigor do protocolo, 92% dos produtos comercializados entre os países do bloco ficaram livres de tarifas. O documento dispõe ainda sobre regras de origem, obstáculos técnicos ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, facilitação de comércio, contratos públicos, *e-commerce*, serviços financeiros e serviços de transporte marítimo.

Com o tempo, a AP consolidou-se como fórum de negociação de acordos de comércio e mecanismo de articulação política, econômica, de cooperação e de integração composto pelas quatro economias mais competitivas da América Latina e Caribe[915]. Estas buscam a eliminação de tarifas, a integração de seus mercados financeiros via bolsas de valores, a promoção da integração alfandegária e a eliminação de vistos, de modo a avançar a livre circulação de pessoas e capitais, com previsão de consolidação do livre comércio somente em 2030. A AP baseia-se, ainda, no compartilhamento de princípios como a defesa do Estado de Direito e da democracia, a proteção, a promoção, o respeito e a garantia dos direitos humanos e o livre comércio como ferramenta para o desenvolvimento sustentável e para a inserção eficiente no mercado global.

A Aliança organiza-se em presidências rotativas, hoje capitaneada pelo México desde a passagem de bastão feita pela Colômbia na última Cúpula da AP, em janeiro de 2022, com presença de Duque, Piñera, Castillo e do ministro de Fazenda mexicano, ocasião em que firmaram a Declaração da Bahia Málaga-Buenaventura para fortalecer a integração.

Em nível político, os três principais órgãos são: a Cúpula da AP; o Conselho de Ministros (de Relações Exteriores e Comércio Exterior); e o Grupo de Alto Nível (GAN). No GAN, os coordenadores nacionais se reúnem com grupos especializados, buscando avançar agendas como contratações públicas, convergência regulatória, facilitação do comércio, inovação, propriedade intelectual, dentre outros. Atualmente, o bloco apresenta, ainda, quase trinta instâncias técnicas, na forma de grupos técnicos, comitês temáticos, subcomitês e grupos de trabalho. Em paralelo, há outras quatro instâncias importantes: o Conselho de Cooperação; o Conselho Empresarial (CEAP, criado em 2012 como órgão representativo dos setores privados dos países-membros da Aliança); o Conselho de Ministros de Finanças; e a Comissão Interparlamentar. Há, ainda, subordinada pelo Protocolo Comercial, uma Comissão de Livre Comércio, com comitês e subcomitês.

As mais recentes reuniões de alto nível foram a 28ª Reunião de Ministros das Finanças e a 27ª Reunião do Conselho de Ministros de Relações Exteriores e de Comércio Exterior da AP, realizadas em 24 e 25 de novembro de 2022, de forma híbrida, na Cidade do México, e a 26ª Reunião do Conselho de Ministros de Relações Exteriores e de Comércio Exterior, em 20 de outubro de 2022, na qual se discutiram os processos de acessão de Equador e Costa Rica. Em novembro de 2022, o México, durante sua PPT, havia mudado a data da Cúpula, que deveria ocorrer em 14 de dezembro, para Lima, no Peru (país ao qual transmitiria a presidência da Aliança), de modo a facilitar o comparecimento do então presidente peruano, Pedro Castillo. Diante da instabilidade política do Peru, porém, o México anunciou, em dezembro de 2022, suspensão e novo adiamento da Cúpula, sem data.

Existem, hoje, 61 países observadores, a maioria do continente europeu (30), mas também 14 das Américas, onze da Ásia, dois da África e dois da Oceania. Destacam-se EUA, Japão, China, Índia, Reino Unido, Alemanha, França, Argentina, Paraguai e Uruguai – o Brasil, por sua vez, não é país observador. Os dois últimos países a se tornarem observadores foram Irlanda e Paquistão, em janeiro de 2022. Em março de 2022, após a entrada em vigor do acordo de livre comércio (ALC) com Singapura, este país tornou-se o primeiro Estado Associado da AP.

O próximo país candidato à obtenção do status de associado é a Coreia do Sul, já que o Equador, país que também solicitou o início de negociações nesse sentido, poderá ingressar na AP como membro pleno, para o que seria necessária principalmente a assinatura de acordo de livre comércio com o México. A AP mantém ainda negociações com três outros Estados observadores candidatos a tornarem-se Associados: Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

[915] De acordos com dados do *2020 Ease of Doing Business Index* (base 2019).

Em outubro de 2022, durante reunião de ministros, discutiram-se os processos de acessão de Costa Rica e Equador, os quais ainda não foram concluídos. Guatemala e Panamá, por sua vez, também pleiteiam acessão como membros plenos.

b) Principais resultados

i. Comércio extra e intrabloco

Em 2022, a AP celebra dez anos de existência. Ao longo desse período, o bloco logrou incrementar seu comércio intra e extrabloco, tanto em exportações quanto em importações, além de aumentar o volume de investimentos nos países-membros e promover a integração com outros blocos, a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O bloco consolidou-se, desse modo, como a 8ª potência econômica do mundo, abrangendo 230 milhões de pessoas e representando quase a metade do PIB da América Latina e Caribe.

No âmbito da Aliança, há 66 acordos de comércio em vigor, que oferecem acesso preferencial a 79 países. O comércio realizado pelo bloco representa 2,7% do comércio global. O valor total das exportações dos países-membros mais que triplicou entre 2001 e 2019, atingindo US$ 614 bilhões. Os principais destinos dessas exportações são EUA (mais da metade), China, Canadá, Japão e Brasil. Dentre os principais produtos de exportação destacam-se: óleos brutos de petróleo, cobre e ouro, na indústria extrativa, frutas, cerveja e café, nos produtos agrícolas, e veículos automobilísticos e partes e acessórios, na indústria da transformação (*manufacturing*). Também o comércio intrabloco cresceu expressivamente: entre 2001 e 2019, passou de US$ 4,3 para US$ 16,6 bilhões. Além disso, as importações seguiram a mesma tendência, crescendo a uma taxa de 6.3% a.a. No que se refere a serviços, os países da AP respondem por 28% do total de serviços exportados da América Latina e Caribe, com destaque para turismo (64%) e transportes (16%). Para a Ásia, em particular, os países da AP exportaram, nos últimos cinco anos, principalmente produtos da indústria extrativa.

No âmbito de investimentos, os países da AP receberam, entre 2014 e 2019, US$ 402 bilhões em Investimento Estrangeiro Direto (IED), sendo o México o receptor do maior volume. Os maiores investidores nos países da AP são EUA (respondem por aproximadamente 25%), Espanha, China, Alemanha e Canadá. A AP é, pois, o 8º maior recipiente de IED no mundo, representando 44% dos investimentos totais na América Latina e Caribe (2014-2019). Nesse contexto, empresas de diversos setores, como Nestlé (agronegócio), Softbank e Mercado Livre (indústria 4.0) e Ford (indústria de transformação), estão presentes no Chile, na Colômbia, no México e no Peru, contribuindo para a geração local de empregos. A AP também conta com as Iniciativas de Facilitação de Investimento (IFIAP), espaço no qual se identifica e se busca superar barreiras ao investimento e ao comércio intrarregional, além de melhorar o ambiente para negócios. Insere-se, ainda, em seu âmbito, o Mercado Integrado Latino-Americano (MILA), integração entre as Bolsas de Valores de Bogotá, Lima e Santiago estabelecida em junho de 2010. O MILA iniciou suas operações conjuntas em maio de 2011, somando-se a ele a Bolsa Mexicana de Valores em 2014 – hoje, o MILA é a segunda maior bolsa de valores latino-americana. O objetivo do MILA é desenvolver o mercado de capitais por meio da integração dos quatro países, permitindo aos investidores acesso a maior oferta de valores, emissores e fontes de financiamento.

Outro ponto de avanço dos últimos dez anos do bloco (2012-2022) foi a questão da conectividade marítima. Por suas posições estratégicas, México (bioceânico), Colômbia, Peru e Chile desfrutam de vantagens na conectividade a portos internacionais, sobretudo na região da

Ásia-Pacífico – Calcutá (Índia), Karachi (Paquistão), Hong Kong e Xangai (China), Busan (Coreia do Sul) e Tóquio (Japão). Nesse sentido, o bloco firmou acordos de facilitação do transporte marítimo e do *e-commerce*, como o acordo de reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital e o acordo de reconhecimento mútuo do Operador Econômico Autorizado (OEA).

ii. Cooperação em outros temas

A AP também promoveu importantes iniciativas nos âmbitos da educação, cultura e livre mobilidade, nos seus dez anos de existência. São exemplos disso a Plataforma de Mobilidade Acadêmica, estabelecida em 2013 com o objetivo de promover o intercâmbio acadêmico entre jovens dos países-membros; o Programa de Voluntariado Juvenil da Aliança; o Fundo de Cooperação da AP, que entrou em funcionamento em 2020 e cujos recursos foram destinados a projetos que contribuíram com a recuperação econômica no contexto da pandemia da COVID-19; e, por fim, o Conselho de Cooperação, criado como *locus* de concertação de iniciativas de cooperação dos membros plenos com os observadores. Também já foram negociados acordos que buscam fortalecer a Plataforma de Intercâmbio de Informações Imediatas para a Segurança Migratória da AP e promover eliminação de vistos de turismo entre os quatro países da Aliança, em vigência desde novembro de 2012. Na sétima Cúpula, em Santiago de Cali, tomou-se a decisão de criação de um fundo de cooperação de US$ 1 milhão, com o propósito de ingressar em novos mercados e fortalecer o objetivo da aliança enquanto bloco econômico. Outro acordo de grande importância entre os países da Aliança diz respeito à instalação de embaixadas e consulados comuns, a exemplo da embaixada compartilhada entre os quatro países em Gana, além de acordos parciais, como as embaixadas compartilhadas entre Chile e Colômbia na Argélia e no Marrocos, e a embaixada compartilhada entre Colômbia e Peru no Vietnã.

c) Visão Estratégica da Aliança do Pacífico para 2030

Segundo o documento "Visão Estratégica da Aliança do Pacífico para 2030", a Aliança, para que continue a dar impulso e consolidar uma área de integração profunda, dentro de seus planos de maior crescimento, desenvolvimento e competitividade, contribuindo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), enfoca seus trabalhos em quatro eixos: uma aliança mais integrada; mais global; mais conectada; e mais cidadã.

Na busca por uma AP mais integrada, o documento versa sobre o objetivo de um bloco comercial que cresce de forma sustentável, dependendo menos de matérias-primas e contando com um mercado mais competitivo, eficiente, produtivo e plenamente integrado. Dentro desse grande objetivo, há no plano da Aliança uma série de objetivos e metas específicos: buscar, até 2030, duplicar o comércio entre os países do bloco por meio da conjunção entre cadeias produtivas e da incorporação aos fluxos do comércio internacional das pequenas e médias empresas; impulsionar a abertura comercial por meio de um comércio ágil, simples, sem tarifas, barreiras sanitárias nem obstáculos técnicos, com homologação de padrões e regras que confiram segurança jurídica; desenvolver e implementar iniciativas de promoção e facilitação de investimentos na Aliança em setores intensivos em tecnologia e infraestrutura; construir uma região cada vez mais resiliente e inclusiva, com base nos objetivos da Agenda 2030 e nos compromissos do Acordo de Paris; fortalecer e institucionalizar mecanismos de transferência de riscos catastróficos, com estratégias conjuntas e mecanismos financeiros que protejam as finanças públicas nacionais; fortalecer e ampliar a participação do setor privado por meio do trabalho do Conselho Empresarial da AP;

implementar uma estratégia regional de fomento à inovação e ao empreendedorismo; promover o desenvolvimento do setor de serviços, consolidando suas exportações; consolidar um mercado regional de capitais mais integrado, com maior visibilidade ante investidores globais e que conte com uma base ampla e diversificada de participantes e produtos financeiros disponíveis.

Na busca por uma AP mais global, considera-se que o bloco continuará promovendo o livre comércio e a globalização. Nesse cenário, espera-se que haja articulação efetiva com o Foro de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) e com a OCDE, além de o bloco ter alcançado os níveis esperados de integração econômica regional, considerando a Agenda 2030. Dentro desse objetivo, as metas específicas são: converter-se na principal plataforma de integração comercial na América Latina, aprofundando acordos comerciais e de cooperação com outros países e blocos que compartilhem modelos similares de desenvolvimento econômico e de integração ao mercado internacional; consolidar a figura dos Estados Associados, com a projetada ampliação para pelo menos dez novos, conformando uma rede de integração mais complexa entre a América Latina e o mundo, aproveitando economias de escala; estabelecer novas representações diplomáticas e escritórios comerciais compartilhados e continuar as tarefas conjuntas das agências de promoção de exportações, além de impulsionar o turismo; contar com programas ativos e projetos de cooperação com os Estados Observadores, organismos e entidades internacionais e promover a cooperação Sul-Sul; estabelecer vínculos de cooperação econômico e comercial com outros blocos, em especial com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), assim como obter o *status* de observador na APEC, dentro do objetivo de consolidar um caminho para alcançar uma área de livre comércio com a Ásia-Pacífico; estabelecer uma relação de cooperação estruturada com a UE, que permita aprofundar os vínculos birregionais; incorporar os quatro membros da Aliança à OCDE (faltando apenas o Peru, em processo de acessão) e integrá-los a foros multilaterais de relevância como o G20; dar impulso ao Sistema Multilateral de Comércio e trabalhar para reforçar a Organização Mundial do Comércio (OMC); implementar um visto unificado para que visitantes estrangeiros visitem os países da Aliança com um único documento; buscar combater práticas agressivas de evasão tributária; participar de forma ativa de discussões globais sobre o tratamento tributário de serviços digitais; fortalecer o comércio regional a partir de políticas que melhorem a capacidade de pequenas e médias empresas de aceder a financiamentos e que apoiem sua internacionalização.

Na busca por uma AP mais conectada, considera-se que, embora as distâncias e barreiras já não existam para muitos, ainda há uma grande parcela da população alheia a esses avanços. Para que cidadãos e empresas dos países da Aliança estejam conectados digitalmente e tenham acesso a informações, o bloco terá como objetivos específicos: configurar-se como Mercado Regional Digital, que incorpore tecnologias da informação e da comunicação nos processos produtivos e que disponha de infraestrutura que facilite, incentive, proteja investimentos e que conte com capital humano capacitado no uso dessas tecnologias; promover o acesso de pequenas e médias empresas às novas tecnologias; aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da Economia 4.0 como ferramenta para a competitividade; melhorar a conectividade com maior investimento em infraestrutura, promovendo práticas de política pública e de financiamento para dar impulso, entre outros, à internacionalização das pequenas e médias empresas; liderar a interoperabilidade das Janelas Únicas de Comércio e no comércio sem papel, conectado em tempo real aos operadores e agentes comerciais; contar com princípios orientadores de regulação que promovam a adoção de tecnologias inovadoras que comentem a competência e a inclusão no sistema financeiro, preservando ao mesmo tempo sua estabilidade e a integridade, para fomentar seu desenvolvimento e consolidar os esforços feitos para lograr maior integração financeira.

Finalmente, na busca por uma AP mais cidadã, considera-se um cenário de livre circulação de pessoas, com oportunidades de trabalho, acadêmicas, culturais e de negócios, com a consolidação de uma identidade reconhecida e baseada em valores, princípios, costumes e uma visão comum. Para isso, em um processo no qual estejam reforçados o diálogo e os programas estratégicos entre os setores governamentais, empresariais, acadêmicos e a sociedade civil dos países da Aliança, os objetivos específicos são: alcançar os ODS e garantir que os benefícios da Aliança cheguem a todos os cidadãos, contribuindo para superar a desigualdade e a pobreza; contar com uma agenda sustentável com projetos conjuntos para adaptação e mitigação dos efeitos da mudança climática e energia limpa; contribuir para a inclusão por meio da transversalização do enfoque de gênero na Aliança; estabelecer mecanismos para complementar e incrementar os recursos financeiros que promovam medidas para fazer frente à mudança climática e contribuam ao crescimento verde; manter relação estreita com a sociedade civil, a academia, o setor privado e os empreendedores; alcançar a livre circulação de pessoas (trabalho, profissional e turismo); ampliar a plataforma de mobilidade estudantil e acadêmica, a nível técnico profissional e universitário; construir identidade cultural a partir de programas de voluntariado, férias e trabalho, e de fomento ao esporte; ser destino reconhecido de turismo sustentável e programas entre os países do bloco.

d) Relações MERCOSUL-Aliança do Pacífico

MERCOSUL e AP representam mais de 80% do comércio regional da América Latina e Caribe e 90% do seu PIB e fluxos de IED. Entre os dois blocos não há, atualmente, proposta de livre comércio, mas, sim, de facilitação comercial. Os principais pontos da agenda comum são: facilitação de comércio e cooperação aduaneira (sob o signo de complementaridade e não rivalidade). Como mencionado pelo então chanceler Aloysio Nunes, em 2018, a parceria entre os blocos representaria um vetor de modernização e de integração regional, centrado no "novo polo dinâmico na economia mundial".

O processo de aproximação foi-se intensificando a partir de 2014, com reuniões periódicas entre o Grupo Mercado Comum (GCM) e a AP. Em novembro daquele ano, foi organizado, em Santiago, no Chile, o seminário "Diálogo Sobre a Integração Regional: a Aliança do Pacífico e o MERCOSUL", iniciativa do governo chileno. Por ocasião do evento, a CEPAL viria a apoiar o processo de "convergência na diversidade" entre MERCOSUL e AP, considerando que o forte peso econômico e demográfico dos dois agrupamentos permitiria potencial catalisador da integração da região como um todo. No caso, o que se desejava era uma convergência que fosse além da eliminação das tarifas alfandegárias, englobando avanços regulatórios, na facilitação de comércio e na acumulação de origem. Em termos estatísticos, o comércio de bens entre os dois blocos atingiria seu nível mais alto em 2012; posteriormente, houve queda em quatro anos seguidos, com contração acumulada de 38% no período.

Nos primeiros anos após 2014, foram registrados importantes avanços entre os membros dos dois blocos, que são potenciais facilitadores de convergência em médio prazo. Entre 2015 e 2016, o Brasil assinou acordos de promoção e facilitação de investimentos (ACFI) com cada um dos membros da AP. Do lado da Aliança, o México iniciou no mesmo período negociações com Argentina e Brasil, com o intuito de aprofundar acordos de comércio preferencial – por acaso, são as duas relações bilaterais mais importantes entre as economias latino-americanas que ainda não se encontram plenamente liberalizadas. AP e MERCOSUL também começaram, nesse período, a intensificar a agenda de negociações com sócios extrarregionais. Essas ações são reflexo de

interesse natural de reforçar relações comerciais e de investimento com parceiros relevantes, sobretudo em um contexto global de grande incerteza. Contudo, tais negociações não devem interferir na agenda de convergência entre os dois blocos latino-americanos. De fato, contar com um espaço econômico regional mais integrado atua no sentido de reforçar a atratividade e o poder de negociação de ambos os blocos frente às economias industrializadas do Norte global, às economias emergentes da Ásia e a outros parceiros extrarregionais.

Em abril de 2017, realizou-se Reunião Ministerial MERCOSUL-AP, em Buenos Aires. Os ministros das Relações Exteriores e os ministros de Comércio Exterior e da Produção do MERCOSUL e da AP, na reunião, compartilharam os avanços de cada processo e debateram a possibilidade de explorar ações de interesse comum no âmbito da integração econômica regional. Os ministros trocaram opiniões sobre a conjuntura internacional e concordaram sobre a importância de responder aos desafios atuais por meio da intensificação dos esforços em favor do livre comércio e da integração regional. Nesse sentido, acordaram continuar a aproximação entre o MERCOSUL e a AP e consideraram oportuno estabelecer linhas de trabalho em facilitação do comércio, cooperação aduaneira, promoção comercial, apoio às Pequenas e Médias Empresas e identificação de possíveis cadeias de valor regional, as quais foram identificadas por ambos os blocos em maio de 2016.

Na reunião, também se acordou instruir o GAN da Aliança e o GMC do MERCOSUL a reunirem-se periodicamente para avançar nos temas identificados entre os dois mecanismos de integração, para o que estabeleceram um Roteiro de Atividades (*Hoja de Ruta*). Esse documento representou passo decisivo no processo de aproximação, ao fixar pontos a serem trabalhados por MERCOSUL e AP, com vistas à assinatura de um acordo comercial entre os dois blocos. Assim, o roteiro aprofunda e identifica áreas de trabalho conjunto, como a eliminação de barreiras não tarifárias, cooperação regulatória, promoção comercial e pequenas e médias empresas (PMEs), facilitação do comércio de bens e serviços e turismo. Além disso, outras áreas são estabelecidas para a troca de experiências, como agenda digital, comércio inclusivo, gênero, mobilidade acadêmica, cultura e mobilidade de pessoas. Os ministros destacaram, ainda, a realização da primeira reunião técnica entre o MERCOSUL e a AP, em matéria de cooperação aduaneira, em Buenos Aires, em março de 2017. Sobre o processo de integração regional, os Ministros destacaram os objetivos de abertura comercial e desenvolvimento econômico e social da região, promovidos pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de que todos os países do MERCOSUL e da Aliança são membros. Por último, os ministros reafirmaram a importância de um sistema multilateral de comércio aberto, previsível, transparente, inclusivo e baseado em regras internacionais, comprometendo-se a trabalhar com o objetivo de alcançar na 11ª Conferência Ministerial da OMC (Buenos Aires, dezembro de 2017) resultados concretos que permitam avançar as negociações e fortalecer o papel da OMC para enfrentar os desafios do século XXI.

Em 2018, em paralelo à 13ª Cúpula da AP, ocorreu a 1ª Cúpula MERCOSUL-AP, em Puerto Vallarta (México), a nível presidencial, na qual foram discutidas boas práticas comuns e o aprofundamento de novos temas (facilitação de investimentos, comércio serviços, agenda digital). A reunião resultou em uma Declaração Presidencial com um anexo, o Plano de Ação de Puerto Vallarta. A Declaração Presidencial teve como ponto inicial o compromisso com o sistema multilateral de comércio, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da OMC. As partes concordaram em seguir fomentando o livre comércio e o regionalismo aberto, sem barreiras injustificadas ao comércio, evitando o protecionismo. Também houve convergência no objetivo de fortalecer vínculos de cooperação e impulsionar as relações econômicas e comerciais em áreas de interesse comum, além de avançar na integração regional, considerando

oportunidades e desafios globais. As partes concordaram em promover e facilitar o comércio inclusivo entre os mercados de ambos os blocos por meio da implementação da Declaração. Também acordaram avançar e aprofundar a integração entre as partes pela implementação de um Plano de Ação, para complementar e ampliar a *Hoja de Ruta* existente. Os presidentes concordaram em dar seguimento ao Plano de Ação por parte dos Coordenadores Nacionais da AP e das contrapartes do MERCOSUL, por meio de reuniões semestrais, e em avaliar como continuar aprofundando a relação comercial entre os blocos com vistas a alcançar um eventual acordo-quadro de livre comércio. Finalmente, houve reconhecimento ao apoio que os organismos regionais oferecem às atividades entre o MERCOSUL e a AP.

O Plano de Ação de Puerto Vallarta foi estabelecido com o objetivo de complementar e ampliar a *Hoja de Ruta*, fixando uma agenda ampla de cooperação, com temas como cultura e turismo, e transcendendo os temas de comércio exterior, de modo a alcançar eventual acordo-quadro de livre comércio. Cumpre destacar os principais pontos temáticos da Declaração Presidencial da Cúpula MERCOSUL-AP de 2018 e do seu respectivo anexo, o Plano de Ação:

1) Barreiras não tarifárias: as partes concordaram sobre a necessidade de não se aplicarem barreiras desnecessárias ao comércio entre os países da dois blocos, em todo nível de governo. Entre as ações a serem implementadas estão: trabalhar na identificação, em coordenação com o setor privado, das medidas não tarifárias que obstaculizam o comércio entre os países da Aliança e do MERCOSUL; a partir dos resultados das análises, determinar ações pertinentes para não aplicação de barreiras não tarifárias.
2) Cadeias regionais de valor e acumulação de origem: as partes concordaram que a acumulação de origem é uma ferramenta para lograr encadeamentos produtivos, por isso é importante buscar ações de cooperação que ofereçam facilidades ao setor privado. Entre as ações a serem implementadas, estão: trocar experiências de acumulação dos regimes de origem existentes nos países da AP e MERCOSUL, incluindo acumulação ampliada, assim como as ações que vêm sendo implementadas para desenvolver encadeamentos produtivos; realizar um segundo seminário de especialistas sobre cadeias regionais de valor e acumulação de origem, com a participação do setor privado, para, entre outros objetivos, identificar possibilidades de encadeamentos produtivos; avaliar realização de estudo dos encadeamentos produtivos dentro da região. Para dar seguimento aos temas pertinentes do plano de ação, as partes decidiram fazer a segunda reunião de especialistas em Origem à margem da próxima reunião do Regime Geral de Origem da ALADI.
3) Facilitação de comércio: as partes concordaram no objetivo de concluir um Acordo-Quadro sobre Facilitação de Comércio entre o MERCOSUL e a Aliança. Entre as ações a serem implementadas: avançar na implementação de Programas de Operador Econômico Autorizado (OEA) na região e fomentar o estabelecimento de acordos de reconhecimento mútuo entre os programas de OEA e dos respectivos operadores autorizados; intercâmbio de informação sobre a operação dos programas de OEA entre os países da AP e do MERCOSUL, identificando melhores práticas para a promoção de sua utilização; elaboração de um Plano de Trabalho para a assinatura de um Acordo de Reconhecimento Mútuo entre os países da AP e do MERCOSUL; promover a interoperabilidade dos Portais Únicos de Comércio Exterior; fazer, no segundo semestre de 2018, um seminário de especialistas em facilitação do comércio para, entre outros objetivos: compartilhar boas práticas para a implementação do Acordo sobre Facilitação do Comércio; trocar experiências e boas práticas relativas aos comitês nacionais de facilitação do comércio; trocar experiências na implementação e expansão de sistemas de gestão de risco; avançar

na implementação do certificado de origem digital da ALADI; intercambiar experiências no uso do certificado fitossanitário na região; realizar a terceira reunião de especialistas em temas aduaneiros da AP e do MERCOSUL.

4) Promoção comercial e micro, pequenas e médias empresas (MPMEs): acordaram-se as seguintes providências – trocar informação e experiências sobre políticas de apoio à internacionalização das MPMEs; implementar o intercâmbio de informação sobre MPMEs; realizar videoconferência sobre o tema para identificar formas de cooperação sobre MPMEs.
5) Facilitação do comércio de serviços: as partes concordaram sobre a necessidade de impulsionar o comércio de serviços entre os países, aumentar fluxos recíprocos, simplificar procedimentos ou requisitos necessários para prestar serviços e fortalecer a formação de cadeias de valor. Entre as ações a serem implementadas, estão: realizar videoconferência das instâncias de comércio de serviços de ambos os blocos para intercâmbio de informação em suas respectivas áreas de trabalho e competências, fomentar diálogo e identificar oportunidades de cooperação em temas de interesse comum; fazer *Hoja de Ruta* entre os blocos; realizar encontro de especialistas para avançar, entre outros, nos seguintes temas: boas práticas sobre políticas públicas voltadas para os Serviços Baseados em Conhecimento (SBC), para avaliar a definição de estratégia para seu desenvolvimento; impulsionar os trabalhos nos setores de maior potencial; identificar iniciativas conjuntas que impulsionem o comércio de SBC entre os dois blocos, com a contribuição da informação fornecida pelo setor privado e setor público; avaliar a possibilidade de criar uma plataforma digital para SBC, em que os prestadores regionais possam oferecer seus serviços por meio de internet a empresas usuárias da região; sistemas de compilação e estatísticas em matéria de serviços, especialmente aquelas estatísticas referentes aos SBC.
6) Agenda digital: as posições tiveram base na agenda desenvolvida sobre o tema nos blocos. As partes acordaram em trocar experiências e boas práticas em matéria digital, proteção de dados pessoais, assinatura digital, segurança cibernética, dados abertos, marcos para fortalecer as competências digitais e políticas para construir um mercado digital regional. Entre as ações a serem implementadas, estão: trocar informação sobre o tratamento do tema em cada bloco; trocar experiências em matéria de políticas nacionais sobre segurança cibernética, proteção de dados pessoais e avaliar a possibilidade de trabalhar em diretrizes comuns; compartilhar diretrizes ou guias em matéria de dados abertos (*open data*); troca de experiências no desenho de marcos de referência para fortalecer habilidades digitais e pensamento computacional para preparar as pessoas para os trabalhos do futuro; trocar informação sobre perspectivas de desenvolvimento de um mercado digital regional; avaliar ações para promover o desenvolvimento do comércio eletrônico; trocar experiências e boas práticas em assinatura eletrônica avançada ou assinatura digital; videoconferência para avançar no tema.
7) Cooperação regulatória: as partes concordaram em facilitar comércio e melhorar eficiência e competitividade via cooperação regulatória entre os países dos blocos; defenderam a adoção de enfoques transversais ou por setores e/ou produtos. Entre as ações a serem implementadas, estão: identificar e avaliar setores de interesse dos países, em coordenação com setor privado; compartilhar a normativa regulatória em cada um dos setores de interesse; fazer uma análise das necessidades e oportunidades das indústrias dos países que se identificaram na etapa anterior; avaliar o início de uma possível negociação em algum dos setores de interesse identificados entre os países.

8) Facilitação de investimentos: entre as ações a serem implementadas, estão - definir ações de cooperação em matéria de facilitação de investimentos; identificar barreiras e oportunidades em investimentos e acesso a mercados; realizar seminário de especialistas sobre facilitação de investimentos, com participação do setor privado, para intercambiar informação sobre os regimes de cada país, acordos de facilitação de investimentos dos países de ambos os agrupamentos e o tratamento internacional do tema.
9) Comércio inclusivo e gênero: as partes concordaram em fomentar comércio inclusivo, promover participação de empresárias nas iniciativas de ambos os blocos. Entre as ações a serem implementadas, estão: explorar áreas que permitam ampliar o enfoque inclusivo das relações comerciais entre ambos os processos e avaliar mecanismos que permitam o empoderamento econômico das mulheres; realizar o primeiro foro de empresárias líderes dos países dos dois blocos, com a finalidade de identificar as barreiras e desigualdades de gênero que dificultam a participação das mulheres para a exportação e facilitar o intercâmbio comercial. A partir desses resultados, implementar ações para a eliminação das barreiras; trocar informação sobre plataformas e outros mecanismos de mulheres empresárias.
10) Intercâmbio de experiências em mobilidade acadêmica: as partes concordaram sobre a importância do intercâmbio de experiências sobre o funcionamento das plataformas de mobilidade acadêmica e estudantil dos países da AP e do MERCOSUL. Entre as ações a serem implementadas, estão: identificar as instituições educacionais que poderiam compartilhar experiências de intercâmbio académico; compilar informação sobre o funcionamento das plataformas e o acompanhamento dos bolsistas beneficiados em cada mecanismo; trocar informação sobre boas práticas com vistas a gerar futuro intercâmbio acadêmico e estudantil mais concreto entre os mecanismos.
11) Turismo: as partes apontaram como prioridade desenvolver esquemas de cooperação entre os países da AP e do MERCOSUL para incrementar o número de turistas entre os dois mecanismos. Em cultura, as partes destacaram a necessidade de fortalecer os vínculos culturais entre os países da AP e do MERCOSUL, por meio, por exemplo, do intercâmbio de experiências e boas práticas em matéria de cultura.
12) Mobilidade de pessoas: as partes destacaram a importância da troca de experiências em benefício dos cidadãos: carteiras de motorista comunitárias, programa de férias e trabalho, regulação de estágio, revalidação de diplomas, entre outros exemplos.

Atualmente, o MERCOSUL mantém Acordos de Complementação Econômica (ACE) com Chile (ACE-35), Colômbia (ACE-72), Peru (ACE-58) e México (ACE-54 e 55). No contexto do governo de Michel Temer, no Brasil, e Maurício Macri, na Argentina, foram engendrados esforços políticos para negociação de um acordo de livre comércio MERCOSUL-AP, que tiveram como maior resultado o Plano de Ação. Desde então, porém, processos internos de transição política, como o fim do governo de Peña Nieto e a eleição de López Obrador, no México, têm dificultado a consecução do Plano.

e) Desafios

Destacam-se como obstáculos para a consecução dos resultados da AP:

1) A estrutura pouco institucionalizada do bloco, na qual inexiste um secretariado permanente; por conta disso, o bloco resulta excessivamente dependente dos presidentes nacionais para que as agendas compartilhadas avancem;

2) Os baixos níveis do intercâmbio comercial intrabloco, apesar de a AP contar com acordos comerciais de grande alcance e liberalização progressiva entre seus membros;
3) A incapacidade da AP de expandir-se, incorporando novos membros plenos na região, a despeito de países como Equador, Panamá e Costa Rica terem mostrado grande interesse em adesão;
4) Contrastes econômicos e ideológicos existentes entre os países membros;

Além disso, a própria implementação da Visão Estratégica 2030 representa um desafio, ainda mais em um momento de alteração do cenário político que facilitou a sua negociação. No que diz respeito aos desafios políticos à evolução do bloco, devem-se mencionar episódios como a renúncia do presidente Pedro Pablo Kuczynski, do Peru, e a vitória de López Obrador, no México, em 2018, pondo fim ao governo de Peña Nieto. Ademais, em 2019, protestos generalizados no Chile culminaram na convocação de uma Constituinte, no fim do governo de Piñera e na eleição do político de esquerda Gabriel Boric, em 2022. Outros eventos recentes importantes foram a vitória e posterior queda de Pedro Castillo, no Peru, e vitória de Gustavo Petro, na Colômbia, ambos de esquerda. As novas conformações políticas de Peru, Chile, Colômbia e México são, hoje, pois, muito distintas daquela de 2018, quando foi estabelecido a Visão Estratégica para 2030, assinada pelos então presidentes Sebastian Piñera, Enrique Peña Nieto, Juan Manuel Santos e Martin Vizcarra – todos identificados com a centro-direita.

Quando aos contrastes econômicos entre os membros plenos, o México destaca-se, ao concentrar o maior percentual do aumento do volume de comércio do bloco, além de captar a maioria dos IED destinados à AP – o que revela matizes no desempenho do projeto de integração. Além disso, apesar dos bons resultados econômicos dos últimos dez anos, persiste a concentração das exportações de Colômbia, Chile e Peru aos EUA, que são o destino de mais de 80% do volume total.

Alguns autores apontam, ainda, a existência de um déficit identitário no bloco. As críticas centram-se na fragilidade da noção de cidadania dentro do bloco, cujo fortalecimento demandaria o reforço das iniciativas de livre mobilidade, de educação e de geração de empregos, além da promoção da igualdade de gênero na região. Trata-se, no entanto, de objetivos institucionais oficiais da AP, de modo que a crítica relativa ao déficit identitário deve ser matizada levando-se em conta os objetivos comuns a quaisquer iniciativas de integração regional.

4.4. Sistema interamericano

I. Organização dos Estados Americanos (OEA)

a) Antecedentes e o contexto de conformação da OEA

Como antecedentes mais diretos da Organização dos Estados Americanos (OEA), devem-se citar as conferências interamericanas ou pan-americanas organizadas a partir de 1889. Ademais, é importante mencionar a União de Repúblicas Americanas e, como seu secretariado, a sua União Pan-americana, estabelecida em 1910, que sucederia à União Internacional das Repúblicas Americanas e seu *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas, estabelecidos em 1890. Como antecedentes de ordem ideológica, as referências mais distantes seriam a Doutrina Monroe, de 1823, e o Congresso do Panamá, de 1826. Outro instrumento considerado válido no processo de consolidação de antecedentes da OEA é a Ata de Chapultepec, firmada em 1945, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, que previa em seus termos a solidariedade (defesa) mútua em caso de agressão contra qualquer das partes assinantes – anterior, portanto, ao princípio equivalente estabelecido no Tratado do Atlântico Norte e na sua organização (OTAN).

No período do imediato pós-Segunda Guerra, cabe destaque à previsão, na própria Carta das Nações Unidas (ONU), do estabelecimento de acordos ou organismos regionais destinados a tratar de assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional (Capítulo VIII, Artigo 52). Finalmente, cabe recordar a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no Rio de Janeiro, em 1947, que positivou o compromisso político assumido em Chapultepec.

Quanto à OEA, sua fundação data de 1948, com a assinatura da Carta de Bogotá. A organização tem como sede Washington, nos Estados Unidos (EUA), e tem a distinção de ser a mais antiga organização de caráter regional em atividade. A OEA foi fundada por 21 países, entre os quais o Brasil, e tem como finalidades a construção de uma ordem de paz e de justiça no continente americano, a promoção da solidariedade, do desenvolvimento e da cooperação entre os Estados da região, além da defesa da democracia e dos direitos humanos. Os quatro pilares fundamentais da OEA são, portanto: democracia, desenvolvimento integral, direitos humanos e segurança multidimensional. A organização tem hoje 35 Estados-Membros (embora Cuba tenha optado por não retornar à Organização desde 2009 e a Nicarágua esteja em processo de retirada), além de 71 observadores permanentes[916].

Alguns marcos políticos e institucionais importantes na história do sistema interamericano, em geral, e da OEA, em particular, são: 1) o processo de adensamento e transformações institucionais por que passou a OEA, desde a adoção de sua Carta, incluindo as emendas posteriores (entre 1967 e 1993); 2) a "exclusão" de Cuba do sistema interamericano em 1962 e o levantamento dessa suspensão em 2009; 3) a consolidação de um sistema interamericano de direitos humanos; e 4) a adoção de uma Carta Democrática, em 2001, que foi precedida pela Resolução Democracia Representativa (Resolução 1080) e pelo Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, ambos de 1991. Outros pontos que poderiam ser lembrados seriam tratados e acordos não relacionados à temática dos direitos humanos, como o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (1948) e aqueles relacionados a

[916] A Rússia foi suspensa como Estado Observador Permanente, por votação do Conselho Permanente da OEA, em abril de 2022, na qual o Brasil se absteve.

segurança e terrorismo, e episódios como a intervenção na República Dominicana em 1965, as discussões sobre o estabelecimento de uma força interamericana permanente, a suspensão de Honduras em 2009 em aplicação da cláusula democrática, e o anúncio da Nicarágua de saída da OEA em novembro de 2021.

b) Estrutura institucional

A Assembleia Geral (AG-OEA) é o órgão superior da OEA. A Assembleia veio a suceder, desde o Protocolo de Buenos Aires de 1967, as conferências interamericanas. Trata-se de órgão plenário que se reúne em sessões ordinárias anuais e, em circunstâncias especiais, em sessões extraordinárias, em nível de chanceleres. É responsável por definir as políticas e os mandatos da organização, bem como a estrutura e as funções de seus órgãos. As decisões são geralmente tomadas por maioria, mas, em certos casos, exige-se uma votação de dois terços.

Entre as sessões da AG-OEA, os trabalhos são conduzidos pelo Conselho Permanente (CP-OEA) e pelo Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, bem como pelas diversas comissões que fazem parte da estrutura da entidade. Conforme previsto na Carta da OEA, realizam-se, ainda, Reuniões de Consultas de Ministros das Relações Exteriores para considerar temas de natureza urgente e de interesse comum para os Estados americanos (por exemplo, a crise na Venezuela). A OEA também atua como secretaria de várias reuniões ministeriais, em particular os encontros de ministros da Justiça, ministros de Ciência e Tecnologia e ministros da Educação das Américas.

Integram, ainda, a estrutura institucional da OEA, segundo a Carta, a Comissão Jurídica Interamericana (CJI), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Secretariado-Geral (SG-OEA, que sucedeu a União Pan-Americana), as conferências especializadas e as organizações especializadas, além de outras entidades estabelecidas pela AG-OEA. Entre as organizações especializadas do Sistema OEA destacam-se a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), a Comissão Interamericana de Mulheres e o Instituto Interamericano da Criança. Há organismos, que podem ter natureza autônoma e descentralizada, aos quais competem questões de interesse comum dos Estados americanos e que estão estreitamente vinculados com a OEA, como o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtDH).

O sistema interamericano não está adstrito à OEA e à sua estrutura interna. Como exemplos, citam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[917], criado em 1959, à margem da OEA, e a realização desde 1994 de Cúpulas das Américas. Diversas reuniões temáticas também se realizam em âmbito interamericano, mas não necessariamente sob o guarda-chuva da OEA, como as recentes Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo. As negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançadas em 1994, que foram importante pilar do sistema interamericano nos anos seguintes, até o seu colapso por volta de 2005, tampouco se davam sob a estrutura da OEA.

[917] Em novembro de 2022, Ilan Goldfajn foi eleito presidente do BID: o primeiro brasileiro a liderar a instituição desde sua fundação, em 1959. Na votação, Goldfajn alcançou ampla maioria, preenchendo os critérios de percentual dos votos totais do Banco e de apoio regional, o que permitiu que a eleição fosse concluída na primeira rodada.

c) O Brasil e a OEA no século XXI

A partir da década de 2000, com a ascensão de diversos governos mais à esquerda do espectro político-partidário ocidental na América Latina, o fracasso da ALCA, o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a realização da primeira Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), o Brasil se desengajou progressivamente do sistema interamericano, passando a privilegiar os subsistemas latino-americano e caribenho e sul-americano. Ao mesmo tempo, a partir de pedido da CIDH para que o Brasil suspendesse o licenciamento da usina de Belo Monte por causa do impacto sobre a comunidade local, o Brasil ficou sem representante permanente na OEA por cerca de quatro anos (2011-2015) e interrompeu momentaneamente o pagamento de contribuições à Organização. O ocaso da concertação e da integração latino-americana e sul-americana, em especial após a eclosão da crise venezuelana, e a ascensão de governos mais à direita do espectro político-partidário ocidental, comprometidos com os princípios de liberdade e de democracia, desencadearam uma revalorização da OEA e do âmbito interamericano não apenas pelo Brasil, mas também por outros países sul-americanos.

No governo Bolsonaro, durante sessão extraordinária do CP-OEA, convocada em razão da visita do então chanceler Ernesto Araújo a Washington, o Brasil anunciou sua visão sobre a OEA e suas prioridades para o sistema interamericano. Recentemente, a OEA se consolidou como o principal foro político nas Américas para tratamento de crises políticas com reflexos deletérios sobre a democracia por que passam Estados americanos. Conforme Araújo, o Brasil considera que a defesa dos valores democráticos é o "patrimônio mais caro" da Organização. O Brasil também refuta o argumento que a defesa da democracia é razão para a falta de consenso entre os Estados americanos, tendo em conta que a democracia não é uma opção ideológica, e critica a atuação dos regimes totalitários instaurados em Cuba e Venezuela no sentido contrário dos princípios fundamentais da OEA. Apesar da falta de consenso para a tomada de medidas mais drásticas pela Organização, o ex-chanceler afirmou que a OEA tem conseguido evitar o agravamento da crise e não tem sido conivente com as graves violações cometidas pelo regime de Nicolás Maduro. Também elogiou a atuação da OEA na identificação das irregularidades cometidas pelo governo de Evo Morales nas eleições presidenciais bolivianas de 2019. O Brasil também considera que a OEA deveria explorar melhor o seu potencial de contribuição à promoção do desenvolvimento e da segurança (em tráfico de drogas, terrorismo e criminalidade organização transnacional) de seus Estados-Membros, mas sempre em respeito ao caráter intergovernamental e *member-driven* da Organização. Durante a sessão, o ex-chanceler afirmou que o Brasil pretende reforçar seus programas de bolsas de estudo para atrair estudantes da região, como o Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC), uma parceria entre OEA, OPAS e o Grupo de Cooperação Internacional de Universidades Brasileiras (GCUB). O Brasil tem apoiado os esforços do atual SG-OEA, o ex-chanceler uruguaio Luis Almagro, em fortalecer a OEA, em especial sua atuação no que diz respeito à questão venezuelana, e apoiou sua recondução para um segundo mandato. Em julho de 2020, o ex-chanceler Araújo reuniu-se com o SG-OEA para discussão sobre a situação na região e as consequências da pandemia de COVID-19.

A atuação brasileira no âmbito interamericano tem como fundamento os princípios consagrados na Constituição Federal, os quais orientam as ações para a promoção eficaz dos "pilares" fundamentais da OEA (democracia, desenvolvimento integral, direitos humanos e segurança multidimensional). Nesse sentido, o Brasil tem buscado promover a boa convivência

entre os países americanos e o aumento da qualidade de vida de seus cidadãos, com foco na defesa da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da livre iniciativa.

Entre outras iniciativas, a delegação do Brasil junto à OEA, estabelecida em Washington, participa, atualmente, de dois exercícios coletivos no âmbito dos esforços brasileiros em favor da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito no hemisfério: 1) o G14+, grupo informal com vistas à discussão de saídas para a crise na Venezuela; e 2) o Grupo de Trabalho (GT) do CP-OEA para a Nicarágua, composto por doze Estados-Membros. Destaca-se que o Brasil é membro do Grupo de Amigos do Haiti e mantém com a OEA projeto de cooperação em apoio aos processos eleitorais e ao fortalecimento institucional daquele país.

No que tange ao apoio às missões de observação eleitoral (MOE-OEA), podem-se singularizar aquela encarregada da avaliação das eleições presidenciais na Bolívia, no final de 2019, que constatou irregularidades na contagem de votos, e aquela relativa à Guiana, em 2020, que também verificou irregularidades na contagem de votos em determinada região eleitoral. O Brasil recebeu pela primeira vez missão eleitoral da Organização em 2018, e novamente em 2020 e em 2022, nos dois turnos. Durante o 2º turno das eleições de 2022, a MOE-OEA contou com 57 integrantes de 17 nacionalidades, que estiveram presentes em quinze estados do território brasileiro, além de quatro cidades no exterior (Paris, Porto, Washington e Miami).

Em relação a direitos humanos, permanecem as críticas do governo brasileiro, desde gestões anteriores, ao excessivo ativismo em especial da CIDH, e o comportamento em relação a sentenças da CtDH, com destaque para o descumprimento de decisão no caso Gomes Lund, que persiste desde governos anteriores. O governo brasileiro apoiou as candidaturas de brasileiros a cargos no sistema interamericano, como é o caso de Flavia Piovesan à CIDH, do professor George Galindo à CJI, e de Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch para a CtDH. Para mais informações sobre o sistema interamericano de direitos humanos e o Brasil, ver a seção seguinte deste tomo.

d) 51ª Reunião da AG-OEA (2021)

A 51ª AG-OEA ocorreu entre 10 e 12 de novembro de 2021, na Cidade da Guatemala, sob a presidência guatemalteca, com o tema “Por uma América renovada”. Foram convidados para a reunião todos os chanceleres do continente americano. Além do combate às consequências da pandemia de COVID-19 para os países do hemisfério, a reunião discutiu temas interamericanos, como a promoção e a proteção dos direitos humanos, a defesa da democracia, o desenvolvimento integral e a segurança multidimensional.

O SG-OEA, Luis Almagro, em sua fala na abertura do encontro, deu particular destaque à questão da recuperação pós-pandemia, com ênfase na redução de vulnerabilidades e da desigualdade na região. Almagro disse ser fundamental contar com um plano regional para vacinas, cujo acesso equitativo depende de mais produção e de estímulos financeiros. Destacou que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o continente americano responde por cerca de 46% dos óbitos causados pela COVID-19 no mundo. Foi também destacada a necessidade de reativação econômica, de políticas de combate às mudanças climáticas e de combate à discriminação contra minorias. Almagro lamentou a crise humanitária que assola a Venezuela. Por outro lado, ressaltou o importante papel exercido pelas MOE-OEA, “o coração da defesa da democracia nas Américas”.

A delegação brasileira foi chefiada pelo ministro Carlos Alberto França. Em nota à imprensa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) elegeu como destaques dos temas tratados no encontro o combate às consequências da pandemia, a promoção e proteção dos direitos

humanos, a defesa da democracia, o desenvolvimento integral e a segurança multidimensional. Destacou ainda a resolução sobre a Nicarágua e a declaração sobre o Haiti. O Itamaraty salientou que um grupo de países, incluído o Brasil, leu declaração que expressou preocupação com a alteração da ordem democrática na Venezuela. Além do Brasil, a posição foi externada por Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai e Uruguai. A nota publicada pelo MRE destacou também a adoção da Carta Empresarial Interamericana e a eleição do Dr. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch ao cargo de juiz da CtIDH, para o mandato 2022-2027.

Os EUA, representados por seu secretário de Estado, Antony J. Blinken, salientaram que a "renovação", tema da 51ª AG-OEA, se faz particularmente essencial em três áreas: elevar a capacidade do sistema democrático em trazer respostas efetivas às populações, sobretudo em épocas de crise como a da pandemia de COVID-19; defender os princípios democráticos na região, face às situações autoritárias na Nicarágua, Cuba e Venezuela; e resolver os crônicos problemas econômicos e sociais, como corrupção, violência e acesso desigual a oportunidades.

Segue o resumo das principais decisões e resoluções:

i. DEC.103: Ilhas Malvinas

Declaração sobre a questão das Ilhas Malvinas, que "constitui um tema de permanente interesse hemisférico". A AG-OEA relembrou a Resolução 928/88, que pede pela retomada das negociações a fim de que se encontre, o mais rápido possível, uma solução pacífica para a disputa, posição que foi reafirmada em 2021. O Reino Unido é observador permanente da OEA desde 1995.

ii. DEC.104: desenvolvimento sustentável no pós-COVID

Foram destacados pontos como a necessidade de se avançar em direção às metas estabelecidas na Agenda 2030; o compromisso em continuar promovendo medidas para amenizar os efeitos das mudanças climáticas e da perda de biodiversidade, assim como a discriminação, a fome, a insegurança alimentar, os deslocamentos forçados, a pobreza e a violência; e a importância de se fortalecer o papel da OEA.

iii. DEC.105: Haiti

Foi relembrada a Resolução CP/RES. 1168 (2315/21), aprovada em março de 2021, que estabeleceu uma missão de bons ofícios da OEA para facilitar o diálogo político no Haiti, visando eleições livres e justas no país. A AG-OEA relembrou ainda que a Carta da Bogotá reconhece a democracia representativa como condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Nesse sentido, expressou profunda preocupação com o agravamento da crise política, econômica, social, de segurança e humanitária no Haiti, com grave impacto para a estabilidade da região. Reafirmou que qualquer solução para a crise requer o esforço de todas as partes interessadas, incluindo governo, oposição, sociedade civil e setores privado e religioso. Foi reafirmado o compromisso de auxiliar o Haiti na luta contra a COVID-19 e na resposta a desastres naturais ocorridos no país. Os Estados-Membros foram encorajados também a cooperar com o governo haitiano para a investigação do assassinato do presidente Jovenel Moïse, ocorrido em julho de 2021.

iv. RES.2967: promoção do desenvolvimento integral com resiliência

A Resolução "Promovendo iniciativas hemisféricas em matéria de desenvolvimento integral: promoção da resiliência", uma das maiores aprovadas no encontro, contém sete eixos:

1) "Promover economias inclusivas e competitivas": os Estados-Membros foram instados a trocar boas práticas, a realizar transferências voluntárias de tecnologia, a construir sinergias, etc. Nesse campo, é forte a atuação da Secretaria-Executiva de Desenvolvimento Integral (SEDI). Destaca-se também a realização do Fórum de Competitividade das Américas (ACF, na sigla em inglês), já em sua décima primeira edição;
2) "Fortalecer a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, em conformidade com o Programa Interamericano de Desenvolvimento Sustentável (PIDS) 2016-2021": acordou-se a prorrogação do PIDS até 2023;
3) "Promover a educação e o desenvolvimento humano nas Américas": os Estados foram instados a manter a implementação dos compromissos adotados no Plano de Ação de Antígua e Barbuda 2019, que consiste em uma agenda educativa interamericana;
4) "Promover o trabalho decente, digno e produtivo para todos": foram reafirmados, entre outros pontos, os compromissos adotados na Declaração de Buenos Aires 2021 e no Plano de Ação de Buenos Aires 2021, ambos adotados na XXI Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT), ocorrida em setembro de 2021;
5) "Estimular a promoção e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, incluindo dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, em conformidade com o programa interamericano na matéria, para aumentar sua contribuição para o desenvolvimento": foi ratificada a importância de uma migração segura, ordenada e regular. Os Estados foram instados a estabelecer políticas públicas que visem combater a discriminação, o racismo e a xenofobia. Foram reconhecidos os desafios migratórios gerados por desastres naturais decorrentes das mudanças climáticas;
6) "Fomentar a cooperação para o desenvolvimento e a criação de parcerias": foram reconhecidos os avanços obtidos pela Agência Interamericana de Cooperação e Desenvolvimento em seu plano de trabalho 2020-2021, apesar das limitações impostas pela pandemia de COVID-19;
7) "Promover a inclusão social com equidade, a fim de contribuir para o desenvolvimento sustentável nas Américas": foram reafirmados os compromissos adotados no Plano de Ação Guatemala 2019 "Superando a pobreza multidimensional e preenchendo as lacunas da equidade social: Para uma agenda interamericana de desenvolvimento social". Destacam-se iniciativas entabuladas pela Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social (CIDES) e pela Rede Interamericana de Proteção Social (RIPSO).

v. RES.2968: desastres, forme e pobreza

Na "Resolução sobre resposta a desastres e luta contra a fome e a pobreza", foi reiterado o apoio à "Iniciativa Capacetes Brancos", corpo civil criado na Argentina em 1994 e que, em 1995, foi adotada a nível regional pela OEA. A iniciativa é tradicionalmente ratificada a cada AG-OEA.

vi. RES.2969: Carta Empresarial Interamericana (CEI)

O acordo vinha sendo negociado desde 2020 e visa a fortalecer os instrumentos da OEA na promoção do papel do setor privado no desenvolvimento hemisférico. Reconhece a importância de promover e potencializar a capacidade do setor empresarial para contribuir ao desenvolvimento sustentável, inclusivo e integral, assim como à estabilidade econômica da região, à segurança multidimensional, ao fortalecimento da democracia e à promoção e proteção dos direitos humanos. O empreendedorismo feminino e o papel-chave das micro, pequenas e médias empresas foi destacado no texto do acordo, que pede também pela implementação de boas práticas regulatórias na região, assim como pela eliminação de entraves burocráticos. Houve destaque também para o tema da inovação empresarial e das economias criativas.

vii. RES.2970: segurança hemisférica

Na "Resolução sobre a promoção da segurança hemisférica", foram abordados pontos como: compromisso com a paz, o desarmamento e a não proliferação de armas de destruição em massa na região, com destaque à iminência de encontro entre a Comissão de Segurança Hemisférica e a Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas, à atuação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e ao chamamento para a plena implementação do Tratado de Tlatelolco; fortalecimento da cooperação em defesa, com destaque à futura XV Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CDMDA), que foi realizada no Brasil, em 2022; implicações das mudanças climáticas sobre segurança, sobretudo de países insulares pequenos do Caribe; chamamento à ratificação, para os Estados que ainda não o fizeram, da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, adotada em Bridgetown, Barbados, em 2002; combate ao tráfico de entorpecentes, por meio da Estratégia Hemisférica sobre Drogas (EHD) e seu correspondente Plano de Ação 2021-2025.

viii. RES.2973: Cúpula das Américas: EUA, 2022

Na "Resolução para o apoio e continuidade do processo de Cúpulas das Américas", definiu-se que a próxima edição seria realizada nos EUA, em 2022. A IX Cúpula das Américas ocorreu em Los Angeles, entre 6 e 10 de junho de 2022. Para mais informações sobre o sistema de Cúpulas das Américas, ver tópico sobre o tema neste tomo.

ix. RES.2975: democracia

Na "Resolução para o fortalecimento da democracia", foi salientado que os Estados-Membros têm a obrigação de promover e defender a democracia na região. Foi também reafirmada a vigência da Carta Democrática Interamericana como instrumento para a promoção e defesa dos valores da democracia representativa.

x. RES.2976: direitos humanos

Na "Resolução para promoção e proteção dos direitos humanos", destacam-se temas como: fortalecimento do mecanismo de continuidade da implementação do Protocolo de San Salvador (hoje ratificado por somente 16 Estados-Membros); erradicação da apatridia; combate ao racismo, refugiados; promoção da igualdade de gênero; relação entre direitos humanos e meio ambiente; e

prevenção da discriminação e da violência contra pessoas LGBTIQA+ (seção que conteve ressalva por parte de diversos países, como Barbados, Trinidad e Tobago e Jamaica, por suposto choque com suas leis nacionais). No âmbito dos direitos dos povos indígenas, foi estendido o Plano de Ação sobre a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2017-2021) para um seguinte período (2022-2026).

xi. RES.2977: pandemia de COVID-19

Na "Resolução sobre a evolução da pandemia de COVID-19", reconheceu-se que a pandemia exacerbou vulnerabilidades estruturais, sobretudo em pequenos Estados insulares. A Assembleia mostrou-se preocupada com a "falta de distribuição equitativa de vacinas".

xii. RES.2978: Nicarágua

Na "Resolução sobre a situação na Nicarágua", relembrando os dispositivos da Carta Democrática Interamericana e alarmada pelas conclusões da CIDH em seu informe *Nicaragua: Concentración de Poder y Debilitamiento del Estado de Derecho*, publicado em outubro de 2021, a AG-OEA declarou que as eleições ocorridas em 7 de novembro de 2021 na Nicarágua não foram livres, justas nem transparentes, carecendo de legitimidade democrática. A Assembleia reiterou seus chamamentos anteriores para a liberação de todos os presos políticos e o fim imediato da perseguição aos meios de comunicação. Em resposta, o representante da Nicarágua afirmou que os nicaraguenses puderam votar em "paz, transparência e tranquilidade" e que a OEA "não é nosso conselho eleitoral supremo"; rechaçou "a mentira e a agressão repetida"; e alertou para que "não se siga deteriorando a credibilidade desta organização". Ao todo, 25 países votaram a favor da Resolução 2978, sete se abstiveram (entre eles o México) e um votou contra: a Nicarágua.

xiii. RES.2979: desastres no hemisfério

Na "Resolução sobre o fortalecimento do papel da OEA no fomento à resiliência ante os desastres no hemisfério", reconheceu-se que cerca de 300 milhões de cidadãos americanos vivem em zonas vulneráveis a desastres naturais; que os Estados detêm responsabilidade primordial na prevenção e redução dos riscos de desastres; e que o Marco de Sendai, celebrado em Cancún em maio de 2017, é a principal plataforma global para a concertação internacional no tema da redução de riscos de desastres naturais.

xiv. Próxima AG-OEA: 52ª conferência, 2022, no Peru

Por fim, foi anunciado que a 52ª AG-OEA (ver subseção seguinte) ocorreria no Peru.

e) 52ª Reunião da AG-OEA (2022)

A 52ª AG-OEA ocorreu entre 5 e 7 de outubro de 2022, em Lima, no Peru, sob a presidência peruana, com o tema "Juntos contra a desigualdade e a discriminação". O encontro deste ano foi a primeira reunião presencial da AG-OEA desde 2019, devido à pandemia da Covid-19. Esta foi a terceira vez que a AG-OEA ocorreu no Peru (1997, 2010 e 2022). A delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador Fernando Simas Magalhães (nível de vice-ministro), que ocupou o cargo

de Embaixador brasileiro na OEA até março de 2021, quando se tornou secretário-geral das Relações Exteriores.

Neste ano, Venezuela e Nicarágua não contaram com representação, a despeito da situação política nesses países ter sido objeto de discussão. Nesse quadro, a Assembleia não encontrou quórum suficiente para aprovação da inclusão na ordem do dia para deliberação da proposta de resolução, apresentada por Antigua e Barbuda, que revoga as credenciais do representante da Venezuela, que desde 2019 representa o líder da oposição venezuelana, Juan Guaidó. O projeto propunha ainda considerar que a Venezuela "deixou de ser membro" da OEA em 2019, quando foi cumprido o prazo para formalizar a retirada notificada dois anos antes pelo governo de Nicolás Maduro[918]. Destaca-se que o Brasil e mais oito países abstiveram-se da votação. Além disso, o Canadá liderou – com apoio de Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, EUA, Paraguai e Uruguai – iniciativa que demandou a libertação imediata e incondicional de todos os presos políticos no país. Já no que tange à Nicarágua, foi aprovada resolução solicitando ao país a liberação de presos políticos e negociações para a cooperação regional.

Durante sessão plenária da Assembleia, o conflito entre Rússia e Ucrânia esteve presente nas discussões. A sessão iniciou-se com um vídeo do presidente ucraniano, Volodymyr Zelenski, no qual o mandatário solicitou ajuda para seu país aos membros da OEA. Ademais, a Guatemala apresentou declaração de apoio à Ucrânia e condenação à Rússia. Com o título "Apoio contínuo para o fim da agressão russa na Ucrânia", o documento considera o conflito uma "invasão ilegal, injustificada e não provocada pela Ucrânia". A declaração foi assinada por 24 países – entre eles, os EUA –, mas Brasil, México e Argentina não a assinaram. Apesar de ter sido apresentado no âmbito do fórum, a declaração não constitui decisão da OEA. Destaca-se que, em março, a OEA havia pedido o fim dos possíveis crimes de guerra na Ucrânia e, em abril, suspendeu a Rússia como membro observador permanente da Organização.

A 52ª AG-OEA contou com a participação do secretário de Estado norte-americano, Anthony Blinken, presente no Peru após visita à Colômbia e ao Chile. Em paralelo à Assembleia, Blinken anunciou uma nova assistência humanitária e de segurança para a América Latina de aproximadamente US$ 240 milhões. O objetivo é auxiliar os países da região no acolhimento de migrantes e refugiados, somando-se à ajuda já destinada pelos EUA ao acolhimento de refugiados venezuelanos (nos países em que visitou).

Durante a Assembleia, foram eleitos três membros para a CJI, dois membros do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), um membro do Tribunal Administrativo e um membro do Comitê de Auditoria. Em votação presencial, foi reeleito o professor brasileiro George Rodrigo Bandeira Galindo como membro da CJI. Galindo assume o novo mandato de quatro anos a partir de 1º de janeiro de 2023, ocupando o posto, também, de vice-presidente da Comissão[919]. Junto do brasileiro, foram eleitos para a compor a CJI Alejandro Alday González (México) e Julio José Rojas (República Dominicana).

O tema da Assembleia voltado para a questão da diversidade foi interpretado por grupos de direita religiosa como parte de uma agenda progressista a ser contestada. Nesse contexto, os eventos da Assembleia foram acompanhados de protestos, sob o lema "A OEA é ateia, quer você sem Deus e sem família!", além de mensagens contra o aborto e a "ideologia de gênero".

---

[918] De acordo com o secretário-geral da OEA, Luis Almagro, o processo de saída da Venezuela não foi concluído devido a dívidas de "alguns milhões de dólares".

[919] Destaca-se que a Comissão Jurídica Interamericana (CJI) é o único órgão da OEA com sede no Brasil (Rio de Janeiro). A CJI atua como corpo consultivo da OEA em assuntos jurídicos, visando ao desenvolvimento progressivo e à codificação do direito internacional no continente americano.

Segue relação dos principais documentos e resoluções aprovados na Assembleia:

i. DEC.106: Declaração de Lima

A Declaração teve como foco o lema da 52ª AG-OEA: "Juntos contra a desigualdade e a discriminação", abordando a realidade de desigualdade socioeconômica no hemisfério – aprofundada pela pandemia da COVID-19. Destacou a importância de posicionar as pessoas e as comunidades no centro das políticas governamentais para combate às desigualdades, especialmente no contexto dos impactos da COVID -19; a importância da promoção e defesa dos direitos humanos; a importância dos valores democráticos e da confiança pública em processos eleitorais legítimos; a importância de se combater a desigualdade digital, especialmente a desigualdade digital de gênero; a necessidade de combater a pobreza; e a condenação de qualquer tipo de discriminação, baseada em raça, cor, sexo, gênero, língua, religião, etnicidade, origem indígena ou afrodescendente, idade, opinião política, nacionalidade, status econômico, pessoas com deficiência, orientação sexual ou expressão de gênero e outras formas de discriminação. A declaração também ressalta a importância de colocar o empoderamento e a autonomia feminina no centro das estruturas de poder político e conclui com a decisão de continuar a promover, pela via multilateral, em consonância com as prioridades de desenvolvimento nacional de cada Estado membro, o reforço das instituições e valores democráticos, o combate à corrupção, a consolidação do Estado de Direito, e a redução da pobreza, desigualdade, racismo e outras formas de exclusão. Dentre os desafios mencionados, destacam-se o acesso equitativo a tecnologias da informação e comunicação (TIC), a cibersegurança, a alfabetização digital e a proteção de dados pessoais, em particular no que se refere a grupos vulneráveis.

ii. DEC.107: Ilhas Malvinas

Reconhece que a "Questão das Malvinas" "constitui um tema de permanente interesse hemisférico"; considera bem-vinda a disposição argentina de encontrar soluções pacíficas para a disputa, mas decide continuar a examinar a questão nas sessões subsequentes até que uma solução definitiva seja encontrada. A AG-OEA relembrou, ainda, a Resolução 928/88, que conclama a retomada das negociações a fim de que se encontre, o mais rápido possível, uma solução pacífica para a disputa, posição que foi reafirmada agora em 2021. O Reino Unido é observador permanente da OEA desde 1995.

iii. DEC.108: Paz Total na Colômbia

Reconhece a importância fundamental da consolidação da paz na Colômbia para a paz hemisférica e os esforços do governo colombiano, inclusive da gestão atual de Gustavo Petro, para envolver todos os setores da sociedade na consecução da paz. Também menciona o apoio da OEA à inclusão da perspectiva de gênero nas negociações dos termos da paz e reitera a prontidão da OEA em apoiar os esforços levados a cabo por seus membros e órgãos no que tange essa questão. Foi relembrada a Resolução 2862, nos termos da qual a AG-OEA declarou as Américas como zona de paz. Nos termos dessa declaração, a paz foi reafirmada como valor e princípio fundamental baseado na democracia, na justiça e no respeito aos direitos humanos; além disso, foi também destacado o apoio dado pela AG-OEA aos esforços de implementação do Acordo Final para o Término do Conflito e para a Construção de uma Paz Estável e Duradoura na Colômbia, de 2016.

iv. DEC.109: Atentado contra a Vice-Presidente da Argentina

Na declaração de solidariedade ao povo argentino em vista da tentativa de assassinato da vice-presidente do país, os países reafirmaram seu repúdio ao atentado contra a vida da vice-presidente Cristina Kirchner, ocorrido em 1º de setembro de 2022, e expressaram solidariedade ao governo e ao povo da República Argentina. Destacaram, por fim, o apoio ao diálogo e ao respeito às instituições democráticas do Estado, bem como a necessidade da imediata identificação e condenação dos responsáveis.

v. RES.2982: Haiti

Considerando a situação securitária do Haiti, a cooperação hemisférica para preservação da democracia e a luta contra a insegurança alimentar, os países decidem solicitar à SG-OEA, aos Estados-Membros e aos Estados Observadores Permanentes que ofereçam apoio direto ao governo do Haiti para treinar os oficiais de segurança portuária do país no combate ao tráfico de armas, reforçar as capacidades e os meios da polícia do país, restaurar a segurança na zona metropolitana de Porto Príncipe e parar o crescimento de gangues armadas que aterrorizam a população nacional. Convidam, ainda, os Estados-Membros a seguir oferecendo esse apoio no marco no Plano Integral de Recuperação do Sul da Península (PRIPS), para reconstrução da infraestrutura destruída pelo terremoto de 14 de agosto de 2021. Ademais, a declaração faz outras menções à necessidade de impedir o tráfico de armas e atividades criminosas, bem como considerações sobre o reforço das instituições de estatais que possam auxiliar o país a melhorar os índices sociais e de segurança, como o sistema jurídico e os diálogos entre os grupos políticos, privados e religiosos do país. A declaração requer ao IICA que realize um estudo sobre a segurança alimentar do Haiti e encoraja os Estados-Membros a apoiarem o país a superar a insegurança alimentar. Também decide por reestabelecer mecanismos de reuniões regulares entre os membros da OEA para acompanhamento das missões oficiais no Haiti, solicitando à OEA que permaneça ativamente engajada na questão do país. Por fim, os países resolvem restabelecer mecanismo de reuniões periódicas na OEA de modo a manter a missão de bons ofícios no Haiti.

vi. RES.2983: Participação da sociedade civil nas atividades da OEA

Reafirma o compromisso e a vontade dos Estados membros da OEA em continuar a apoiar a promoção da participação da sociedade civil nos fóruns e mecanismos da organização, inclusive organizações de mulheres e de outros atores sociais. Reconhece a importância da participação de organizações da sociedade civil e de outros atores sociais no fortalecimento da democracia, no desenvolvimento integral, na promoção e na proteção de direitos humanos e na segurança multidimensional. Reafirmando o teor de resoluções anteriores da AG-OEA, os países solicitaram à SG-OEA que continue convidando povos indígenas e comunidades afrodescendentes dos Estados-Membros e seus representantes a participar do “Diálogo de Representantes de Organizações da Sociedade Civil e Outros Atores”, elaborando recomendações e propostas de iniciativas relacionadas ao tema da AG-OEA.

vii. RES 2984: Apoio e Acompanhamento do Processo de Cúpulas das Américas

Decide continuar a apoiar a realização das Cúpulas das Américas, tendo no secretariado das cúpulas a instituição de memória e organização do evento, inclusive das atividades de *follow-up* da 9ª cúpula, realizada em Los Angeles em junho de 2022.

viii. RES 2985: Orçamento OEA 2023

O programa-orçamento definitivo da OEA para 2023 foi aprovado na 1ª Sessão Plenária celebrada em 6 de outubro de 2022. O projeto havia sido apresentado pela SG-OEA em 2 de agosto, e o informe anual do Comitê de Auditoria ao CP-OEA em 15 de junho.

ix. RES 2986: Avanço da Segurança Hemisférica

Reconhece-se o papel do Comitê de Segurança Hemisférica (CSH) em desenvolver, executar, avaliar e reportar programas, trocas de informação e adoção de medidas de cooperação e de polícia. Destacam-se alguns temas abordados pela declaração, a saber:

1) Declaração sobre Segurança das Américas[920]: reforço do papel do CSH na revisão da Declaração de Segurança das Américas;
8) América como zona de paz: promoção pelo CSH da governança democrática, da resiliência dos Estados-Membros, do diálogo, da cooperação e do respeito pelos direitos humanos;
9) Desarmamento: urge os membros que reforcem a Convenção sobre Armas Biológicas e reafirma o papel central do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Também encoraja os Estados-Membros a ratificarem a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos;
10) Américas como zona livre de minas terrestres: reforço aos Estados-Membros na desativação das minas, sobretudo em países como Colômbia, Equador e Peru;
11) Prevenção de violência e crime: requer ao Secretariado para Segurança Multidimensional (SMS) que desenvolva e submeta ao CSH recomendações regionais para prevenção e redução da violência baseada em gênero relacionada ao uso ilícito de armas de fogo;
12) Justiça, prisões e sistema penitenciário: requer ao SMS que consolide uma base de dados sobre boas práticas implementadas na região para melhoramento do sistema prisional
13) Segurança cibernética: urge por novas medidas para promover o compartilhamento de informações e apoio técnico entre regiões, incluindo com e por órgãos da ONU, sobre o impacto de atores mal intencionados no uso de sequestro de dados;
14) Mudanças climáticas: apelo aos Estados-Membros e à comunidade doadora a fornecer o apoio financeiro necessário para que o SG-OEA possa auxiliar os Estados-Membros na abordagem das questões de segurança ligadas às mudanças climáticas; e
15) Terrorismo: reafirma o papel de liderança regional do CICTE para prevenção e contenção do terrorismo nas Américas.

[920] A Declaração sobre Segurança das Américas foi aprovada em 2003, na Conferência Especial sobre Segurança das Américas na Cidade do México. A Declaração visa a incorporar uma análise multidimensional da problemática da segurança hemisférica. Dessa forma, elementos como desenvolvimento integral das nações, democracia, justiça social, solidariedade e respeito aos direitos humanos são componentes formadores da segurança hemisférica americana.

x. RES 2987: Avanços das Tecnologias da Informação e das Comunicações pela Comissão Interamericana de Telecomunicações

São encorajados a cooperação e o compartilhamento de informações no setor, além do uso das tecnologias de telecomunicações para alavancar o desenvolvimento sustentável.

xi. RES 2988: Desenvolvimento integral

Urge aos Estados-Membros que apoiem a Academia Juvenil das Américas em Ciência e Tecnologia Transformativa, lançada na 6ª Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência e Tecnologia, de 2021; reconhece a perspectiva de gênero para o desenvolvimento da sociedade no contexto dos impactos econômicos e sociais da COVID-19, assim como na resposta às mudanças e catástrofes climáticas; urge aos Estados-Membros que implementem medidas de redução de poluição plástica nos oceanos, bem como atividades de economia circula e manejo de recursos sólidos; reconhece a importância de uma migração segura, ordenada, humana e regular, a partir da criação de políticas baseadas em evidências de um ponto de vista regional e hemisférico, para atingir as causas estruturais da migração; urge, ainda, aos Estados-Membros que implementem políticas tanto de combate à xenofobia, o racismo e a discriminação, quanto de combate aos crimes relacionados à migração, como tráfico de pessoas ou contra a mulher. Aborda ainda temas relacionados a intercâmbio cultura, trabalho decente, direitos humanos e migração e inclusão social.

xii. RES.2989: Fortalecimento da democracia

Centra-se em onze pontos temáticos: 1) fortalecimento do cadastro e registro da propriedade nas Américas; 2) cooperação técnica e missões de observação eleitoral; 3) implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção – bem como seu Mecanismo de Acompanhamento e Implementação (MESICIC) – e o Programa Interamericano de Cooperação para Combate da Corrupção; 4) Governo aberto, digital, inclusivo e transparente; 5) Reunião de Ministros de Justiça, Procuradores e Fiscais das Américas; 6) Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais; 7) Implementação da Carta Democrática Interamericana; 8) Proteção ao Consumidor nas Américas; 9) Promoção do compromisso parlamentar interamericano; 10) Fortalecimento e inovação da gestão pública efetiva nas Américas; e 11) Aprofundamento da relação entre a governabilidade democrática e inclusiva e o desenvolvimento sustentável. Solicita ao SG-OEA que atualize guias como o "Guia de Boas Práticas Eleitorais para a Melhoria do Processo Eleitoral" e "Guia para Organização de Eleições durante a Pandemia", bem como urge aos Estados-Membros que continuem a promover iniciativas que apoiem à inclusão digital e o "*open governmen*t".

xiii. RES.2990: Direito Internacional

Debruça-se sobre as atividades da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), destacando os seguintes temas: 1) o Programa Interamericano para o Desenvolvimento do Direito Internacional; 2) Direito Internacional Privado; 3) Comitê Jurídico Interamericano; 4) Direito internacional no ciberespaço; 5) emprego do Direito Internacional para o fortalecimento da OEA;

6) Marco jurídico internacional das empresas de armas e munições; 7) Direito do Mar, com ênfase nas consequências jurídicas da elevação do nível do mar e na conservação e no uso sustentável dos oceanos; 8) Promoção e respeito ao Direito Humanitário Internacional.

xiv. RES.2991: Promoção e proteção de direitos humanos

Faz referência às atividades da CAJP e a decisões prévias da AG-OEA, a exemplo da DEC.71 e da DEC.89. Reconhece a interseccionalidade e a interconexão entre as múltiplas formas de discriminação, exclusão e desigualdade e reafirma o compromisso dos Estados-Membros com a erradicação de toda forma de violência, discriminação e intolerância. Foram destacados os seguintes temas: 1) erradicação da apatridia nas Américas; 2) defensoras e defensores de direitos humanos; 3) direitos da criança e do adolescente; 4) saúde mental e privação da liberdade – o trabalho da defensoria pública oficial autônoma; 5) Princípios sobre Entrevistas Efetivas para Investigações e Coleta de Informações, ou "Princípios de Méndez"; 6) liberdade de expressão e jornalismo nas Américas; 7) o poder da inclusão e os benefícios da diversidade; 8) Fortalecimento do Mecanismo de Acompanhamento para a Implementação do Protocolo de São Salvador; 9) proteção dos solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado e dos refugiados nas Américas; 10) direitos humanos das pessoas idosas; 11) Programa de Ação para a Década das Américas pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência 2016-2026 (PAD) e Apoio à Comissão para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência; 12) promoção da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e o combate a todas as formas de discriminação; 13) proteção dos direitos humanos em face da pandemia do vírus COVID-19 e futuras emergências epidêmicas ou pandêmicas; 14) supervisão da implementação da Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas e Plano de Ação sobre a Declaração (2022-2026); 15) registro civil universal e direito à identidade; 16) direito humanos e meio ambiente; 17) Fortalecimento do Mecanismo de Supervisão da Implementação da Convenção de Belém do Pará; 18) fortalecimento da Comissão Interamericana de Mulheres para a promoção da igualdade e equidade de gênero e dos direitos das mulheres; 19) direitos humanos e prevenção da discriminação e da violência contra pessoas LGBTQIA+; 20) promoção e proteção dos direitos humanos; 21) Promoção e proteção dos direitos na internet; 22) situação das pessoas afrodescendentes no Hemisfério e racismo; 23) pessoas desaparecidas e o atendimento das necessidades de seus familiares; 24) direitos humanos e pessoas que vivem com uma doença rara e suas famílias; 25) fortalecimento da proteção e promoção do direito à liberdade de consciência e de religião ou crença; 26) paridade de gênero e representatividade geográfica e dos diferentes sistemas jurídicos na CIDH e na CtDH. Como destaques, reafirma compromissos relacionados à eliminação da apatridia, à promoção da saúde mental e ao combate ao racismo, xenofobia e outras formas de discriminação. No que se refere ao ponto 9), a resolução menciona o Plano de Ação do Brasil: Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Sustentáveis para Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe dentro de um Marco de Cooperação e Solidariedade, adotado em 3 de dezembro de 2014[921].

[921] Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf

xv. RES.2992: Segurança Alimentar e Nutricional nas Américas

Exorta os Estados-Membros a aplicarem abordagens compreensivas na promoção da segurança alimentar e nutricional, sobretudo dentre os grupos sociais historicamente marginalizados ou em situação vulnerável. Também solicita que os governos continuem a aumentar suas capacidades de gestão no sentido de entender a situação da crise alimentar, além de promoverem mercados agrícolas que sejam abertos, transparentes, previsíveis, equitativos e funcionais. Também reconhece a necessidade de proteção do estilo de vida rural, da troca de experiências em transporte de alimentos e do acesso universal à água. A Resolução recorda declarações prévias da AG-OEA e do CP-OEA sobre o tema, a exemplo da AG/RES.2956, de 2020 ("Os desafios para a segurança alimentar e nutricional das Américas frente à pandemia de COVID-19, no âmbito do Plano de Ação da Guatemala 2019"), e da CP/RES.1197, de 2022, e faz referência à resolução da Assembleia Geral das Nações unidas (AGNU) "Situação da insegurança alimentar mundial", de 27 de maio de 2022, adotada à luz do contexto da guerra na Ucrânia. Os países expressam profunda preocupação com a situação atual da segurança alimentar e nutricional na região, que inclui 12,3 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar severa, segundo dados do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Exorta, por fim, o IICA e engendrar esforços, junto aos Estados-Membros, na luta contra a insegurança alimentar e todas as formas de má nutrição.

xvi. RES.2993: Recuperação e Fortalecimento de Sistemas de Saúde Inclusivos e Resilientes

Aborda o compromisso dos Estados-Membros com a governança global e multilateral da saúde, reconhecendo a necessidade de ação coletiva; a solidariedade hemisférica na produção e distribuição de vacinas, sobretudo para a COVID-19; e a promoção da transferência de tecnologia para a criação de capacidades locais para produção de produtos de resposta a pandemias, como vacinas, diagnósticos e tratamentos. Recordando a RES.2977 da AG-OEA – "Evolução da pandemia de COVID-19 e seu impacto no Hemisfério" –, a resolução decidiu encarregar o CP-OEA de continuar facilitando o diálogo e atualizações regulares com a OPAS, de modo a reforçar a coordenação e cooperação hemisféricas para o fortalecimento de sistemas de saúde inclusivos e resilientes que avancem no acesso e na cobertura universal de saúde, além de aumentar a capacidade de prevenção e resposta frente a pandemias.

xvii. RES 2994: Liderança feminina para o avanço da igualdade de gênero

Reconhece a interconexão das diversas formas de discriminação e violência contra a mulher, particularmente a falta de acesso da mulher à esfera pública em termos de representação de tomada de decisão; reitera aos Estados-Membros e ao SG-OEA a importância de nomear mulheres para posições de alto nível dentro da OEA; e urge os Estados-Membros a promoverem reformas visando à participação de mulheres nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de cada país; entre outras medidas.

xviii. RES.2995: Nicarágua

Urge o governo nicaraguense a cessar toda violência contra o próprio povo, restaurando liberdade civis, políticas e religiosas, bem como o Estado de Direito. Também solicita o tratamento digno e a preservação dos direitos daqueles que foram arbitrariamente detidos, chamando atenção ao caso de líderes católicos, como a prisão arbitrária do bispo Rolando Alvarez e outros oito clérigos. Conclama aos Estados da região para implementarem uma estratégia baseada numa abordagem compreensiva em termos de direitos humanos e perspectiva de gênero, garantindo o direito ao refúgio e outras medidas de proteção, com o estabelecimento de uma comissão de alto nível incumbida de oferecer ao governo da Nicarágua uma oportunidade de discutir todas as questões relevantes. Também requer que a CIDH continue a monitorar o *status* do país, provendo assistência ao Grupo de Especialistas em Direitos Humanos das Nações Unidas na Nicarágua.

f) A OEA e a democracia

Os principais antecedentes do estabelecimento de "cláusula democrática" no sistema interamericano são a Carta da OEA, de 1948, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de 1969, e os Protocolo de Cartagena (1985, entrou em vigor em 1988) e de Washington (1992, em vigor em 1997), de emenda à Carta da OEA. A Carta da OEA, em seu texto original, continha referência à democracia no preâmbulo e em alguns de seus artigos, vinculando solidariedade hemisférica, instituições democráticas e democracia representativa. Em 1969, a CADH trouxe menção, em seu preâmbulo, às instituições democráticas e à sociedade democrática como pressupostos para o cumprimento de diversos direitos. Em 1985, o Protocolo de Cartagena emendou a Carta da OEA para referir-se à democracia representativa no preâmbulo como condição indispensável à estabilidade, à paz e ao desenvolvimento da região e para incluir, entre os propósitos da OEA, a promoção e a consolidação da democracia representativa. O Protocolo de Washington, de 1992, consagrou na Carta da OEA (Artigo 9º) o direito de suspender membro em caso de deposição forçada de governo democraticamente eleito.

Em 1990, foi criada a Unidade para a Promoção da Democracia, com o objetivo de prover assistência técnica e consultoria para os Estados-Membros sobre atividades relacionadas ao fortalecimento de políticas e procedimentos democráticos, quando por eles solicitado. Em 1991, pelo Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, "os Ministros das Relações Exteriores expressaram sua determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção". Igualmente em 1991, a Resolução Democracia Representativa – AG/RES. 1080 (XXI-O/91) – "estabeleceu, consequentemente, um mecanismo de ação coletiva para o caso em que ocorresse uma interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados-Membros da Organização, materializando, assim, uma antiga aspiração do Continente de responder rápida e coletivamente em defesa da democracia". Em seguida, outros documentos trouxeram mais elementos para a proteção e promoção da democracia no hemisfério, como a Declaração de Nassau (1992) e de Manágua (1993) ou as declarações das duas primeiras Cúpulas das Américas. A Resolução 1080 foi invocada em quatro situações: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai (1996).

A Carta Democrática Interamericana foi adotada em setembro de 2001. De acordo com o seu texto, já se teria adotado cláusula democrática na III Cúpula das Américas, em abril de 2001,

quando se estabeleceu “que qualquer alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática em um Estado do Hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação do Governo do referido Estado no processo de Cúpulas das Américas” (Declaração de Québec). Com a Carta de 2001, a democracia é reconhecida como direito dos povos da América e como obrigação de seus governos. A democracia representativa é caracterizada com base em seus elementos essenciais, como o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. Também há toda uma seção sobre democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza.

Do ponto de vista operacional, a Carta prevê que o próprio Estado afetado recorra ao SG-OEA ou ao CP-OEA para solicitar assistência. Reconhece que ruptura da ordem democrática ou alteração de ordem constitucional que afete a ordem democrática constituem obstáculos insuperáveis para a participação do Estado-Membro nas instâncias da OEA. Quando se verifique tal alteração da ordem constitucional, qualquer Estado-Membro ou o SG-OEA podem convocar o CP-OEA para avaliar a situação e eventualmente realizar gestões diplomáticas e convocar extraordinariamente a AG-OEA. A Assembleia poderá decidir suspender o Estado-Membro de seu direito de participar da OEA por voto afirmativo de dois terços dos membros. Mesmo suspenso, o Estado-Membro deve seguir cumprindo suas obrigações com a OEA, em especial em matéria de direitos humanos. Qualquer Estado-Membro ou o SG-OEA podem propor à AG-OEA o levantamento da suspensão, que deverá ser adotado por voto de dois terços dos membros. Também na Carta Democrática há capítulo sobre as MOE-OEA. Após 2001, diversas resoluções e declarações (incluindo de Cúpulas das Américas) voltam a tratar da questão da democracia representativa, como a Declaração de Santiago sobre Democracia e Confiança Cidadã (2003).

A Carta Democrática foi invocada pela primeira vez na tentativa de golpe na Venezuela em 2002, tendo resultado na adoção de resoluções de apoio ao governo Chávez e ao processo de diálogo nacional. Em 2005, durante a 35ª Sessão da AG-OEA, foi discutida a possibilidade de ampliar os mecanismos de proteção da democracia, proposta feita pelos EUA, mas a maioria dos Estados latino-americanos se opôs, privilegiando os princípios da soberania e da não intervenção. Em 2009, a Carta foi aplicada para suspender Honduras. Em 2012, não houve aplicação da Carta Democrática, mas o SG-OEA realizou missão *in loco* no Paraguai, que avaliou não ter havido “golpe parlamentar”.

Em 2016, o SG-OEA Luis Almagro invocou a Carta Democrática para a situação da Venezuela. Até o momento, o país não foi suspenso em razão de violação à Carta, muito embora em junho de 2018 se tenha aprovado resolução que afirma que a ordem constitucional no país foi violada. Em abril de 2017, a Venezuela anunciou sua retirada da OEA, que deveria efetivar-se dois anos depois. Quando do fim do prazo, em abril de 2019 o CP-OEA aprovou uma resolução para reconhecer Gustavo Tarre Briceño, nomeado por Guaidó, como representante da Venezuela, sem que tenha havido reconhecimento da Organização de que Guaidó seria o presidente legítimo do país, o que é aceito, entretanto, por alguns de seus membros e pelo SG-OEA. Em janeiro de 2019, a OEA aprovou, por 19 votos favoráveis, seis contrários, oito abstenções e uma ausência, uma declaração conjunta na qual disse não reconhecer a legitimidade do novo mandato de Nicolás Maduro. O caráter divisivo do tema pode ser exemplificado pela retirada do Uruguai da 49ª AG-OEA, realizada em Medellín, na Colômbia, em 2019, por rejeitar a discussão sobre o nível de participação do representante de Juan Guaidó. A questão venezuelana ensejou o surgimento do Grupo de Lima, à margem da OEA, e também a aprovação, pelo Órgão de Consultas previsto no

TIAR (o ex-chanceler Ernesto Araújo foi eleito, por aclamação, primeiro vice-presidente do Órgão de Consulta em 2019), de resolução que reconhece a ameaça representada pelo regime ilegítimo de Nicolás Maduro à segurança e estabilidade do Hemisfério.

Mais recentemente, é possível falar sobre a questão da Nicarágua, cuja deterioração democrática tem sido alvo de críticas da OEA. Em novembro de 2021, após votação de resolução condenando o processo eleitoral do país, que reelegeu Daniel Ortega para um quarto mandato, considerando-o injusto, sem liberdade, transparência ou legitimidade democrática (ver subseção sobre a 51ª AG-OEA), a Nicarágua anunciou que iniciava sua saída da OEA, em resposta às "atitudes de ingerência". O processo levará dois anos para ser concluído, a partir da data em que a SG-OEA recebe a notificação de denúncia da Carta de Bogotá. Para analistas, a saída da Nicarágua pode trazer consequências econômicas negativas ao país, bastante dependente de empréstimos do BID, parte do sistema interamericano e que mantém convênio de cooperação com a OEA. Em março de 2022, o embaixador da Nicarágua na OEA, Arturo McFields, denunciou a ditadura de Ortega em seu país e foi demitido logo depois. Em abril, a Nicarágua tomou os escritórios da OEA presentes em seu território, medida que suscitou protestos e a aprovação da Resolução 1196 (2377/22), denunciando a violação dos acordos sobre imunidades da OEA no país. Em agosto, a resolução 1203 (2389/22) da OEA condenou o fechamento de ONGs e as arbitrariedades contra organizações religiosas e de oposição, reiterou o pedido de libertação de presos políticos e de respeito aos direitos humanos, e ofereceu apoio para restauração das instituições democráticas. Além disso, o Conselho de Diretos Humanos da ONU (CDH) estabeleceu um grupo de especialistas para investigar violações de direitos humanos na Nicarágua desde abril de 2018. Na 52ª AG-OEA, a Nicarágua foi novamente objeto de resolução (ver subseção anterior, sobre a 52ª AG-OEA) que reitera o conteúdo das anteriores e destaca o recrudescimento da repressão do regime Ortega-Murillo, que já fechou dois mil organismos da sociedade civil e 54 meios de comunicação independentes.

II. Sistema interamericano de direitos humanos

a) Sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano

Existem dois sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano: o sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH). Ambos os sistemas possuem fortes interações em termos normativos e jurídicos, em uma lógica de círculos concêntricos[922] – todo membro do SIPDH é, necessariamente, membro do sistema da OEA. O sistema de proteção dos direitos humanos da OEA utiliza-se dos conceitos primários relativos aos direitos humanos da própria Carta da OEA[923] e tem origem na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) de 1948[924]. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é o principal órgão da OEA para promoção do respeito e da defesa dos direitos humanos, servindo como órgão consultivo da OEA nesta matéria. No entanto, existem outros órgãos nesse sistema que têm competência para a proteção aos direitos humanos, a saber: o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), o Conselho Permanente da OEA (CP-OEA) e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

Dessa forma, o Sistema da OEA age em prol da proteção dos direitos humanos tanto por vias políticas, quanto jurídicas. As medidas políticas são aquelas tomadas, por exemplo, pela AG-OEA que, munida da competência de decidir sobre as políticas gerais da Organização, é capaz de avaliar a situação de respeito aos direitos humanos de seus Estados-Membros. Assim, a AG-OEA debate os casos de violações trazidos pelos próprios Estados ou pela CIDH e, eventualmente, estabelece sanções visando a sanar o problema. Em termos jurídicos, o principal órgão é a CIDH. A Comissão possui especial importância pela sua competência de receber petições individuais sobre violações de direitos humanos, mas também é responsável por elaborar estudos e ofertar capacitação técnica aos Estados em relação aos direitos humanos, criar relatorias sobre a situação de determinado país e efetuar visitas de campo (a convite do Estado interessado). Em relação a todos os Estados-Membros da OEA, a CIDH age com base nas determinações da Carta da OEA e na DADDH. Já em relação àqueles Estados signatários também da Convenção Americana (CADH ou Pacto de San José da Costa Rica), a Comissão atuará primordialmente sob a égide deste tratado internacional.

Já o SIPDH conta com uma ampla gama de tratados interamericanos de direitos humanos. Dentre eles, seu tratado fundamental, a CADH, assinada em San José da Costa Rica em 1969, a qual deu origem à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtDH) e atribuiu novas funções à CIDH. Também constam nesse rol de fontes jurídicas que baseiam os trabalhos da Corte os demais tratados de direitos humanos adotados pela OEA[925]. É importante destacar que a CtIDH não é um órgão da OEA, mas, sim, um órgão da CADH. Com efeito, esta convenção é o instrumento jurídico que regula a organização, os procedimentos e a função da CtIDH. Ademais, a Corte conta com um

---

[922] Termos do jurista André de Carvalho Ramos em *Processo Internacional de Direitos Humanos*, 4ª edição.

[923] A própria Carta da OEA, adotada em Bogotá, em 1948, afirma que os "direitos fundamentais da pessoa humana" são um dos princípios fundadores da Organização.

[924] Documento não vinculante, adotado na forma de "Declaração", elaborado antes mesmo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, portanto o primeiro documento internacional de direitos humanos de caráter geral.

[925] Outros instrumentos normativos do SIPDH são: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; Estatutos e Regulamentos da CtDH e da CIDH, entre outros. A lista completa dos instrumentos do SIPDH encontra-se neste link: https://www.corteidh.or.cr/instrumentos.cfm?lang=pt

Estatuto (aprovado pelos Estados-Membros da OEA em Assembleia Geral) e um Regulamento (emitido pela própria CtIDH).

O Pacto de San José da Costa Rica foi adotado na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em novembro de 1969, entrando em vigor em julho de 1978 após a 11ª ratificação, do Peru. Trata-se de um tratado interamericano, que prevê direitos e liberdades a serem respeitadas pelos Estados Partes. Atualmente, 23 Estados são partes da CADH: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai. Destaca-se, ainda, que dois países já denunciaram o instrumento perante o secretário-geral da OEA: Trinidad e Tobago (maio de 1998, surtindo efeito a partir de maio de 1999) e Venezuela (setembro de 2012, surtindo efeito a partir de setembro de 2013)[926].

Nesse quadro, a CtIDH apenas pôde estabelecer-se após a entrada em vigor da CADH (1978). Os primeiros juristas eleitos como juízes da Corte e sua primeira reunião deram-se em 1979. A Costa Rica possui um Convênio de Sede firmado com a Corte, que garante um regime de imunidades e privilégios aos funcionários, juízes e pessoas que compareçam perante o tribunal. Ademais, em 1980, foi criado o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, também com sede em San José da Costa Rica, de natureza acadêmica, cujo objetivo é o ensino, pesquisa e promoção dos direitos humanos, com enfoque multidisciplinar e ênfase nos problemas do continente americano.

Outros marcos importantes acerca da proteção dos direitos humanos na OEA são:

Tratado	**Avanços**
Protocolo de Cartagena das Índias (1985)	Introdução, na Carta da OEA, de artigos que expressamente mencionam que o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país e deve constituir um processo integral e continuado para criação de uma ordem econômica e social justa que permita a plena realização da pessoa humana e para isso contribua.
Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano e AG-OEA/RES/1080 (1991)	Convocação imediata do CP-OEA no caso de ruptura democrática em qualquer um dos Estados-Membros, além de atribuir ao Conselho a função de elaborar um conjunto de propostas visando a reforçar a preservação da democracia nas Américas.
Protocolo de Washington (1992)	Introdução da cláusula democrática na Carta da OEA (hoje, Art. 9º), pela qual um membro da OEA pode ser suspenso como sanção à ruptura do regime democrático.
Protocolo de Manágua (1993)	Criação do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, voltado para a promoção da cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica, no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural e científico e tecnológico.
Carta Democrática	Reconhece a democracia representativa como indispensável para a

926 Nos termos do Artigo 78.1 da CADH, a denúncia é permitida mediante pré-aviso de um ano. Tal ato jurídico, no entanto, não isenta os países das obrigações contidas na Convenção em relação aos fatos ocorridos anteriormente à data efetiva da denúncia.

Tratado	Avanços
Interamericana (CDI) na III Cúpula das Américas de Quebec (2001)	estabilidade da paz e do desenvolvimento e que um dos propósitos da OEA é a consolidação da democracia, respeitando-se o princípio da não intervenção.

Para mais detalhes sobre o tratamento interamericano de alguns recortes temáticos específicos de direitos humanos, ver a seção sobre direitos humanos, liberdade religiosa e políticas de identidade no Tomo 5.

b) Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

i. Características gerais

A CIDH, com sede em Washington nos EUA, é um dos principais órgãos da OEA, mas não foi prevista originalmente na Carta de Bogotá, em 1948. Criada em um contexto de Guerra Fria, no qual predominavam regimes autoritários, a OEA prezou pelo respeito aos princípios da não intervenção em assuntos domésticos e do respeito à soberania dos Estados, muito embora a proteção aos direitos humanos também tenha sido tema de destaque na sua estruturação.

Com efeito, desde o princípio, a OEA preocupou-se em incluir os direitos humanos em seus fundamentos, tendo sido incluídas na Carta de Bogotá menções gerais ao respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos e às obrigações dos Estados no que tange à garantia do gozo desses direitos. Ademais, o conceito de direitos humanos é mais bem desenvolvido na DADDH, já em 1948, sob a forma de uma declaração não vinculante, na qual são explicitados direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

A CIDH foi efetivamente criada em 1959, na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, em Santiago no Chile, passando a reunir-se em 1960. Seu objetivo original era apenas o de promover os direitos humanos no hemisfério até que uma convenção interamericana de direitos humanos, a ser elaborada por comissão de juristas, a substituísse. Já em 1961 a CIDH começou a realizar visitas *in loco* para observar a situação geral dos direitos humanos em um país, ou para investigar uma situação particular. Na II Conferência Interamericana Extraordinária (1965), aprovou-se modificação no Estatuto da Comissão (elaborado em 1960), para ampliar suas funções. Com esta alteração, a CIDH transformou-se no órgão de supervisão do cumprimento, pelos Estados da OEA, de seus compromissos com os direitos humanos elencados na Carta e na Declaração de 1948. Para tanto, a Comissão foi autorizada a receber petições individuais com denúncias sobre violações, sendo também competente para inquerir os Estados sobre os fatos apurados, além de recomendar condutas apropriadas para sanar possíveis violações. Destaca-se também, em termos institucionais, que a CIDH passou a integrar oficialmente a estrutura da OEA, figurando como um de seus órgãos principais, a partir do Protocolo de Buenos Aires (1967), que emendou a Carta da OEA, superando a fragilidade inicial de ter sido criada por mera resolução adota em reunião de ministros.

ii. Composição

A CIDH é composta de sete membros, chamados de comissários ou comissionados, eleitos por quatro anos, podendo ser reeleitos apenas uma única vez. O exercício do mandato é incompatível com atividades que possam afetar sua independência, dignidade pessoal ou prestígio

da Comissão. Os comissionários devem ser reconhecidamente pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber me matéria de direitos humanos.

A eleição ocorre a título pessoal, pela AG-OEA, mas os nomes da lista de candidatos são indicados pelos governos dos Estados-Membros. A CIDH é, portanto, um órgão principal da OEA, porém autônomo em relação aos Estados-Membros. Cada governo pode propor até três candidatos da nacionalidade do Estado que o propõe ou de qualquer outra nacionalidade de um Estado-Membro. Quando for proposta uma lista tríplice, ao menos um dos nomes na lista deve ser de nacionalidade do Estado que a propôs. Ademais, é importante notar que os comissionários não podem participar da discussão, investigação ou deliberação se forem cidadãos do Estado envolvido no caso submetido à Comissão.

iii. Relatorias temáticas

Desde 1990, a CIDH estabelece Relatorias Temáticas, com objetivo de atender a determinados grupos sociais, comunidades e povos que estão especialmente vulneráveis a violações de direitos humanos. Dessa forma, as Relatorias Temáticas são responsáveis por fortalecer, promover e sistematizar o trabalho da Comissão dentro de uma temática específica. Destaca-se que, em termos normativos, as Relatorias Temáticas foram introduzidas em 2008, por meio de alteração no regulamento da CIDH aprovada durante o 132º Período Ordinário de Sessões.

As Relatorias Temáticas geralmente são coordenadas por um membro da própria CIDH. Entretanto, o Regulamento da Comissão permite também a nomeação de outras pessoas, designadas pela Comissão, em casos especiais, para um período de três anos, renovável por mais um. Atualmente, este é o caso apenas da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão e da Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Segue lista das relatorias, com o respectivo ano de criação e o nome do atual comissário:

16) Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 1990: Esmeralda Arosemena;
17) Relatoria sobre Direitos da Mulher, 1994: Julissa Mantilla;
18) Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, 1996: Joel Hernández;
19) Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 1997: Pedro José Vaca Villareal (relator especial);
20) Relatoria sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, 1998: Esmeralda Arosemena;
21) Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 2004: Stuardo Ralón
22) Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, 2005: Margarette May Macaulay;
23) Relatoria sobre Defensores de Direitos Humanos, 2011: Joel Hernández;
24) Relatoria sobre os Direitos de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais, 2014: Roberta Clarke;
25) Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2017: Soledad García Muñoz (relatora especial);
26) Relatoria sobre Memória, Verdade e Justiça, 2019: Julissa Mantilla;
27) Relatoria sobre os Direitos do Idoso, 2019: Margarette May Macaulay; e
28) Relatoria sobre as Pessoas com Deficiência, 2019: Carlos Bernal.

c) Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH)

i. Estrutura e funcionamento

A CtIDH, com sede em San José da Costa Rica, é o tribunal dentro do SIPDH responsável pela aplicação e interpretação da CADH de 1969. Junto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e da Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a CtIDH é um dos três tribunais regionais de proteção dos direitos humanos. No total, a CtIDH exerce jurisdição sobre cerca de 550 milhões de pessoas.

Ela é composta por sete juízes, que devem ser nacionais dos Estados-Membros da OEA – e não necessariamente nacionais de Estados Partes da CADH. De toda forma, não pode haver mais de um juiz, entre os sete, de uma mesma nacionalidade. Para a eleição dos juízes, o procedimento inicia-se com a apresentação de até três candidatos por Estado Parte da CADH, após solicitação do secretário-geral da OEA (SG-OEA). Estes candidatos não precisam ser, necessariamente, de nacionalidade do Estado que os apresentou – entretanto, caso sejam apresentados três candidatos, é obrigatório que ao menos um dos juristas do trio seja da nacionalidade do Estado que o apresentou.

A despeito de os candidatos serem apresentados pelos Estados Partes, os juízes são eleitos a título pessoal, em votação secreta, por maioria absoluta dos votos, em AG-OEA. O mandato dos juízes possui duração de seis anos, permitindo-se a reeleição uma única vez por igual período. A própria Corte elege, dentre seus membros, um presidente e um vice-presidente, para mandato de dois anos, permitindo-se a reeleição. Destaca-se que os juízes não podem conhecer os casos cujo Estado-réu seja seu Estado nacional, quando o processo for iniciado pela CIDH, isto é, apenas pode atuar entre casos interestatais – até o momento inexistentes. Não obstante, quando não houver um juiz nacional do país envolvido em um caso interestatal, este país poderá nomear um juiz ou juíza *ad hoc* de sua nacionalidade.

Atualmente, há um juiz brasileiro na CtIDH, o jurista Rodrigo Mudrovitsch, eleito em novembro de 2021[927] e empossado em fevereiro de 2022. Trata-se do terceiro brasileiro a tomar posse como juiz da referida corte. O primeiro foi Antônio Augusto Cançado Trindade, que ficou no cargo de 1995 a 2006, tendo ocupado a presidência do organismo em 1999, um ano após o Brasil reconhecer a jurisdição obrigatória da corte, permanecendo na função até 2004. O segundo brasileiro a ocupar assento na CtIDH foi o jurista Roberto de Figueiredo Caldas, que tomou posse em 2013, tendo sido Presidente da Corte de 2016 a 2018[928].

A CtIDH conta, ainda, com uma Secretaria composta por um secretário e um secretário-adjunto, os quais dão suporte legal e administrativo em seu trabalho judiciário. O atual secretário é Pablo Saavedra Alessandri (Chile) e a secretária-adjunta é a Romina Sijniensky (Argentina).

Os idiomas oficiais da Corte são os mesmos da OEA: espanhol, inglês, português e francês. No entanto, ao início do exame de cada caso, serão determinados os idiomas de trabalho para aquele caso específico, sempre de acordo com o(s) idioma(s) oficial(ais) do Estado-réu.

Por fim, a CtIDH aceita a figura do *amicus curiae*. Essa instituição se define por uma manifestação, geralmente escrita, de um ente que não seja parte na disputa, mas que ofereça uma perspectiva própria, argumentos ou determinado saber especializado, que possam ser úteis na tomada de decisão.

[927] Eleito para o mandato 2022-2027, com 19 dos 24 votos possíveis.
[928] Roberto Caldas renunciou ao cargo após ser denunciado por violência doméstica.

ii. Funções

A CtIDH exerce duas funções: contenciosa e consultiva. Dentro da função contenciosa, encontram-se a competência para resolução de casos contenciosos e o mecanismo de supervisão de sentenças. A função contenciosa caracteriza-se, assim, tanto pela competência de determinar se um Estado incorreu em responsabilidade internacional por violações de direitos humanos consagrados nos instrumentos do SIPDH, como pela competência de realizar a supervisão do cumprimento de sentenças. Destaca-se, contudo, que somente os Estados Partes da CADH e a CIDH têm direito de submeter casos à decisão da Corte – e que a Comissão só pode acionar um Estado Parte perante a Corte caso este já tenha aceitado, expressamente, a sua jurisdição obrigatória. Vale, registrar, entretanto, que, mesmo nos casos em que Estados Partes provoquem a Corte, o procedimento exige a atuação da Comissão para que os casos sejam efetivamente apresentados para julgamento na Corte. Indivíduos e organizações que desejam peticionar o SIPDH devem dirigir suas denúncias à CIDH.

A atuação da Corte dentro dessa competência depende, assim, do reconhecimento dos Estados Partes da Convenção. Dessa forma, todo Estado Parte do Pacto de San José da Costa Rica deve, no momento do depósito de seu instrumento de ratificação ou adesão à Convenção, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória de pleno direito a competência contenciosa da Corte. Atualmente são vinte os Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte, a saber: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai.

Destaca-se que o governo de José Sarney enviou, em 1985, mensagem ao Congresso Nacional solicitando a aprovação da ratificação brasileira da CADH, mas o Legislativo somente a ratificou em 1992. Nesse contexto, ao ratificar a Convenção, o Brasil elaborou uma declaração interpretativa com vistas a não incluir o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da CIDH, as quais dependeriam da anuência expressa do Estado brasileiro. A aceitação completa da supervisão internacional dos direitos humanos no plano regional só foi feita em 1998[929], no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em conjunto com o reconhecimento da jurisdição da CtIDH. Por fim, apenas em 2002, ainda na gestão de FHC, o Poder Executivo editou Decreto de promulgação do reconhecimento da jurisdição da Corte no território nacional.

A função consultiva da CtIDH, por sua vez, refere-se à resposta a consultas formuladas pelos Estados-Membros da OEA, ou pelas agências dessa organização, em relação à compatibilidade das normas internas com a CADH, ou à interpretação da CADH e dos outros tratados do SIPDH. Sua função é possibilitar maior certeza jurídica aos sujeitos de Direito Internacional e é disponível a todos os Estados-Membros da OEA – inclusive àqueles que não sejam partes da CADH. Ademais, a Corte também possui competência para proferir Medidas Provisórias, desde que se trate de casos de extrema gravidade e urgência, em que seja necessário evitar danos irreparáveis à proteção dos direitos humanos. Criada em um contexto em que predominavam ditaduras no continente americano – muitas em decadência devido às crises da dívida e do petróleo – a CtIDH demorou para ser acionada em sua função contenciosa. De início, predominaram as opiniões consultivas, em detrimento de ações contra Estados. A primeira ação contenciosa da Comissão perante a Corte ocorreu em 1986.

[929] O Brasil reconhece tal jurisdição apenas para fatos ocorridos após o dia 10 de dezembro de 1998, sob reserva de reciprocidade (Decreto nº 4.463, de 2002).

iii. Financiamento

Em termos de financiamento da CtIDH, existem três grandes fontes de rendimentos: 1) o Fundo Ordinário da OEA (60,32%); 2) cooperação internacional (28,88%); e 3) contribuições voluntárias de Estados-Membros (10,80%). Os únicos Estados-Membros que contribuem voluntariamente para a CtIDH são México e Costa Rica. No que tange à cooperação internacional, os fundos provêm de organizações de cooperação e assistência, como o *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ, na sigla em alemão), a Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação (COSUDE, na sigla em espanhol) e o Ministério de Relações Exteriores da Noruega, entre outros.

Tendo em vista o acesso à justiça, o Fundo de Assistência Legal da Corte é o mecanismo pelo qual as pessoas que não dispõem de recursos necessários para levar seu caso perante o SIPDH possam ter acesso ao Sistema de forma mais facilitada. Uma vez apresentado o caso perante a Corte, qualquer vítima que não disponha dos recursos econômicos necessários para custear as despesas decorrentes do processo poderá solicitar expressamente o benefício do Fundo, cabendo à Presidência do Tribunal a avaliação de cada uma das solicitações apresentadas. O Fundo não conta com recursos do orçamento da OEA e constitui-se, sobretudo, de doações dos governos da Noruega e da Dinamarca.

iv. Sessões

Não há um número fixo de sessões por ano. A CtIDH deve realizar tantas quantas sejam necessárias para seu devido funcionamento. Entretanto, atualmente, o Tribunal celebra ao menos sete períodos de sessões por ano (dentre sessões ordinárias e extraordinárias). É durante as sessões que a CtIDH realiza audiências, analisa pareceres emitidos pela CIDH e emite resoluções, medidas provisórias e pareceres consultivos – além de tratar de assuntos administrativos. O quórum para deliberações da Corte é constituído por cinco juízes, de tal forma que as decisões são tomadas pela maioria presente e, quando necessário, o Presidente terá o voto de qualidade. Ademais, como regra geral, as audiências são públicas, a menos que se decida contrariamente, em casos excepcionais.

Entre 22 e 27 de agosto de 2022, a CtIDH realizou seu 150º Período Ordinário de Sessões em Brasília, devido ao convite feito pelo governo brasileiro ao Tribunal. De acordo com o chanceler Carlos França, o objetivo do Brasil com o convite foi refletir o compromisso do País com os direitos humanos e com o SIPDH. Durante o Período de Sessões, foram realizadas quatro audiências públicas de casos contenciosos. Nenhum dos casos selecionados trataram de contenciosos envolvendo o Brasil.[930] Além disso, realizou-se o seminário "Controle de convencionalidade e grupos em situação de vulnerabilidade" em homenagem ao ex-juiz da Corte, Antônio Augusto Cançado Trindade[931] (para mais detalhes sobre a vida e obra do Professor, consultar a seção I do tópico 2.2 no tomo 2).

Esta foi a terceira vez que a Corte se reuniu presencialmente no Brasil. As duas sessões anteriores realizadas no País ocorreram em 2006 e 2013. A movimentação da CtIDH pela região é uma dinâmica importante para consolidar os valores e a institucionalidade dos direitos humanos no continente. Esta é uma singularidade do sistema americano, pois as cortes europeia e africana não possuem mecanismo similar de movimentação para os períodos das sessões.

---

[930] A saber: Caso Povos Indígenas Tagaeri e Taromenane *vs.* Equador; Caso Olivera Fuentes *vs.* Peru; Caso Álvarez *vs.* Argentina; e Caso García Rodríguez e Reyes Alzipar *vs.* México.

[931] O jurista brasileiro faleceu em maio de 2022.

d) O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos

O Brasil é signatário de inúmeros tratados, convenções e declarações interamericanas relacionados a direitos humanos, entre os quais se destacam: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e seus dois protocolos adicionais (1988[932] e 1990[933]); a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999); a Carta Social das Américas (2012); a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013, para mais detalhes, consultar o tópico 5.7 no tomo 5)[934]; a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013)[935]; e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas (2015)[936].

Em 2020, o brasileiro Paulo Abrão foi destituído pelo SG-OEA depois de ser reeleito por unanimidade como secretário-executivo da CIDH. No dia 25 de agosto, dez dias após o término do mandato de Abraão, Almagro disse que não prorrogaria seu contrato "devido à existência de dezenas de denúncias de natureza funcional" movidas contra o funcionário, e lamentou a "falta de tramitação" destas queixas como "um duro golpe" para a credibilidade da Comissão. A CIDH, que considerou a decisão de Almagro um "ataque sério", afirmou ter buscado "um diálogo institucional respeitoso" para superar esse atrito, apontando para a defesa da eleição de Abrão e do "devido processo" para o tratamento das reclamações dos funcionários. Diante da impossibilidade de atingir esse objetivo, a CIDH insistiu em sua "rejeição profunda" à decisão de Almagro. Após longo processo de seleção, somente em junho de 2021 foi definido o nome da nova secretária-executiva, a mexicana Tania Reneaum Panzsi.

Em novembro de 2021, durante a 51ª AG-OEA, realizou-se eleição para quatro dos sete assentos da CtIDH. Com 19 votos de 24 possíveis, o brasileiro Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch foi o mais votado entre os sete candidatos em disputa. Para as três vagas restantes, foram eleitas três juízas, nacionais da Argentina, Costa Rica e Chile.

O Brasil já foi julgado pela CtIDH em doze[937] casos contenciosos[938], e outros sete casos estão em tramitação, apresentados pela CIDH nos últimos dois anos.

---

[932] Protocolo Adicional à CADH na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de San Salvador, representou uma elevação do nível do sistema interamericano de direitos humanos, ao proteger os chamados direitos de segunda geração nos âmbitos econômico, social e cultural. Dispõe, por exemplo, sobre direito ao trabalho, à saúde, à alimentação e à educação.

[933] Protocolo à CADH para Abolir a Pena de Morte, adotado em Assunção, no Paraguai.

[934] Assinada pelo Brasil em 2013, a Convenção foi ratificada em janeiro de 2022, conforme o procedimento de que trata o § 3º do Artigo 5º da Constituição, de modo que se trata de tratado internacional incorporado ao direito brasileiro com status equivalente ao de emendas constitucionais.

[935] Assinada pelo Brasil em 2013, a Convenção encontra-se em processo de ratificação.

[936] Assinada pelo Brasil em 2015, a Convenção encontra-se em processo de ratificação.

[937] Até o momento, em apenas um desses casos (Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil) o Brasil não foi condenado.

[938] As sentenças da CtIDH determinam, em geral, três tipos de medidas: medida de reabilitação, que corresponde à reparação às vítimas; medida de satisfação, com reconhecimento simbólico do Estado quanto à violação dos direitos; e garantia de não repetição, que corresponde à adoção de políticas públicas que evitem o problema no longo prazo. O acompanhamento dessas medidas é feito pela CtIDH por meio da supervisão de cumprimento de sentença. Nessas ocasiões, o Brasil relata as ações implementadas em cumprimento às medidas determinadas.

i. Caso Ximenes Lopes *vs.* Brasil[939] (2006)

O senhor Damião Ximenes Lopes foi vítima de tratamento degradante no estabelecimento psiquiátrico Casa de Repouso Guararapes (CE), vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS). Três dias após a internação, em 1999, ele faleceu em decorrência dos tratamentos. O caso foi submetido pela CIDH em outubro de 2004.

O Estado brasileiro foi condenado pela CtIDH por violação aos direitos à vida, à integridade pessoal e às garantias judiciais de Lopes. A Corte estabeleceu medidas de reparação, satisfação e não repetição, como: a retomada das investigações e sanções pelos fatos; a indenização dos familiares de Lopes; e a manutenção de um programa de formação e capacitação para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental.

ii. Caso Nogueira de Carvalho e outro[940] *vs.* Brasil (2006)

O advogado defensor de direitos humanos Gilson Nogueira de Carvalho, que denunciava crimes cometidos pelos "meninos de ouro", suposto grupo de extermínio do qual participariam policiais civis e outros agentes estatais, foi assassinado em outubro de 1996 em Macaíba (RN). O caso foi submetido pela CIDH em 2005.

Apesar de reconhecer as graves violações, a CtIDH considerou que os fatos e provas apresentados foram insuficientes para demonstrar que o Estado violou as garantias e a proteção judiciais. Até o momento, é o único caso contencioso julgado pela Corte em que o Brasil não foi condenado.

iii. Caso Escher e outros *vs.* Brasil[941] (2009)

Em 1999, pessoas ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foram vítimas de interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas, realizados pela Polícia Militar do Paraná. As conversas telefônicas foram gravadas e divulgadas à imprensa. O caso foi submetido pela CIDH em 2007.

A CtIDH condenou o Brasil por violar os direitos à privacidade, à honra, à reputação e à liberdade de associação. O Tribunal determinou medidas de reparação como o pagamento de indenização às vítimas e a investigação dos fatos.

iv. Caso Garibaldi *vs.* Brasil[942] (2009)

O integrante do MST Sétimo Garibaldi foi assassinado em novembro de 1998, na Fazenda São Francisco, em Querência do Norte (PR), durante uma operação extrajudicial de despejo das famílias de trabalhadores sem-terra[943]. Ele foi morto por homens encapuzados e armados que atacaram a ocupação. O caso foi submetido pela CIDH em dezembro de 2007.

---

[939] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf
[940] Trata-se de Jaurídice Nogueira de Carvalho e Geraldo Cruz de Carvalho, pais do advogado assassinado. Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_por.pdf
[941] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf
[942] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf
[943] Na época, a Fazenda estava ocupada por cerca de 50 famílias vinculadas ao MST.

A CtIDH considerou que o Estado violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial dos familiares de Garibaldi por não investigar e sancionar o crime. A sentença determinou o dever de publicar a sentença, investigar, julgar e sancionar os responsáveis pelo homicídio e indenizar os familiares da vítima.

v. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") *vs.* Brasil[944] (2010)

Caso de grande repercussão, versa sobre a detenção arbitrária, a prática de tortura e o desaparecimento forçado de 70 pessoas, resultado de operações empreendidas pelo Exército brasileiro entre 1972 e 1975 que visava a erradicar a Guerrilha do Araguaia. A Comissão submeteu o caso em março de 2009.

Em sua sentença, a CtIDH afirmou que o desaparecimento forçado corresponde a uma violação múltipla e continuada de direitos humanos e reconheceu que as anistias relativas a graves violações de direitos humanos, em particular a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79), por impedirem a investigação e a sanção dessas violações, são incompatíveis com o Direito Internacional e com a CADH. Assim, entendeu que o Estado brasileiro descumpriu a obrigação de adequar seu direito interno à referida Convenção. Considerou-se que o Estado é responsável pelo desaparecimento forçado e, portanto, violou os direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais e à liberdade de pensamento e de expressão.

Entre as medidas de reparação e não repetição, a CtIDH estabeleceu a obrigação do Estado de: investigar e esclarecer os fatos; realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas; oferecer tratamento às vítimas; implementar programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas; e adotar medidas para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com a Convenção. A Corte avaliou positivamente o estabelecimento de uma Comissão da Verdade independente, como a Comissão sugerira, e exortou o Estado a fazê-lo[945]. Assim, ainda que a instauração da Comissão da Verdade não tenha sido determinada como obrigatória pela CtIDH, entende-se que a sentença favoreceu seu surgimento[946], garantindo o direito à memória de inúmeras vítimas do regime militar brasileiro.

vi. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *vs.* Brasil (2016)[947]

Analisou-se a responsabilidade do Estado pela prática de trabalho forçado e de servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde (PA). O Estado teria conhecimento das práticas na Fazenda Brasil Verde desde 1989, mas não tomou providências de prevenção e resposta. O caso foi submetido pela CIDH em março de 2015.

A CtIDH considerou que o Estado brasileiro foi responsável pela violação do direito a não ser submetido à escravidão e ao tráfico de pessoas, em prejuízo dos 85 trabalhadores resgatados

---

[944] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

[945] A Corte destacou, no entanto, que "atividades e informações que, eventualmente, recolha essa Comissão, não substituem a obrigação do Estado de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais, através dos processos judiciais penais". (Caso Gomes Lund e outros *vs.* Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf).

[946] A Comissão da Verdade foi criada pela Lei nº 12.528/2011.

[947] Em 2017, a CtIDH emitiu uma interpretação de sentença, que havia sido solicitada pelo Brasil. Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf

da Fazenda Brasil Verde em março de 2000. A sentença determinou que o Estado deveria reiniciar as investigações sobre os fatos em um prazo razoável, para processar e punir os responsáveis, além de indenizar os trabalhadores encontrados durante as fiscalizações e adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de escravidão e suas formas análogas.

vii. Caso Favela Nova Brasília *vs.* Brasil (Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros *vs.* Brasil)[948] (2017)

O caso refere-se às falhas e à demora de investigações sobre execuções extrajudiciais de 26 pessoas, no âmbito de incursões feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro contra a comunidade Favela Nova Brasília, em operações nos anos de 1994 e 1995. O caso foi submetido pela CIDH em 2015.

A CtIDH considerou que os "autos de resistência", embora estivessem fora de sua competência temporal, impactaram negativamente todo o curso das investigações, com consequências determinantes para a falta de devida diligência. Considerou violados o direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação e prazo razoável; o direito à proteção judicial; o direito à integridade pessoal das vítimas. O Tribunal determinou medidas como a obrigação de investigar eficazmente os fatos e punir os responsáveis pelas violações; a disponibilização de tratamento gratuito às vítimas; a instituição de políticas públicas específicas (a exemplo de políticas para redução da letalidade e da violência policial); e a uniformização da expressão "lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial" nos relatórios e investigações em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial, com abolição do conceito de "oposição" ou "resistência".

viii. Caso Herzog e outros *vs.* Brasil[949] (2018)

O caso refere-se à responsabilização do Estado brasileiro pela impunidade quanto à detenção arbitrária, à tortura e à morte do jornalista Vladimir Herzog, na sede do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI/CODI), em 1975. O caso foi submetido à CtIDH pela CIDH em 2016.

A Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79) foi apontada como um dos mecanismos que impediram a investigação, o julgamento e a punição sobre os responsáveis pelas violações. A Corte considerou que as violações perpetradas contra Herzog têm caráter de crime contra a humanidade e são imprescritíveis, de modo que o Estado brasileiro não pode eximir-se da obrigação de punir os responsáveis e não pode invocar lei de anistia. A decisão do Tribunal considerou violados os direitos às garantias judiciais, às proteções judiciais e à integridade psíquica e moral dos familiares de Herzog. Entre as medidas estabelecidas pela CtIDH estão a obrigação do Estado brasileiro de investigar o caso, de indenizar os familiares e de adotar medidas para o reconhecimento da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e internacionais.

[948] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf
[949] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf

ix. Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros *vs.* Brasil[950] (2018)

O caso diz respeito à violação do direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do povo indígena Xucuru, em Pesqueira (PE). A CIDH submeteu o caso em 2016.

A CtIDH declarou o Estado brasileiro responsável pela violação do direito ao prazo razoável, dos direitos à proteção judicial e à propriedade coletiva, mas considerou que o Estado brasileiro não foi responsável pela violação do direito à integridade pessoal. A decisão condenou a demora em realizar processos de retirada de ocupantes não indígenas. Entre as medidas de satisfação, foi determinado que o Estado adotasse providências para garantir o direito do povo Xucuru sobre seu território e que efetivasse a retirada de intrusões indevidas.

x. Caso Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e seus familiares *vs.* Brasil[951] (2020)

A CtIDH considerou que o Estado brasileiro violou os direitos à vida, à integridade e ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias das 60 pessoas falecidas e seis feridas na explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus (BA), em 1998. A CIDH havia submetido o caso em 2018.

A CtIDH estabeleceu medidas de reparação, como a obrigação de investigar o caso, em prazo razoável, e de reabilitar as vítimas. Além disso, como garantia de não repetição, estabeleceu medidas como a implementação de política de inspeção periódica a locais de produção de fogos de artifício e de programa de desenvolvimento da população de Santo Antônio de Jesus.

xi. Caso Barbosa de Souza e outros *vs.* Brasil[952] (2021)

O caso refere-se à situação de impunidade do assassinato de Márcia Barbosa de Souza, ocorrida em junho de 1998, cometido pelo então deputado estadual (PB) Aércio Pereira de Lima, que só foi julgado em 2007. A CIDH entendeu que a imunidade parlamentar gerou demora discriminatória, em violação à garantia de prazo razoável, e submeteu o caso em 2019.

A CtIDH, ao investigar apenas os fatos ocorridos após a data de 10 de dezembro de 1998[953], considerou que o Estado brasileiro foi responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei e à proteção judicial, além do direito à integridade pessoal. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro foi condenado pelo crime de feminicídio. A CtIDH determinou uma série de medidas de proteção contra o feminicídio, como: a implementação de um sistema centralizado de compilação de dados sobre a violência contra a mulher; um protocolo nacional

---

[950] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf
[951] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf
[952] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf
[953] O fato de um crime ter ocorrido antes do reconhecimento não impede completamente a atuação da CtIDH, uma vez que os atos judiciais posteriores podem ser analisados: *"(...) en su jurisprudencia constante, la Corte ha establecido que actuaciones judiciales o relacionadas con un proceso de investigación pueden constituir hechos violatorios independientes y configurar 'violaciones específicas y autónomas de denegación de justicia'. Así, el Tribunal puede examinar y pronunciarse sobre alegadas violaciones referidas a actos o decisiones en procesos judiciales que ocurrieron con posterioridad a la fecha de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, aun cuando el proceso judicial haya tenido inicio en una fecha anterior a dicho reconocimiento de competencia*." (Caso Barbosa de Souza e outros *vs.* Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_esp.pdf)

sobre o impacto do feminicídio; e um plano de formação e capacitação das forças policiais a operadores de justiça da Paraíba, sob perspectiva de gênero e raça.

xii. Caso Sales Pimenta *vs.* Brasil[954] (2022)

O caso diz respeito à morte de Gabriel Sales Pimenta, advogado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marabá (PA), o qual sofria ameaças de morte e havia solicitado proteção estatal diversas vezes à Secretaria de Segurança Pública de Belém antes de ser assassinado, em 1982. O caso foi apresentado pela CIDH em 2020.

Na sentença[955], a CtIDH considerou o Brasil responsável pela violação dos direitos à integridade pessoal, à proteção judicial, às garantias judiciais. A Corte enfatizou que a violência contra defensores de direitos humanos e a impunidade dos responsáveis pelos crimes são especialmente graves por terem efeito amedrontador (*chilling effect*) – não apenas individual, mas coletivo. O Estado brasileiro foi condenado a cumprir medidas de reparação, dentre as quais a criação de um espaço público de memória em Belo Horizonte, para valorização do ativismo das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, como Gabriel Sales Pimenta, e a implementação de um protocolo para a investigação dos delitos cometidos contra defensores de direitos humanos.

xiii. Caso Da Silva e outros *vs.* Brasil[956] (2021)

Sobre a suposta falta de diligência na investigação do homicídio do trabalhador rural Manoel Luiz da Silva, integrante do MST. O crime ocorreu em 1997, no município de Taipu (PB). Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xiv. Caso Dos Santos Nascimento e outra *vs.* Brasil[957] (2021)

Referente à alegada discriminação racial sofrida por duas mulheres negras (Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira), em um processo seletivo para de emprego, em 1998. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xv. Caso Airton Honorato e outros *vs.* Brasil[958] (2021)

Sobre a alegada responsabilidade do Estado brasileiro pela morte de doze supostos integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC), em 2002, na "Operação Castelinho" (nome do município em São Paulo). Informantes foram instruídos pelo Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância (Gradi) a enganarem o PCC sobre um avião que chegaria com dinheiro a Sorocaba (SP). Aproximadamente cem policiais promoveram um tiroteio no local, o que levou à morte dos doze homens. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

---

[954] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/sales_pimenta.pdf
[955] Sentença proferida no dia 04 de outubro de 2022.
[956] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/da_silva_y_otros.pdf
[957] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/dos_santos_nascimento_y_otra.pdf
[958] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/airton_honorato_y_otros.pdf

xvi. Caso Tavares Pereira e outros *vs.* Brasil[959] (2021)

Referente ao assassinato do trabalhador Antônio Tavares Pereira e às lesões sofridas por outros 185 trabalhadores do MST por parte de agentes da Polícia Militar do Paraná, em 2000. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xvii. Caso Collen Leite e outros *vs.* Brasil[960] (2022)

Sobre as supostas detenções arbitrárias e tortura cometidas contra Eduardo Collen Leite e Denise Peres Crispim, que estava grávida de seis meses na ocasião, além da execução extrajudicial de Eduardo Collen Leite. Os fatos ocorreram em 1970. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xviii. Caso Leite de Souza e outros *vs.* Brasil[961] (2022)

Referente ao desaparecimento forçado, no Rio de Janeiro, em 1990, de Cristiane Leite de Souza, Viviane Rocha, Wudson de Souza, Wallace do Nascimento, Antônio Carlos da Silva, Luiz Henrique Euzébio, Edson de Souza, Rosana Lima de Souza, Moisés dos Santos Cruz, Luiz Carlos Vasconcelos de Deus e Edio do Nascimento. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xix. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara *vs.* Brasil[962] (2022)

Referente à alegada desapropriação, em 1980, de terras de 152 comunidades quilombolas (totalizando 52 mil hectares) no município de Alcântara (MA), além da construção da base militar de Alcântara sem a consulta e o consentimento prévio dessas comunidades. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

---

[959] A CtIDH expediu resolução, em junho de 2021, com adoção de medidas provisórias neste caso. Requereu que o Estado brasileiro adotasse medidas de proteção ao Monumento Antônio Tavares Pereira no local onde está construído. Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/tavares_pereira_y_otros.pdf

[960] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/collen_leite_y_otros.pdf

[961] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/leite_de_souza_y_otros.pdf

[962] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/comunidades_quilombolas_de_alcantara.pdf

III. Cúpula das Américas

a) Histórico

A dinâmica interamericana remonta ao século XIX e passa por conceitos diferentes de acordo com as ideias que as originaram: hispano-americanismo[963], latino-americanismo[964] e pan-americanismo[965]. Pode-se afirmar que o pan-americanismo prevalece desde a conformação da União Pan-Americana, em 1890, e que, em 1948, se transformaria em Organização dos Estados Americanos (OEA). Até o pós-Segunda Guerra Mundial, as Conferências realizadas pelos Estados americanos contribuíram para criação e consolidação de um Direito Internacional Interamericano, que envolve acordos em relação a comércio, águas internacionais, asilo político, arbitragem e mesmo o Código Internacional de Direito Privado (Bustamante[966]). Em um segundo momento, inserido na lógica bipolar, o sistema interamericano preocupou-se em fortalecer os valores hemisféricos como democracia e segurança coletiva, além de aprofundar-se em iniciativas comerciais como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980). Finalmente, após o fim da Guerra Fria, os países do Hemisfério estabelecem uma nova agenda baseada em consenso em relação a princípios que os guiará para enfrentar novos desafios como a globalização: democracia, livre comércio e necessidade de fortalecimento do multilateralismo.

A Cúpula das Américas é o único mecanismo atual a reunir periodicamente os chefes de Estado e/ou de Governo de todo o continente, tendo sida estabelecida após a última revisão da Carta da Bogotá, portanto não estando formalmente integrada à OEA. Trata-se de questão análoga ao Conselho Europeu antes de ser formalmente integrado à estrutura da União Europeia (UE).

Em 1994, a I Cúpula das Américas, realizada em Miami, foi proposta pelo governo americano em uma negociação fora do âmbito da OEA. Neste período, os Estados Unidos (EUA) consideravam que a OEA precisava passar por um processo de reformulação. Foi proposta, neste, sentido um mecanismo para os chefes de Estado e de Governo para formular uma nova arquitetura para o multilateralismo regional que levasse em consideração novas realidades socioeconômicas da região. Cabe ressaltar que, no âmbito da OEA, cúpulas de chefes de Estado e de Governo não estão institucionalizadas[967]. Instituiu-se, assim, que as reuniões de cúpula seriam periódicas, baseadas nos planos de ação de Miami e de cúpulas posteriores. Essa institucionalização das cúpulas serviria para fortalecer o sistema interamericano e sua principal organização – a OEA.

Tema de destaque que emergiu no âmbito das Cúpulas foram as negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançadas em 1994. Esse tema foi importante pilar do sistema interamericano nos anos seguintes, até o seu colapso por volta de 2005. O Brasil chegou a copresidir com os EUA o grupo negociador da ALCA.

---

[963] Hispano-americanismo: remete ao bolivarianismo – unidade de nações hispânicas conectadas pelo legado da colonização e da língua comum. Recorde-se a tentativa de Bolivar de realizar o Congresso do Panamá em 1826.

[964] Latino-americanismo: originado do conceito francês de América Latina, usado para justificar a invasão francesa ao México, na década de 1860. Justifica-se pela afinidade entre línguas ibéricas e francesa, semelhanças culturais, em oposição ao sistema linguístico e cultural germânico e anglo-saxão.

[965] Pan-americanismo: alude ao sistema americano idealizado por Henry Clay e Doutrina Monroe de um hemisfério ocidental independente da Europa, baseado em princípios republicanos.

[966] Conferência Interamericana de Havana, 1928.

[967] Por mais que houvesse a Conferência Interamericana no sistema original, da Carta da OEA de 1948, não havia previsão de que o nível de representação fosse o de chefes de Estado e de Governo.

Na Declaração da Cúpula de Quebec (III, 2001) consta o objetivo: "*Analizar y debatir sobre los problemas y desafíos que enfrenta el continente americano y de esta manera encontrar soluciones conjuntas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de las Américas. El Proceso de Cumbres es un 'compromiso con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva, a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad de nuestros pueblos.'*" Nessa mesma Cúpula, foi estabelecido oficialmente o Secretariado das Cúpulas das Américas (*Secretariat of the Summit of the Americas Process)* – tal secretariado tem sede na Secretaria da OEA, embora não se confunda com ele. Acresceu-se às responsabilidades da OEA uma vasta agenda internacional que seria implementada pelos ministros de todos os setores dos governos, além da já estabelecida Conferência dos Ministros de Relações Exteriores. Nesse sentido, passam a integrar de forma ampla a agenda da OEA temas como: direitos humanos, educação, justiça, trabalho, telecomunicações, agricultura, igualdade de gênero, ciência e tecnologia, cultural, desenvolvimento sustentável, saúde, turismo, luta contra o terrorismo, corrupção, drogas, defesa, energia, transporte, entre outros. Também integram o processo de cúpulas o Banco Mundial, sociedade civil, bancos regionais e agencias de cooperação para fomentar agendas e o desenvolvimento do sistema interamericano por meio do Processo de Cúpulas, com o objetivo de aproximar-se da sociedade civil dos países do sistema americano.

Até o presente, realizaram-se nove cúpulas ordinárias e duas extraordinárias: Miami (1994), Santa Cruz (1996, edição extraordinária), Santiago (1998), Quebec (2001), Monterrey (2004, edição extraordinária), Mar del Plata (2005), Port-of-Spain (2009), Cartagena (2012), Cidade do Panamá (2015), Lima (2018) e Los Angeles (2022). Cada edição foi marcada pelo espírito de cooperação ou de polarização no sistema interamericano quanto a temas de interesse dos Estados, como a negociação e o abandono da ALCA, a posição e a reintegração de Cuba e, mais recentemente, a posição da Venezuela e o (re)engajamento dos EUA.

Destacam-se como principais resultados das Cúpulas das Américas: a Agenda Comum e o Mecanismo Multilateral de Avaliação (MEM, na sigla em inglês) no combate às drogas; o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC, na sigla em inglês); e a Carta Democrática Interamericana (CDI, 2001).

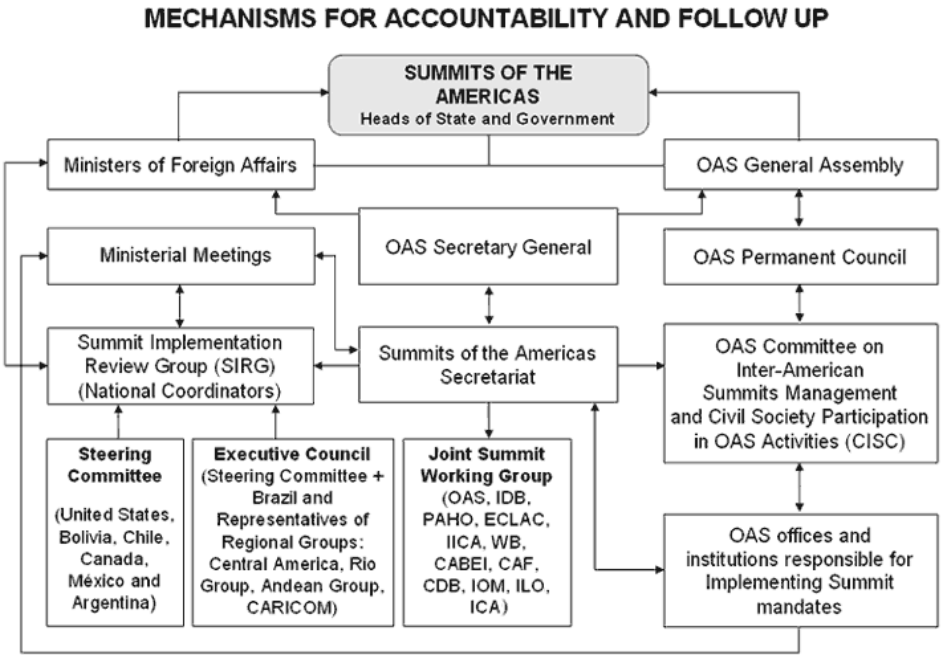
b) Estrutura Institucional

Somente a Cúpula das Américas reúne líderes de países das Américas do Norte, do Sul, Central e do Caribe. A Cúpula e os Fóruns[968] de partes interessadas promovem a cooperação para o crescimento econômico inclusivo e a prosperidade em toda a região, com base em valores compartilhados.

A nação que sedia a Cúpula das Américas atua como presidente do processo das Cúpulas; o anfitrião anterior atua como vice-presidente. Cada Cúpula se concentra em uma área essencial de cooperação de interesse de todos os países das Américas.

Apesar de não integrar o aparato institucional da OEA, existem mecanismos para promover a implementação, em âmbito interamericano, dos mandatos adotados pela Cúpula, como o Grupo de Revisão da Implementação de Cúpulas e o Sistema de Acompanhamento das Cúpulas das Américas (*Follow-up System*).

[968] Fóruns da juventude das Américas, da sociedade civil e de CEOs das Américas.



Fonte: Secretariado das Cúpulas das Américas

i. *Summit Implementation Review Group* (SIRG)

Estabelecido em 1995, o Grupo de Revisão de Implementação das Cúpulas é o corpo administrativo formado por coordenadores nacionais apontados por cada governo. O grupo reúne-se três vezes por ano, com pelo menos uma a nível ministerial, e tem como objetivo analisar e informar o progresso da implementação dos acordos feitos pelas Cúpulas e relatar anualmente aos ministros de Relações Exteriores, que então revisarão as informações na sessão ordinária da Assembleia Geral da OEA. A coordenação das Cúpulas compõe-se por dois órgãos consultivos. O primeiro, o Comitê de Direção (*Steering Committee*), é composto pelos estados sedes das Cúpulas em formato de *troika* (passado, atual e futuro), e sua função é auxiliar o SIRG em suas reuniões e as próprias cúpulas. O segundo, o Conselho Executivo (*Executive Council*), foi criado pelo plano de Quebec como um corpo representativo com as funções de assessorar, fortalecer e auxiliar as iniciativas futuras de Cúpulas; nem todos os países das Cúpulas participam do Conselho Executivo, que, conta, também, com representantes da Comunidade do Caribe (CARICOM), da Comunidade Andina (CAN), da América Central e do Grupo do Rio.

ii. *Summit of the Americas Implementation and Follow-up System* (SISCA)

Consiste em um sistema para acompanhar os resultados, acessar informação e para consultas públicas por meio de uma ferramenta online. Também possibilita a interação em um fórum interativo online em que governos e entidades relacionadas possam acompanhar as metas e os progressos dos mandatos.

iii. *Joint Summit Working Group* (JSWG)

Estabelecido em Quebec, em 2001, e formado por treze instituições que compõem o processo da Cúpula, entre as quais se destacam a OEA, o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas instituições promovem auxílio técnico para negociação de agendas nas Cúpulas. Além disso, o JSWG também promove projetos e iniciativas a serem implementadas e facilita a negociação entre os participantes das Cúpulas. O Secretariado da OEA serve como sede do JSWG. Tem como objetivo criar uma sinergia entre os participantes e sincronizar seus esforços por meio de auxílio técnico e político.

c) IX Cúpula (Los Angeles, 2022)

i. Contexto

Após a ausência de Donald Trump na VIII Cúpula, em Lima (2018), o presidente Biden recebeu os países para tentar reafirmar a liderança norte-americana e se reaproximar dos países do continente. Na edição anterior, o presidente Trump cancelou sua participação apenas dois dias antes, devido à crise na Síria. Foi a primeira vez que um chefe de Estado americano não participa das Cúpulas.

ii. Tema

O tema da IX Cúpula das Américas foi "Construindo um futuro sustentável, resiliente e equitativo", fundamentado em cinco pilares:

1) Saúde e resiliência das Américas:
   - Plano de Ação sobre Saúde e Resiliência nas Américas: visa fortalecer os serviços de saúde na América Latina, especialmente para comunidades remotas e marginalizadas, bem como prevenir e preparar-se para pandemias e outras emergências de saúde pública. O programa será financiado como parte da Iniciativa Global de Trabalhadores de Saúde, de US$ 1 bilhão, anunciada em maio de 2022. Os EUA também anunciaram a criação de uma *Americas Health Corps* junto à OPAS, programa que pretende fornecer treinamento especializado em saúde pública para 500 mil profissionais nos próximos cinco anos.
2) Nosso futuro verde:
   - Declaração "Nosso Futuro Verde Sustentável": total de seis compromissos assumidos, entre os quais os de implementar a Declaração sobre Florestas e Uso de Terra de Glasgow, desenvolver planos e estratégias nacionais e regionais com a inclusão da sociedade civil e do setor privado;
   - Parceria EUA-Caribe para Enfrentar a Crise Climática 2030 (PACC 2030): objetiva aprofundar a cooperação entre EUA e países do Caribe para energia limpa, adaptação e resiliência;
   - Declaração para Proteção ao Oceano: o presidente chileno Gabriel Boric liderou a iniciativa, assinada por 8 países, incluindo os EUA, Peru e Colômbia. Preveem-se medidas para preservar os ecossistemas oceânicos em linha com os compromissos do Acordo de Paris;

- +US$ 50 bilhões para projetos verdes: um grupo de quatro[969] bancos de desenvolvimento anunciou sua intenção de "dedicar uma parte substancial de nossos respectivos financiamentos para projetos relacionados ao clima", totalizando até US$ 50 bilhões nos próximos cinco anos;

3) Acelerando a transição para energia limpa:
   - Declaração "Acelerando a Transição Energética, Limpa, Sustentável, Renovável e Justa": reforça os compromissos do Acordo de Paris, do Pacto do Clima de Glasgow, da Agenda 2030 (especialmente o ODS 7, que visa ao acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia) para promoção de uma energia eficiente e para redução[970] de emissões de gases do efeito estufa;
4) Transformação digital:
   - Agenda Regional para Transformação Digital: reafirma-se o compromisso para abertura e transformação digital do governo, preocupações com cibersegurança, crescimento econômico e competitividade, ecossistemas digitais e conectividade;
   - Na reunião dos CEOs da América Latina, o Google anunciou um investimento de US$ 1,2 bilhão para a América Latina para os próximos cinco anos, com foco em infraestrutura, capacidades digitais e empreendedorismo. Parte desse compromisso será administrado por organização filantrópica do Google, parte será destinada à organização não governamental *Pro Mujer*, que atua em El Salvador, Guatemala e Honduras, além de "organizações que trabalham para proteger a biodiversidade na Floresta Amazônica";
5) Governança democrática:
   - Plano de Ação Interamericano sobre Governança Democrática: ressalta os princípios entre democracia e direitos humanos, democracia e desenvolvimento sustentável, transparência e compromissos anticorrupção.

iii. Eventos paralelos

Ocorreram o 8º Fórum da Sociedade Civil, o 6º Fórum dos Jovens das Américas e a 4ª Cúpula de CEOs das Américas.

iv. Resultados transversais:

Parceria das Américas para Prosperidade Econômica: anunciada pelo presidente Biden como uma "abordagem de alto padrão baseada em valores compartilhados" e destinada a aprofundar a cooperação econômica em áreas de foco especial, incluindo o fortalecimento das cadeias de suprimentos, energia limpa e comércio inclusivo. Negociações formais devem iniciar-se em outubro, em uma possível reunião ministerial entre os países. A Parceria criará empregos, gerará oportunidades econômicas, fortalecerá cadeias de suprimentos, fomentará a inovação e enfrentará a crise do clima.

Iniciativa *Cities Forward*: anunciada pelo Departamento de Estado dos EUA para abordar questões de sustentabilidade, equidade e resiliência, concentrando-se em problemas urbanos por

[969] BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento; CAF: Banco de Desenvolvimento da América Latina; CDB: Banco de Desenvolvimento do Caribe; CABEI: Banco Centro-Americano de Integração Econômica.

[970] A Declaração faz menção a "emissões líquidas zero até 2050, conforme apropriado, segundo os requisitos, as circunstâncias e a legislação de cada Estado".

meio da criação de empregos e inovação. A iniciativa conectará cidades dos EUA e da América Latina, com participação do setor privado, da sociedade civil e de agências multilaterais e governamentais. Nesse contexto, foi anunciada a 1ª Cúpula das Cidades das Américas, que ocorrerá em abril de 2023, em Denver, Colorado.

Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção: assinada por Brasil e outros países[971] participantes da Cúpula para promover esforços nacionais, regionais e hemisféricos por uma migração segura, regular e humana, assim como fortalecer estruturas internacionais de proteção e cooperação. Em discurso, o presidente Biden evidenciou os fundos de ajuda humanitária para os países da região, bem como fundos no Banco Mundial para o auxílio de migrantes venezuelanos na Colômbia. A Declaração procura estabelecer metas comuns para programas de trabalhadores temporários, ajuda para comunidades especialmente afetadas pela migração e outras iniciativas. A Declaração reflete as estruturas desenvolvidas na Colômbia e no Equador em resposta à migração venezuelana. Para comparação com o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, ver a seção sobre Migração, Refúgio e Apatridia, no tomo 5.

Corpo de Serviço da América Central (CASC): anunciado pela vice-presidente Harris, trata-se de iniciativa de US$ 50 milhões para oferecer oportunidades de serviços comunitários pagos a jovens em El Salvador, Guatemala e Honduras. O CASC foi projetado para ajudar a abordar as causas profundas da migração na região. Empresas do setor privado comprometeram-se a oferecer treinamento e orientação profissional e outras formas de apoio ao programa.

+US$ 1,9 bilhão ao *Call to Action*: a vice-presidente Harris anunciou novos compromissos no valor de US$ 1,9 bilhão do setor privado dos EUA para criar oportunidades econômicas na América Central. No total, esses compromissos alcançam US$ 3,2 bilhões desde maio de 2021, quando Harris anunciou um *Call to Action* para que o setor privado se engajasse no desafio.

Declaração dos Produtores Agrícolas da Cúpula das Américas: Argentina, Brasil, Canadá, México e EUA assinaram a declaração que reforça o papel da agricultura e do fornecimento de insumos agrícolas para fortalecer a segurança alimentar mundial, especialmente no cenário pós-COVID-19. Os países se comprometem a maximizar as cadeias de insumos, a prestar ajuda humanitária, ajudar a melhorar o acesso aos fertilizantes e melhorar o uso destes.

v. Ausências e dificuldades

Em razão da defesa dos valores democráticos e direitos humanos, o governo Biden não estendeu o convite para participação na Cúpula aos governos de Nicarágua, Cuba e Venezuela. Essa posição pode ser interpretada como um retrocesso na política externa americana, já que houve aproximação do governo norte-americano de Obama com Cuba, por exemplo.

Em resposta à postura norte-americana, o presidente mexicano Lopez Obrador não foi pessoalmente à Cúpula, justificando ser contrário à política de exclusão, praticada há tempos. Juntaram-se ao presidente mexicano os presidentes de Honduras e Guatemala. O presidente boliviano também não compareceu, justificando sua ausência a falta de engajamento de todos os países. Houve manifestação dos governos excluídos em protesto e apontando o fracasso da Cúpula.

Houve manifestação de migrantes: uma caravana partiu de Tapachula, cidade do sul do México, para percorrer 3.000 km a pé e protestar contra a forma de tratamento dos migrantes. A *Human Rights Watch* também denunciou abusos contra esses migrantes.

[971] Argentina, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos e Uruguai.

vi. Brasil na IX Cúpula

O presidente Jair Bolsonaro abordou em seu discurso os problemas econômicos que os países enfrentam, como inflação e desemprego, além de destacar a liberdade de expressão, de trabalho e de culto religioso. Destacou a posição brasileira para a segurança alimentar mundial, bem como seus compromissos com a agenda ambiental – como o lançamento do Programa Metano Zero, em resposta aos compromissos assumidos durante a COP26, que objetiva reduzir em 30% do total de emissão de metano no Brasil, além de evidenciar a grande participação de energia renovável na matriz brasileira. Confirmou os compromissos assumidos com os governos de Argentina, Guiana, Suriname e Bolívia para colaboração no setor enérgico.

4.5. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

a) Antecedentes

Episódios específicos até o fim da década de 1980 são antecedentes importantes para a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O processo de independência da África Portuguesa, seguida da superação de eventuais desentendimentos entre os recém-independentes países africanos e a antiga metrópole, é passo indispensável para o amadurecimento do projeto que redundaria em comunidade de membros que compartilham história, aspectos culturais e idioma comum.

A CPLP nasce também como desdobramento da amizade entre Brasil e Portugal e da redemocratização de ambos os países, transcendendo a mera relação bilateral e a ideia de uma Comunidade Luso-Brasileira. Em 1983, no decurso de uma visita oficial a Cabo Verde, o então ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, afirmou que "o processo mais adequado para tornar consistente e descentralizar o diálogo tricontinental dos sete países de língua portuguesa espalhados por África, Europa e América seria realizar cimeiras rotativas bienais de chefes de Estado ou Governo, promover encontros anuais de ministros de Negócios Estrangeiros, efetivar consultas políticas frequentes entre diretores políticos e encontros regulares de representantes na ONU ou em outras organizações internacionais, bem como avançar com a constituição de um grupo de língua portuguesa no seio da União Interparlamentar".

A concretização dessa ideia de cúpulas virá em São Luís do Maranhão, em novembro de 1989, por ocasião da realização do primeiro encontro dos chefes de Estado e de Governo dos países de língua portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a convite do presidente brasileiro, José Sarney. Na reunião, decidiu-se criar o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), que se ocupa da promoção e difusão do idioma comum da Comunidade e que só virá a concretizar-se em 2002.

Destaca-se a liderança brasileira exercida no processo de conformação de uma Comunidade. Essa liderança estaria evidente não apenas na convocação da Cúpula de São Luís, realizada em 1989, mas também no papel exercido pelo embaixador José Aparecido de Oliveira, que foi ministro da Cultura entre setembro de 1988 a março de 1990 e posteriormente embaixador em Lisboa. Em 1993, o embaixador José Aparecido de Oliveira realizou missão aos países africanos de língua portuguesa, para discutir a criação de uma comunidade de países de língua oficial portuguesa.

Como continuidade desse processo, Brasília sediou, em fevereiro de 1994, encontro dos sete ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, em que se encomendou aos seus governos a realização de uma cimeira de chefes de Estado e de Governo com vista à adoção do ato constitutivo da CPLP. Os ministros acordaram, ainda, no quadro da preparação da cimeira, a constituição de um Grupo de Concertação Permanente, sediado em Lisboa e integrado por um alto representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal (o Diretor-Geral de Política Externa) e pelos Embaixadores acreditados em Lisboa (única capital onde existem embaixadas de todos os países da CPLP). Trata-se da gênese da estrutura institucional da CPLP. Relativamente às várias vertentes do processo de institucionalização da CPLP, o Grupo analisou em substância a cooperação existente entre os sete países e a concertação a estabelecer. Foram abordadas, de forma aprofundada, áreas como a concertação político-diplomática, a cooperação econômica e empresarial, a cooperação com organismos não governamentais e a entrada em funcionamento do IILP. Também são a gênese para os futuros objetivos da CPLP.

Os sete ministros voltaram a reunir-se em junho de 1995, em Lisboa, tendo reafirmado a importância para os seus países da constituição da CPLP e reiterado os compromissos assumidos na reunião de Brasília. Nessa ocasião, validaram o trabalho realizado pelo Grupo de Concertação Permanente (que passou a denominar-se Comitê de Concertação Permanente) e concordaram em recomendar a marcação da Cimeira para o final do primeiro semestre de 1996, em Lisboa, fazendo-a preceder de uma reunião ministerial em abril do mesmo ano, em Maputo.

b) Criação da CPLP

A CPLP foi criada na Cúpula de Lisboa, em 17 de julho de 1996, reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Na ocasião, foram aprovadas sua Declaração Constitutiva e seus Estatutos, que já passaram por uma série de revisões desde então. A CPLP assume-se como um projeto político cujo fundamento é a língua portuguesa, vínculo histórico e patrimônio comum dos Estados-Membros, que constituem um espaço geograficamente descontínuo, mas identificado pelo mesmo idioma. A institucionalização da CPLP traduziu, assim, um propósito comum: projetar e consolidar, no plano externo, os especiais laços de amizade entre os países de língua portuguesa, dando a essas nações maior capacidade para defender seus valores e interesses, calcados sobretudo na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico. A CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia financeira.

c) Membros

São membros fundadores da CPLP: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. O primeiro alargamento da CPLP decorreu da adesão de Timor-Leste, que se tornou o seu oitavo país-membro, em 20 de maio de 2002, na IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília. Em 2016, dois anos após ter sido aceita, a Guiné Equatorial conclui sua adesão como nono Estado-Membro, através da entrega da carta de ratificação dos Estatutos da CPLP na XI Cimeira, em Brasília. O país adotou o português como língua oficial, decretou moratória temporária à aplicação da pena de morte (2014) e criou um Senado (2011), em linha com os requisitos de valores democráticos e adoção da língua portuguesa. No entanto, persistem críticas por não ter abolido definitivamente a pena de morte. Seu Judiciário diz que depende de consulta popular. Para o Executivo, a moratória da pena de morte já foi aprovada a nível de Governo, da Assembleia e do Senado e faltaria apenas o decreto presidencial.

Os Estatutos da CPLP estão abertos a adesão, sem reservas (isto é, incluindo os princípios comungados pelos membros), por qualquer Estado, desde que use o Português como língua oficial. A admissão na CPLP de um novo Estado é feita por decisão unânime da Conferência de Chefes de Estado e de Governo e tem efeito imediato. O pedido formal de adesão deverá ser feito em língua portuguesa e depositado no Secretariado Executivo da CPLP.

No que diz respeito aos observadores, há duas categorias: associados e consultivos. A categoria de Observador foi criada na II Cimeira de Chefes de Estado e do Governo, na Cidade da Praia em julho de 1998. Em 2005, no Conselho de Ministros da CPLP reunido em Luanda, foram estabelecidas as atuais categorias de Observador Associado e de Observador Consultivo.

A criação da categoria de Observador Associado abriu uma janela de oportunidade para o eventual ingresso de Estados ou regiões lusófonos que pertencem a Estados terceiros, mediante

acordo com os Estados-Membros. Os Estados que pretendam adquirir a categoria de Observador Associado terão de partilhar os respectivos princípios orientadores, particularmente no que se refere à promoção das práticas democráticas e ao respeito dos direitos humanos. As candidaturas são apreciadas pelo Conselho de Ministros, que recomendará a decisão final a ser tomada pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo. Os Observadores Associados beneficiarão dessa qualidade a título permanente e poderão participar, sem direito a voto, nas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, bem como no Conselho de Ministros, sendo-lhes facultado o acesso à correspondente documentação não confidencial, podendo ainda apresentar comunicações desde que devidamente autorizados. Poderão ser ainda convidados para Reuniões de caráter técnico. São Observadores Associados Maurício, Senegal, Geórgia, Japão, Namíbia, Turquia, Eslováquia, Hungria, Tchéquia, Uruguai, Andorra, Argentina, Chile, França, Itália, Luxemburgo, Reino Unido e Sérvia, além da Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Após a XIII Cúpula CPLP foram incluídos nessa categoria também: Canadá, Catar, Estados Unidos (EUA), Irlanda, Espanha, Índia, Côte d'Ivoire, Peru, Grécia, Romênia, a Conferência Ibero-Americana, o G7+ e a Organização Europeia de Direito Público (OEDP).

A categoria de Observador Consultivo é atribuída eminentemente a organizações da sociedade civil, a exemplo da Academia Brasileira de Letras (ABL) e da Academia Internacional de Cultura Portuguesa (AICP), do Fórum da Juventude da CPLP, da Fundação Calouste Gulbenkian e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Real Gabinete Português de Leitura, além de institutos e universidades, como a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

d) Objetivos da CPLP

Os objetivos da CPLP são atualmente quatro (originalmente apenas os três primeiros, em conformidade com o Artigo 4º de seus Estatutos):

1) A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fóruns internacionais;
2) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, oceanos e assuntos do mar, agricultura, segurança alimentar, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, economia, comércio, cultura, desporto e comunicação social;
3) A promoção e difusão da língua portuguesa, designadamente através do IILP; e
4) A cooperação econômica.[972]

No primeiro objetivo, a CPLP tem contribuído para o fortalecimento institucional e político de seus membros em situação de crise ou instabilidade e para a afirmação conjunta dos interesses comuns de seus membros em outros foros internacionais. Destacam-se a atuação concertada em crises de seus membros – em particular, em Guiné-Bissau, a respeito do que se destaca a existência do Grupo P5, integrado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a União Africana (UA), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a União Europeia (UE) e a CPLP; o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS); e configuração específica da Comissão para a Construção da Paz (CCP) para a Guiné-Bissau (desde 2007, sob presidência do Brasil) –, a realização de missões eleitorais (mais

[972] Foi adotada como novo objetivo geral da CPLP, na XIII Cúpula, em Luanda, em julho de 2021, embora os Estatutos ainda não tenham sido emendados para refletir a mudança. Em termos práticos, a inclusão desse novo objetivo representou o desdobramento de parte do segundo objetivo, de cooperação multitemática, no seio da qual insere-se a cooperação econômica e empresarial – bilateral, trilateral e multilateral.

de trinta, a mais recente em novembro de 2022, para a Guiné Equatorial), a concertação junto aos observadores, o *status* de observador da CPLP na Assembleia Geral das Nações unidas (AGNU), a troca de apoios a candidaturas a organizações internacionais e a defesa de reforma do sistema internacional, incluindo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

No segundo objetivo, para além das inúmeras reuniões em nível ministerial e de iniciativas pontuais, como a Bienal de Artes e Indústrias Criativas da CPLP, destacam-se duas áreas: defesa e segurança alimentar. A respeito da primeira, há um Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa (Lisboa) e um Centro de Análise Estratégica da CPLP (Maputo); realizam-se exercícios militares conjuntos (Felino); e aprovou-se, em 2017, a criação de um colégio de defesa e um mecanismo de resposta conjunto a situações de catástrofe. A respeito do segundo, destaca-se o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-CPLP), estabelecido em 2012 como plataforma ministerial e de múltiplos atores (governos, sociedade civil, universidades ou instituições de ensino superior, setor privado, parlamentares e poder local) para a coordenação das ações desenvolvidas na área de segurança alimentar e nutricional e assessoria aos Chefes de Estado e de Governo da CPLP. O CONSAN-CPLP tem como objetivo promover a intersetorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de ações para a segurança alimentar e nutricional e, por esta via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP), de combate à fome, desnutrição e pobreza na Comunidade, através da concretização progressiva do direito humano à alimentação nos Estados-Membros. Na Declaração sobre a Nova Visão Estratégica da CPLP (2016-2026), houve compromisso com o adensamento da cooperação nos seguintes temas: Cooperação Econômica e Empresarial; Segurança Alimentar e Nutricional; Energia; Turismo; Ambiente; Oceanos e Plataformas Continentais; Cultura; Educação; e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Ademais, instruiu-se o alinhamento das prioridades estratégicas no domínio da cooperação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No terceiro objetivo, o IILP é a instituição da CPLP, dotada de estatutos próprios, que tem como objetivos a planificação e execução de programas de promoção, defesa, enriquecimento e difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização em foros internacionais. Ele tem sede na Praia, capital de Cabo Verde. A sua criação foi proposta em 1989, mas somente em 2002, por ocasião da VI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em São Tomé e Príncipe, o Instituto foi finalmente criado. Destacam-se também a existência do Dia da Língua Portuguesa, também chamado de Dia da Língua Portuguesa e da Cultura na CPLP, comemorado em 5 de maio conforme adotado na CPLP (2009) e comemorado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2020), e de diferentes Planos de Ação para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa. Ocorreu, em 2021, ainda sob a presidência cabo verdiana e em formato virtual, a IV Conferência Internacional sobre a Língua Portuguesa no Sistema Mundial, com o tema “Horizontes e Perspectivas da Língua Portuguesa”.

Em 2019, no âmbito ibero-americano, e não na CPLP, houve a Conferência Internacional das Línguas Portuguesa e Espanhola, em Lisboa. O português é a língua oficial de organizações continentais, como a CPLP, a UA, algumas comunidades econômicas regionais africanas, a UE, a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), sendo língua de trabalho também na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e na União Postal Universal (UPU) e da Conferência Geral da UNESCO, é falado por mais de 265 milhões de pessoas, além de ser a língua mais falada no Hemisfério Sul.

Recorda-se a existência do Acordo Ortográfico de 1990, após tentativas malfadadas desde a década de 1930, entre Brasil e Portugal, de estabelecer uma grafia comum. Angola é o único país da CPLP que se recusou a ratificar o acordo, mas indicou, em maio de 2022, que mudaria de posição, o que ainda não teve resultados práticos.

No quarto objetivo, de cooperação econômica, ocorreu, em 29 de abril de 2022, em Luanda, a I Reunião Conjunta de Ministros da Economia, do Comércio e das Finanças da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que estabeleceu Agenda Estratégica para a Consolidação da Cooperação Econômica na CPLP. Esta estrutura-se em sete eixos:

1) Promoção do comércio;
5) Promoção do investimento;
6) Capacitação institucional e empresarial;
7) Melhoria dos mecanismos de financiamento;
8) Reforço da competitividade;
9) Reforço dos sistemas nacionais de propriedade industrial; e
10) Desenvolvimento e consolidação das infraestruturas nacionais para a Qualidade.

Na Declaração Final da Reunião, os países recordaram as reuniões prévias dos Ministros das Finanças da CPLP, em Lisboa (2009), Luanda (2011) e Maputo (2014), em matérias fiscal, aduaneira e de investimento, respectivamente, e reiteraram os compromissos expressos na "Resolução sobre a criação de um novo objetivo geral da CPLP – Cooperação econômica", adotada pelo Conselho de Ministros da CPLP, em julho de 2021, em Luanda. Estabeleceram, ainda, a intenção de incentivar a realização bienal da Reunião Conjunta de Ministros da Economia, do Comércio e das Finanças da CPLP, e felicitaram a criação do Fórum das Agências de Promoção do Comércio e do Investimento da CPLP, em 18 de fevereiro de 2022. O Fórum, que teve sua primeira reunião realizada em abril de 2022, beneficiará a capacidade operacional das agências nacionais por meio do compartilhamento de informação e de iniciativas conjuntas de cooperação comercial e empresarial.

Quanto aos princípios orientadores da CPLP, conforme o Artigo 5º, são:

1) Igualdade soberana dos Estados-Membros;
11) Não ingerência nos assuntos internos de cada Estado;
12) Respeito pela identidade nacional;
13) Reciprocidade de tratamento;
14) Primado da Paz, da Democracia, do Estado de Direito, da Boa Governação, dos Direitos Humanos e da Justiça Social;
15) Respeito pela integridade territorial;
16) Promoção do Desenvolvimento Sustentável;
17) Promoção da cooperação mutuamente vantajosa.

e) Estrutura da CPLP

São órgãos de direção e executivos da CPLP: a Conferência de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros; o Comitê de Concertação Permanente; o Secretariado Executivo. Também são órgãos da CPLP as Reuniões Ministeriais Setoriais e a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação. A Assembleia Parlamentar da CPLP é o órgão consultivo que reúne representações dos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros.

A Conferência reúne-se, ordinariamente, de dois em dois anos e, extraordinariamente, quando solicitada por dois terços dos Estados-Membros. O Presidente da Conferência, por um

mandato de dois anos, será o chefe de Estado do Estado-Membro que acolhe a Conferência. A atual presidência é de Cabo Verde, sob o tema "As pessoas, a cultura, os oceanos".

O Conselho de Ministros é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores de todos os Estados-Membros. O Conselho de Ministros reúne-se, ordinariamente, uma vez por ano e, extraordinariamente, quando solicitado por dois terços dos Estados-Membros.

O Comitê de Concertação Permanente é constituído por um representante de cada um dos Estados-Membros da CPLP, acreditados para o efeito junto do Secretário Executivo.

O Secretariado Executivo é o órgão executivo da CPLP. O Secretário Executivo é uma alta personalidade de um dos Estados-Membros da CPLP, eleito pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo, para um mandato de dois anos, mediante candidatura apresentada rotativamente pelos Estados-Membros por ordem alfabética crescente. No exercício das suas competências, o Secretário Executivo é coadjuvado por um Diretor Geral. O atual secretário-executivo é o português Francisco Ribeiro Telles. O Brasil já teve dois secretários executivos, entre 2000 e 2004: Dulce Maria Pereira e José Augusto de Médicis.

As Reuniões Ministeriais Setoriais são constituídas pelos ministros e secretários de Estado dos diferentes setores governamentais de todos os Estados-Membros. Compete às Reuniões Ministeriais coordenar, ao nível ministerial ou equivalente, as ações de concertação e cooperação nos seguintes setores governamentais: Administração Interna, Administração Pública, Agricultura, Ambiente, Assuntos do Mar, Assuntos Parlamentares, Ciência e Tecnologia, Comércio, Correios e Telecomunicações, Cultura, Defesa, Desporto, Economia e Empresas, Educação, Finanças, Igualdade de Gênero, Justiça, Juventude, Pescas, Propriedade Industrial, Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais e Turismo.

A Reunião dos Pontos Focais de Cooperação é realizada ordinariamente duas vezes por ano; congrega as unidades responsáveis, nos Estados-Membros, pela coordenação da cooperação no âmbito da CPLP; assessora os demais órgãos da Comunidade em todos os assuntos relativos à cooperação para o desenvolvimento no âmbito da CPLP; atua em colaboração também com outras organizações internacionais e com entidades da sociedade civil. Existem ainda os Grupos CPLP, formados por no mínimo de três representantes dos países da Comunidade junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais, que têm como objetivos coordenar posições relativamente a interesses comuns, assegurar a representação da CPLP em conferências, seminários e reuniões internacionais e efetuar diligências conjuntas.

Os fundos da CPLP são provenientes das contribuições dos Estados-Membros, mediante quotas a serem fixadas pelo Conselho de Ministros. A CPLP conta, ainda, com um Fundo Especial, dedicado exclusivamente ao apoio financeiro das ações concretas levadas a cabo no quadro da CPLP, constituído por contribuições voluntárias, públicas ou privadas, e regido por regimento próprio, aprovado pelo Conselho de Ministros.

f) Importância da CPLP para a política externa brasileira

i. Concertação político-diplomática

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política externa brasileira no que diz respeito ao objetivo da Comunidade de "concertação político-diplomática", a CPLP é *locus* privilegiado, para apoios em diversos pleitos e candidaturas brasileiras, incluindo o pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU em reforma daquele órgão. Também é foro de

promoção de compromisso com a democracia. Recentemente, o Brasil buscou impulsionar, na CPLP, a discussão sobre a situação da Venezuela, por exemplo. Tem-se dado expressão crescente aos interesses e necessidades comuns em organizações multilaterais, como, por exemplo, a ONU, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Nos fóruns regionais e nas negociações internacionais de caráter político e econômico, a CPLP tem-se assumido como um fator capaz de fortalecer o potencial de negociação de cada um de seus Estados-Membros. Desde 2006, o Brasil tem representação diplomática específica junto à CPLP, em Lisboa, além de Embaixadas residentes em todos os países da Comunidade.

ii. Cooperação em todos os domínios

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política exterior brasileira no que diz respeito ao objetivo da Comunidade de "cooperação em todos os domínios", os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) estão entre os principais parceiros brasileiros de cooperação Sul-Sul. Entre os projetos de cooperação brasileira no âmbito da CPLP, destacam-se o "Apoio à Gestão de Recursos Hídricos nos Países da CPLP" (com a participação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA); "Fortalecimento da Capacidade Política e Institucional de Agentes Governamentais e Não Governamentais para a Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência nos Países da CPLP" (em parceria com a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPD); Apoio à Capacitação de Recursos Humanos em Saúde Pública nos PALOP e Timor-Leste (em conjunto com a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz); Cooperação Técnica em Telecomunicações (com apoio da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL); Disponibilidade de Cultivares e Capacitação para a Implantação de Sistemas Sustentáveis de Produção de Hortaliças nos PALOP e Timor-Leste (com participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa); Programa de Treinamento em Cooperação Técnica Internacional/ProCTI (com a Agência Brasileira de Cooperação – ABC); Projeto Governo Eletrônico (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Economia). Recentemente, lançou-se também a Rede de Bancos de Leite Humano da CPLP. O Brasil também tem interesse particular, por seus vínculos com prioridades domésticas, na recente criação de uma rede de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro da CPLP, favorecendo o intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos sobre legislações e iniciativas nacionais a respeito de combate à corrupção; e a Rede de Procuradores Antidrogas da CPLP, com o objetivo de fomentar e favorecer a cooperação entre as Procuradorias Gerais da República da CPLP no enfrentamento desse outro flagelo que é tráfico internacional de entorpecentes.

O Brasil igualmente tem enfatizado a importância dos acordos existentes e de negociações em torno do tema da mobilidade de pessoas na Comunidade. Em março de 2021, o Conselho de Ministros se reuniu de maneira extraordinária para apreciar o projeto do Acordo de Mobilidade da CPLP, que foi assinado na XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Luanda, realizada em julho de 2021, e entrou em vigor, para quem já o havia ratificado, em 1º de janeiro de 2022. O Acordo, que se insere no âmbito da cooperação em Cidadania e Circulação da CPLP, foi assinado pelos 9 países-membros da CPLP e promulgado, no Brasil, em agosto de 2022. Finalmente, em novembro de 2022, houve a conclusão da ratificação do Acordo sobre a Mobilidade por todos os membros da CPLP.

O objetivo principal do Acordo é estabelecer um modelo de cooperação para a mobilidade dos cidadãos dos Estados-Membros da CPLP e entre esses mesmos Estados, por meio de um

sistema com quatro modalidades de mobilidade: Visto de Estada de Curta Duração, Visto de Estada Temporária, Visto de Residência e Autorização de Residência. Formalmente, o Acordo de Mobilidade (regime de entrada e permanência de cidadão de um País no território de outro), é composto por cinco capítulos que se subdividem em 39 artigos e permitem classificar os titulares de passaportes ordinários em grupos – em função de atividades que exerçam ou da situação em que se encontrem, ou de qualquer outro critério relevante: docentes de estabelecimentos de ensino; estudantes no âmbito de programas de intercâmbio; empresários e agentes culturais.

A CPLP também é *locus* privilegiado para o aprofundamento da cooperação em torno da implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, como evidenciam o tema da presidência brasileira entre 2016-2018 ("A CPLP e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável") e a recriação da rede de pontos focais de cooperação focada na questão (parte da atualização dos instrumentos que regem a cooperação na CPLP).

Em 2020, à luz da pandemia, o Conselho de Ministros aprovou Resolução sobre o Reforço da Cooperação na CPLP em Situações de Emergência. Equipes técnicas estão trabalhando sobre uma proposta realista de mecanismo de apoio entre os Estados-Membros da Comunidade em situações de emergência, que levem em consideração aquilo que já vem sendo debatido nas Reuniões de Ministros de Saúde, Administração Interna e Defesa da CPLP.

iii. Promoção e difusão da língua portuguesa

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política externa brasileira no que diz respeito ao objetivo da Comunidade de "promoção e difusão da língua portuguesa", a presença e a atuação da Comunidade têm contribuído para a projeção internacional da língua portuguesa, o que, de certa maneira, pode funcionar como instrumento do *soft power* brasileiro, uma vez que o País reúne o maior número de falantes do idioma no mundo. Em 2016, foi aprovada, por aclamação na CPLP, uma proposta brasileira para que o português seja uma língua oficial nas Nações Unidas. O Brasil apoia o fortalecimento do IILP.

A CPLP também é *locus* de consolidação e de posterior projeção de outros aspectos históricos e culturais que permeiam o relacionamento entre os seus membros. Nesse sentido, insere-se a recente criação do Instituto Guimarães Rosa e sua experiência-piloto em Luanda. É intenção do Brasil facultar o uso da estrutura a ser criada com o novo Instituto para a realização de ações conjuntas com todos os membros da CPLP. Em 2021, organizou-se a sétima edição do curso de português para diplomatas africanos em Brasília.

Com relação ao Acordo Ortográfico, o Brasil indicou entender que alguns membros tenham questionamentos, mas deseja não reabrir o texto do documento e defende a tese de que se faz necessária a ratificação do Acordo Ortográfico por todos os membros da CPLP, para depois cuidar da sua eventual retificação.

iv. Cooperação econômica

A cooperação econômica foi oficialmente adotada como novo objetivo geral da CPLP, na XIII Cúpula da CPLP, em 2021, mas pode ser considerada um desdobramento de parte do segundo objetivo, de cooperação. Isso porque esteve presente, desde a fundação da CPLP, a noção de que o desenvolvimento das relações comerciais e econômicas entre os países-membros era um fator essencial para o fortalecimento dos laços entre povos e sociedades civis. A própria Declaração Constitutiva da CPLP já indicava a cooperação na esfera econômica e empresarial como

fundamental para a progressiva afirmação internacional do conjunto dos países de língua portuguesa.

Ficou, porém, evidente que a criação do chamado "quarto pilar" da Comunidade não se poderia sobrepor aos condicionalismos criados pelas políticas econômicas dos Estados-Membros e sua integração em organizações regionais e sub-regionais. Assim, a iniciativa de procurar sinergias e circuitos de cooperação deveria pertencer aos agentes econômicos e suas associações. Após uma série de encontros, dinamizados pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação, de Portugal (ELO) e da realização de vários fora de empresários, ficou decidida a criação do Conselho Empresarial da CPLP. Após a decisão do Conselho de Ministros, em 2002, o Conselho foi efetivamente estabelecido, com sede em Lisboa. O novo órgão obteve o estatuto de Observador Consultivo da CPLP, atribuído pelo Conselho de Ministros, em julho de 2006. Em 2010, foi transformado em Confederação Empresarial. Além disso, também é realizado, no âmbito da CPLP, o Diálogo sobre Pequenos Negócios e Empreendedorismo.

Por fim, foi realizada, em 29 de abril de 2022, a I Reunião Conjunta de Ministros da Economia, do Comércio e das Finanças da CPLP, que estabeleceu Agenda Estratégica para a consolidação da cooperação (ver subseção anterior sobre objetivos da CPLP).

v. Aspectos horizontais

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política exterior brasileira em aspectos horizontais, os quais muitas vezes transcendem os objetivos específicos da Comunidade, a CPLP está erguida sobre princípios que, na perspectiva brasileira, são essenciais. As decisões são tomadas por consenso, o que lhes confere legitimidade inquestionável. Em decorrência disso, o diálogo entre os membros se dá de forma horizontal e democrática, com reconhecimento e respeito às assimetrias existentes.

Especificamente sobre interesses brasileiros, poder-se-ia evidenciar ganhos intangíveis do Brasil, de maneira difusa, por exemplo no incremento dos fluxos de comércio e de investimento com os países da Comunidade, bem como a menção, na minuta de Política Nacional de Defesa elaborada pelo atual governo brasileiro, de que, "em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil, a CPLP merece especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa", sem mencionar a importância estratégica do Atlântico Sul, que banha a maioria dos membros. A CPLP também é porta de entrada para o relacionamento brasileiro com o continente africano.

O Brasil exerceu recentemente a presidência da CPLP (entre 2016-2018, pela segunda vez, porque já havia exercido entre 2002-2004), tendo realizado treze reuniões ministeriais, além de diversos encontros de técnicos e autoridades da CPLP nas áreas da saúde, educação, cultura, governo digital, meio ambiente, entre outras. Durante a presidência brasileira, adotou-se a Resolução sobre a Operacionalização da Nova Visão Estratégica, que, com base nos objetivos gerais da CPLP, lista iniciativas e ações, entidades responsáveis e parceiras e periodicidade e prazos para sua execução. Em novembro de 2022, o Brasil declarou apoio a candidatura de São Tomé e Príncipe à presidência 2023-2025 da CPLP.

4.6. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

a) Histórico

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) congrega três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento, as quais se pautam em suas relações internacionais pelos princípios orientadores da Carta das Nações Unidas (ONU), por valores compartilhados de soberania, liberdade, estado de direito, respeito aos direitos humanos e à democracia e pelo firme compromisso de promover uma arquitetura de governança internacional mais inclusiva, capaz de responder aos desafios e participativa. São países que se coordenam em diversos foros e mecanismos, como o G77, o G20, o BRICS e o BASIC. É possível relacionar sua gênese a conceitos como "autonomia pela diversificação" ou "coalizões de geometria variável". Vale destacar que, desde 2018, o discurso diplomático não emprega mais referência a sociedades pluralistas e multirraciais tampouco ao Sul Global.

Seus objetivos principais são: promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e a convergência do posicionamento de seus membros em assuntos de importância internacional; desenvolver oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões; trabalhar para a redução internacional da pobreza e em favor do desenvolvimento social; promover a troca de informação trilateral, melhores práticas internacionais, o intercâmbio de tecnologias e habilidades, assim como complementar os respectivos esforços de sinergia coletiva, buscando a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança do clima, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte.

A ideia de estabelecer o IBAS foi discutida em uma reunião entre o então primeiro-ministro da Índia e os então presidentes do Brasil e da África do Sul em Evian, França, em 2 de junho de 2003, à margem da Cúpula do G8. Segundo Stuenkel, o presidente sul-africano Thabo Mbeki teria proposto a criação de um G8 do Sul Global, tendo contatado Brasil, China, Egito, Índia, México, Nigéria e Arábia Saudita para o integrarem juntamente com a África do Sul, no entanto, apenas Brasil e Índia demonstraram forte interesse pela iniciativa. O embaixador João Genésio afirma, entretanto, que a proposta, feita em 2001, não foi recebida com entusiasmo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e que as conversas foram postergadas em razão dos atentados terrorista do 11 de setembro.

O agrupamento foi formalizado e denominado Fórum de Diálogo IBAS, quando os chanceleres dos três países se reuniram em Brasília em 6 de junho de 2003 e emitiram a Declaração de Brasília. Seus princípios e metas foram ratificados em Nova York, naquele mesmo ano, à margem da 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), pelos mandatários dos três países. O documento apresentou, como principais fatores de aproximação dos três países: suas credenciais democráticas, sua condição de nações em desenvolvimento e sua capacidade de atuação em escala global. Dentre outros fatores mencionados, destacam-se: condição de potência média, peso regional, caracterização como economias emergentes; atuação similar em organismos multilaterais; parques industriais desenvolvidos e o perfil de suas sociedades, marcadas pela desigualdade de renda e pela exclusão econômica. Todas defendem, por fim, a reforma das Nações Unidas, de modo a dotar a organização de maior representatividade, sobretudo para países em desenvolvimento. Todos esses pontos em comum sobrepõem-se à questão da distância geográfica.

De acordo com Celso Amorim, "são três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países

em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a enfrentá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real".

Como antecedente, poderia destacar que "a ideia da formação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul remonta a uma proposta do *African National Congress* (ANC) – antes mesmo que o Partido assumisse o poder na África do Sul – no sentido de que os dirigentes do País trabalhassem em prol de um grupo que, no Sul, espelhasse o G8 e dele se tornasse interlocutor. No entanto, a execução dessa ideia não teria início no primeiro governo democrático da África do Sul, o do Presidente Nelson Mandela. Naquele momento, provavelmente Pretória ainda não se sentisse confortável em assumir comportamentos protagonistas no mundo em desenvolvimento, quando segmentos da comunidade internacional, apesar de esperançosos, ainda receavam que a transição para a democracia no País pudesse sofrer percalços".

Pode-se recordar a atuação trilateral na Organização Mundial de Comércio (OMC) por meio da Declaração de Doha Relativa ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e à Saúde Pública. A ação conjunta do então G3 – Brasil, Índia e África do Sul – levou ainda o Conselho Geral da OMC a decidir, em 2003, que países em desenvolvimento poderiam exportar genéricos produzidos nacionalmente para países enfrentando crises de saúde pública, o que é o antecedente da Emenda ao Acordo TRIPS.

b) Estrutura e funcionamento

São três os pilares do mecanismo: coordenação política em foros multilaterais, cooperação trilateral setorial e cooperação com terceiros países, implementada pelo Fundo IBAS. Não há secretariado, sede ou orçamento fixo, tampouco personalidade jurídica internacional ou um acordo fundacional juridicamente vinculante.

Até o momento, foram realizadas cinco reuniões de Cúpula do IBAS: I Cúpula IBAS – Brasília, em setembro de 2006; II Cúpula IBAS – Pretória, em outubro de 2007; III Cúpula IBAS – Nova Délhi, em outubro de 2008; IV Cúpula IBAS – Brasília, em abril de 2010; e V Cúpula IBAS – Pretória, em outubro de 2011. As cúpulas são o mais alto nível de interlocução do agrupamento, seguidas das reuniões dos ministros de Relações Exteriores no âmbito da Comissão Mista Trilateral (criada pela Declaração de Brasília) ou à margem de alguma outra reunião internacional importante. Ademais, há reuniões de Pontos Focais do IBAS, que são altos funcionários nas chancelarias nacionais, a quem se subordinam os coordenadores nacionais.

Em sua fase áurea, o IBAS também mantinha, para a vertente de cooperação setorial, quase duas dezenas de grupos de trabalhos (GTs), além de sete foros de engajamento *people-to-people* às margens da Cúpulas, para mulheres (reuniu-se virtualmente em 2021), acadêmicos (reuniu-se virtualmente em 2021), editores, empresários (com *Business Forum* realizado a partir de 2005), pequenas e médias empresários, parlamentares e governos locais (há fontes que citam foro de cortes constitucionais também). Atualmente, são os seguintes os GTs em funcionamento no IBAS: GT de Administração Aduaneira e Tributária; de Agricultura; de Comércio, Investimentos e Infraestrutura; de Defesa; de Economia Azul; de Energia; e de Turismo (ministros do Turismo reuniram-se virtualmente em 2021). Na prática, boa parte deles tem tido pouco ou nenhum desenvolvimento nos últimos anos. Em 2017, os chanceleres decidiram racionalizar a estrutura de GTs e dividi-los com base na Agenda 2030 e nos três pilares do desenvolvimento sustentável.

Na opinião de Stuenkel (2015) e Faria, Nogueira e Lopes (2012), a baixa produtividade dos GTs pode ser atribuída à distância geográfica entre os países, à barreira da língua e ao calendário divergente de encontros. Mencionam também como obstáculos a dependência orçamentária dos GTs em relação aos ministérios nacionais temáticos; a abrangência excessiva do escopo de alguns deles e, por fim, a dificuldade de coordenação e integração derivada do alto número de GTs.

c) Resultados

i. Coordenação política

Em relação aos resultados do Fórum IBAS na dimensão de coordenação política, a coordenação em si – e não as reformas obtidas – é o principal resultado. O grande pleito em conjunto, compartilhado também pelo BRICS, sempre foi a reforma do sistema multilateral, que permita aumentar a voz e a representação dos países emergentes e em desenvolvimento nos órgãos de tomada de decisão das instituições multilaterais para melhor refletir as realidades contemporâneas.

Sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 2020, o IBAS reiterou "que o avanço da reforma do Conselho de Segurança deve permanecer uma prioridade urgente e fundamental". "Expressando frustração com a lentidão no progresso das reformas do Conselho de Segurança no processo de Negociações Intergovernamentais, que carece de transparência em seus métodos de trabalho, insistimos que chegou a hora de avançar para um processo orientado para a produção de resultados, com previsão de negociações substantivas baseadas em um único texto abrangente, em um ambiente formal." "O Brasil e a África do Sul congratulam a Índia pelo sucesso de sua eleição como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o mandato 2021-2022. Como membro do IBAS, a Índia será uma voz forte no Conselho e continuará a ser defensora de um sistema baseado em regras de acordo com a Carta das Nações Unidas. O Brasil agradece à Índia e à África do Sul pelo apoio à candidatura brasileira como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU para o período 2022-2023." Não houve, entretanto, referência a apoio mútuo de candidaturas a membros permanentes, embora o IBAS tenha reafirmado apoio inequívoco à Posição Africana Comum.

Em 2019, em declaração sobre reforma do sistema multilateral, afirmaram que "a reforma da arquitetura de governança econômica internacional, incluindo da OMC e das instituições financeiras internacionais, também deve ser uma prioridade. Os países do IBAS têm contribuído significativamente para tornar a arquitetura de governança econômica internacional mais representativa e democrática e continuarão a trabalhar em conjunto para favorecer agenda que promova o desenvolvimento sustentável e o crescimento inclusivo". "Comprometemo-nos a promover a reforma do sistema multilateral através da cooperação e da coordenação em todos os foros multilaterais e organizações internacionais de relevo, incluindo a OMC e grupos como G20, BRICS, BASIC e G77." O aumento do peso dos emergentes na 14ª Rodada de Revisão de Quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) é mais um resultado do esforço do então nascente BRIC, do que propriamente do IBAS.

Concertam-se em Genebra, Nairóbi, Nova York, Paris e Roma sobre as principais questões da agenda internacional, como indica a alta taxa de convergência de suas votações em foros internacionais. Outras questões objeto de concertação são terrorismo, direitos humanos, refugiados, financiamento para o desenvolvimento, desarmamento e não proliferação, Agenda 2030 e questões regionais. Para questões ambientais, privilegia-se o formato BASIC, com a China.

No passado, chegaram a concertar-se, na agenda de comercial, em relação, por exemplo, à Rodada Doha, seja trilateralmente, seja no G20 agrícola, além de ter buscado iniciativa conjunta de diálogo entre as partes na Síria, em 2011.

ii. Cooperação setorial

Em relação aos resultados do Fórum IBAS na dimensão de cooperação setorial, um dos grandes destaques é a realização dos exercícios navais IBSAMAR, que já tiveram sete edições. A sétima, que seria realizada em 2020, foi cancelada em razão da pandemia, mas ocorreu, efetivamente, de 10 a 12 de outubro de 2022, em Porto Elizabeth, na África do Sul. Destacam-se, ainda, discussões sobre cooperação na área de energia (incluindo nuclear, biocombustíveis, eólica e solar, com memorandos de entendimento (MoU) sobre o segundo em 2006, o terceiro em 2007 e o quarto em 2010), ciência e tecnologia (nanotecnologia, biotecnologia, oceanografia e outros, por meio de MoU em 2010, e desenvolvimento de satélites de observação climática, com base em anúncio na Cúpula de 2010), saúde e medicina (MoU em 2007), agricultura (MoU em 2006), meio ambiente (MoU em 2008), comércio (criou-se GT para buscar um acordo entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Índia-União Aduaneira da África Austral (SACU) e estabeleceu-se meta de chegar a US$ 15 bilhões o comércio até 2010; atualmente, está em pouco mais de US$ 15 bilhões, em razão da queda provocada pela pandemia, com maior importância para o fluxo Brasil-Índia; em 2020, os países comprometeram-se a elevar o comércio até US$ 15 bilhões, até 2022; de janeiro a outubro de 2022, o comércio de fato registrou alta, alcançando US$ 12 bilhões), cultura (MoU em 2007), educação (MoU sobre educação superior em 2007), moradia (MoU em 2008), sociedade da informação (MoU em 2006), cooperação aduaneira (MoU em 2007 e criação do Centro de Intercâmbio de Informações Tributárias do IBAS em 2010), administração pública e governança (MoU em 2007), questões sociais (MoU em 2007), turismo (acordo em 2008), cooperação regulatória e facilitação de comércio (plano de ação em 2006 e MoU em 2008), transporte e projetos marítimos (acordo de 2006 e plano de ação em 2008), aviação civil (plano de ação em 2008 e MoU em 2005) e igualdade de gênero (MoU em 2008).

iii. Fundo IBAS

O Fundo IBAS é a face mais visível do Foro de Diálogo e financia projetos de infraestrutura social em países de menor desenvolvimento relativo. A intenção primária de criar um mecanismo nesse sentido pode ser observada desde a Declaração de Brasília, quando os ministros se comprometem a estudar a possibilidade de um programa trilateral de assistência alimentar.

O Fundo foi criado em 2004, mas tornou-se operacional apenas em 2006 (embora o primeiro projeto já comece a ser realizado em Guiné-Bissau antes). Seus recursos são administrados pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (ECSS) e repassados aos projetos selecionados. Desde a criação do Fundo, foram financiados 35 projetos em 31 (com base no relatório de 2019, o número é um pouco menor, 20) países de diferentes regiões e continentes, sobretudo a países de menor desenvolvimento relativo. Até o momento, o Fundo IBAS destinou mais de US$ 39 milhões aos projetos.

Pelo êxito das iniciativas executadas, o Fundo IBAS foi reconhecido com os seguintes prêmios internacionais: Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul, em 2006, concedido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); *Millennium Development Goals Awards*, em 2010, outorgado pela ONG *Millennium Development Goals Awards Committee*; e *South-South*

and Triangular Cooperation Champions Award, em 2012, entregue pelo ECSS, pela contribuição inovadora do Fundo IBAS para a cooperação Sul-Sul e para a cooperação triangular.

O Conselho de Diretores do Fundo IBAS é formado pelos representantes permanentes dos três países junto às Nações Unidas em Nova York. O Conselho aprova propostas (resumidas) e projetos (detalhados) e fornece continuamente orientação estratégica aos projetos do IBAS para garantir sua implementação bem-sucedida. O Conselho do Fundo é assistido por especialistas técnicos que monitoram de perto o andamento dos projetos e a carteira.

Destaca-se, ainda, do Acordo do Fundo IBAS, de 2017, para garantir fluxo regular de recursos. Tratou-se de imperativo para que o Brasil tenha base legal para realizar a transferência de recursos. Até o momento, apenas a Índia o ratificou, e, no caso brasileiro, ainda não houve envio para o Congresso. O Acordo afirma que o Fundo IBAS é instrumento de Cooperação Sul-Sul para o benefício de populações de países em desenvolvimento. A esse respeito, ainda em 2018, os três países emitiram a Declaração sobre Cooperação Sul-Sul do IBAS, no contexto da realização da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul (Conferência BAPA+40), que ocorreu em 2019. O Acordo prevê que "o capital do Fundo IBAS será constituído, *inter alia*, pelas contribuições anuais feitas pelas Partes. Contribuições anuais a serem realizadas pelas Partes serão fixados no patamar de US$ 1 milhão, e as contribuições serão realizadas antes do final do primeiro semestre de cada ano. As Partes acordam em buscar, se o considerarem apropriado, fontes adicionais de financiamento do Fundo".

Alguns exemplos de projetos do Fundo IBAS, como parte dos esforços de alívio da fome e da pobreza no mundo, são: Reforma da Infraestrutura do Sistema de Saúde nas cidades de Covoada e Ribeira Brava (Cabo Verde); Desenvolvimento Agropecuário (Fase I), em Bissa, N'tatelai e Capafa (Guiné-Bissau); Desenvolvimento da Agropecuária e de Serviços a Comunidades Rurais (Fase II), nas regiões de Bafatá, Oio e Biombo (Guiné-Bissau); e Coleta e Reciclagem de Resíduos Sólidos: Uma Ferramenta para a Redução da Violência e Conflito em Carrefour Feuilles (Fases I e II), em Porto Príncipe (Haiti). No total, os beneficiados foram: Burundi, Bolívia, Cabo Verde (2), Camboja (2), Comores, Essuatíni, Fiji, Granada, Guiana, Guiné-Bissau (4), Haiti (2), Kiribati, Laos, Malaui (1), Palau, Palestina (4), Santa Lúcia, Senegal, Serra Leoa (2), Sudão, Timor-Leste, Vietnã (2) e Zâmbia (2, um com o Malaui). Houve, ainda, um projeto de avaliação global.

A maioria dos recursos aprovados vai para as áreas (2018) de agricultura (34,2%), emprego e subsistência (21,2%) e saúde (20,9%); vai para (2019) a África (41%), para a América Latina e o Caribe (23%) e para a Ásia e o Pacífico (20%); e para (2019) países de menor desenvolvimento relativo (64%). É importante reconhecer que são projetos de pequeno escopo, que demandam baixa alocação de recursos humanos e financeiros, mas de destacada importância para a implementação da Agenda 2030.

A Cooperação Sul-Sul prestada pelos integrantes do IBAS contribui para o fortalecimento de sua posição regional e global, em termos de prestígio, de *soft power* e de liderança, uma vez que são vistos como provedores de bens públicos internacionais, capazes de assumir mais responsabilidades e compromissos no sistema internacional e facilitadores do desenvolvimento principalmente em países de menor desenvolvimento relativo. Trata-se de importante fonte de ganhos difusos pelos três países. Ademais, baseia-se em leitura de que a promoção do desenvolvimento de todos os países é fundamental para o próprio desenvolvimento nacional, tendo em conta que favorece maior estabilidade e prosperidade do sistema internacional. Parte, ainda, de princípios como a horizontalidade, a solidariedade e a não indiferença. Serve de instrumento para liderança pelo exemplo e para a promoção da Cooperação Sul-Sul.

d) BRICS e esvaziamento do Fórum IBAS

Desde a entrada da África do Sul no BRICS, em 2011, não foram mais realizadas cúpulas do IBAS (embora a V Cúpula tenha ocorrido meses depois da III do BRICS), o que indica esvaziamento de sua importância. Desde então, o mais alto nível de encontros tem sido o de chanceleres, seja em reuniões à margem da AGNU, seja em reuniões da Comissão Mista Trilateral (que não vem mantendo periodicidade regular, tendo-se reunido apenas duas vezes após 2011).

Em 2012, caberia à Índia realizar a Cúpula, não o tendo feito, como já fizera o Brasil em 2010, à margem do BRICS, justamente para tentar garantir a autonomia de cada agrupamento. Em 2013, a Cúpula prevista foi cancelada. Desde então, foram poucos os esforços concretos (como compromisso em 2018) para a realização de uma nova Cúpula, ao mesmo tempo em que o BRICS viveu o seu apogeu e, em seguida, começou também a perder sua importância geoestratégica para a maioria de seus integrantes.

As agendas dos dois agrupamentos não são coincidentes, assim como seus integrantes. Enquanto, por exemplo, no BRICS, o aspecto de cooperação financeira é bastante valorizado, tendo originado o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), outras áreas de cooperação são privilegiadas no IBAS, sem falar em sua perspectiva de cooperação com terceiros países por meio do Fundo. A presença de China e de Rússia no BRICS também dão outro caráter para esse agrupamento, em especial em razão das diferenças que possuem com relação aos demais, tanto no que diz respeito ao componente democrático, como também pelo fato de serem duas grandes potências nucleares, membros permanentes do CSNU, polos regionais indiscutíveis de ordem multipolar e detentores de maior envergadura geopolítica, além de a China despontar, sozinha, como eventual grande potência mundial. De acordo com Maerk e Nissel, China e Índia competem pelo poder não só na Ásia, mas também na África. O incentivo chinês à entrada da África do Sul no BRIC, por exemplo, foi motivado pelo interesse em enfraquecer o IBAS, fórum do qual a China não participa. Ciente disso, o então presidente indiano Manmohan Singh chegou a afirmar que, enquanto o IBAS teria personalidade própria, unindo três democracias de três diferentes continentes, os BRIC seriam um conceito artificial, projetado pelo grupo financeiro Goldman Sachs.

e) Perspectivas de revitalização do Fórum IBAS

Quanto a perspectivas favoráveis, pode-se lembrar que outro mecanismo que congrega alguns dos países em questão, o RIC, não foi descontinuado após o surgimento do BRICS, bem como o BRICS não foi capaz, tampouco teve a pretensão de absorver toda a agenda de concertação e de cooperação do IBAS. Quanto a perspectivas desfavoráveis, pode-se reconhecer que o IBAS de certa maneira foi eclipsado pelo BRICS, pela própria vontade de seus integrantes, por exemplo na não realização de novas cúpulas. As tentativas de revitalizá-los nos últimos anos parecem ter sido infrutíferas, como revela o fato de que, apesar de compromisso em 2018, não foi realizada cúpula em 2019.

A exploração de pautas de interesse comum, como é o caso da reforma da ONU e do CSNU em particular, é um dos combustíveis para a revitalização do IBAS, tal qual pode ser visto por dois movimentos distintos nos últimos dois anos. Por um lado, a partir da Declaração de Moscou, em 2020, China e Rússia deixam de reconhecer que os demais países deveriam ter papel mais protagonista na ONU, o que pode ser explicado pelas escaramuças recentes entre China e Índia ou de falta de concertação entre os próprios integrantes do IBAS sobre qual linguagem almejam para

tratamento do tema no BRICS, mais do que o afastamento relativo entre o Brasil e os países do BRICS. Por outro lado, os chanceleres do IBAS emitiram duas declarações nos últimos anos sobre reforma do sistema multilateral e reforma do CSNU, respectivamente. Digno de nota, entretanto, é o fato de que, a partir de 2019, os países do IBAS deixam de indicar que apoiam suas candidaturas mútuas a assento permanente no CSNU.

f) 10ª reunião da Comissão Ministerial Trilateral do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (2022)

A 10ª reunião da Comissão Ministerial Trilateral do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul foi realizada em 21 de setembro de 2022. Além do ministro Carlos França, participaram do encontro o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, e a ministra das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Grace Naledi Pandor.

O comunicado conjunto produzido destaca, de início, os princípios, normas e valores que sustentam o Fórum de Diálogo IBAS, como a democracia participativa e o respeito aos direitos humanos, à igualdade soberana, à integridade territorial, à paz, ao respeito mútuo, à liberdade e ao Estado de Direito. Reforçou-se a necessidade de se alavancar a identidade única do IBAS como agrupamento do Sul Global. A importância do multilateralismo e a necessidade de reforma das estruturas da governança global também foram ressaltados logo no início do documento.

A pandemia de COVID-19 e seus impactos tiveram igualmente destaque. Os ministros enfatizaram o papel da cooperação em se promover uma recuperação "rápida, inclusiva, sustentável e resiliente" e a necessidade de se alcançar a Cobertura Universal de Saúde[973], bem como de garantir o acesso rápido e equitativo a diagnósticos, tratamentos e vacinas seguras, eficazes e de qualidade. Sobre a decisão tomada na 12ª Conferência Ministerial da OMC acerca de se conceder um *waiver* da patente TRIPS às vacinas de COVID-19, a nota limita-se à afirmação de que "nossos esforços coletivos devem garantir uma consulta frutífera por meio do Conselho TRIPS sobre a extensão da isenção de patente TRIPS para tratamento e diagnóstico". Por fim, instou-se os países e as agências e organizações internacionais a adquirirem vacinas de fabricantes de países em desenvolvimento, a fim de que as capacidades de fabricação sejam mantidas e que, assim, os sistemas de saúde se mantenham resilientes em eventuais emergências futuras.

A seguir, a nota do Fórum de Diálogo IBAS dedica-se à análise de questões globais e regionais. No âmbito das questões globais, foram saudados os esforços obtidos pelo Fundo IBAS, referência em cooperação Sul-Sul. Foi enfatizada a necessidade de se avançar, com prioridade e urgência, na reforma do CSNU, que deve ser expandido a fim de incluir economias emergentes da Ásia, América Latina e África, assim como foram ressaltadas também as participações de Índia e Brasil no referido órgão onusiano nos períodos de 2021-22 e 2022-23, respectivamente. Destacou-se a importância de uma plena implementação da Agenda 2030, o que requer que países desenvolvidos honrem seus compromissos de assistência ao desenvolvimento e de financiamento à implementação dos ODS. Clamou-se pela "erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, inclusive a pobreza extrema". Na pauta ambiental, os países do IBAS reafirmaram seu compromisso com o Acordo de Paris e, mais uma vez, conclamaram os países desenvolvidos a fornecerem financiamento sustentado, previsível e adequado, assim como a transferirem tecnologia e apoiarem os processos de capacitação das nações em desenvolvimento. Os ministros

[973] Trata-se da meta 3.8 do ODS 3: "atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos".

lamentaram expressamente que a meta de US$ 100 bilhões por ano prometida pelos países em desenvolvimento até 2020 não tenha sido cumprida e pediram seu cumprimento até a COP27[974].

Sobre terrorismo, "um flagelo global que deve ser combatido", destaca-se trecho da nota no qual os ministros reafirmam a autoridade exclusiva do CSNU para impor sanções e pedem uma reforma urgente dos métodos de trabalho dos Comitês de Sanções do órgão, visando a uma maior eficácia, capacidade de resposta e transparência. Os ministros saudaram também o estabelecimento das Reuniões de Assessores de Segurança Nacional do IBAS, cuja reunião inaugural ocorreu em agosto de 2021.

Reconheceu-se o papel importante de bancos multilaterais de desenvolvimento no contexto de dificuldades econômicas causadas pela pandemia e a importância de se cooperar para a implementação da Agenda de Ação de Adis Abeba[975]. Reafirmou-se a centralidade de um sistema multilateral de comércio não discriminatório, aberto e inclusivo, como consagrado na OMC, que deve ser reformado e fortalecido – a necessidade de restabelecimento do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) em dois níveis também foi ressaltada. Sobre o G20, "principal fórum para a cooperação econômica internacional", foi expressado apoio à presidência da Indonésia e louvadas as vindouras presidências indiana e brasileira do grupo, em 2023 e 2024, respectivamente, sob uma perspectiva do desenvolvimento.

Em cooperação setorial do IBAS, foi saudada a realização recente de diversos eventos relevantes, como o 6º Fórum de Mulheres[976]; a supracitada reunião inaugural dos Assessores de Segurança Nacional; o lançamento de canal de cooperação entre as agências de cooperação para o desenvolvimento; a revitalização de mecanismos como a Reunião de Ministros de Turismo do IBAS e a Reunião Tripartite de Normas Nacionais; reuniões de grupos de trabalho em áreas como energia, agricultura e pequenas e médias empresas; e a Reunião Inaugural de Altos Funcionários do IBAS sobre Medicina Tradicional. Concordou-se também em convocar grupos de trabalho em outros temas prioritários, como economia azul, segurança cibernética, defesa e assentamentos humanos.

Por fim, os chanceleres analisaram algumas questões regionais. Foi reiterado o apoio do IBAS à Agenda 2063 da União Africana (UA) como o quadro adequado para se obter uma África pacífica, próspera, inclusiva e segura. Sublinhou-se a interligação entre desenvolvimento e segurança e foi manifestada preocupação acerca dos conflitos armados em parte do continente africano. Sobre o Oriente Médio, o IBAS afirmou que os conflitos na região devem ser resolvidos por meio do diálogo inclusivo. Segundo o grupo, "a questão da Palestina exige atenção especial" e a solução de dois Estados deveria ser alcançada por meio de negociações diretas, sem pré-condições. Sobre o conflito em curso na Ucrânia, foi reiterado o apelo à cessação imediata das hostilidades. Discutiram-se, ademais, as implicações regionais e globais do conflito, especialmente sobre a segurança energética e alimentar e as cadeias de abastecimento globais.

Seu comunicado conjunto indicou que o próximo compromisso de alto nível do grupo seria a VI Cúpula do IBAS, a ser realizada à margem da 17ª Cúpula do G20, em novembro de 2022, em Bali. A VI Cúpula, porém, acabou não sendo organizada na data prevista. A despeito da não realização de cúpula, o Brasil assumirá a presidência do fórum em 2023.

---

[974] A COP27 está sendo realizada no balneário egípcio de Sharm El Sheikh, entre os dias 6 e 18 de novembro.

[975] A Agenda de Ação Adis Abeba foi firmada em 2015 e fornece uma base para que os líderes mundiais possam implementar a agenda de desenvolvimento sustentável global e promover uma prosperidade econômica universal e inclusiva. Foi celebrada por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, na capital etíope, e prevê medidas em diversas searas, como tecnologia, infraestrutura, proteção social, saúde, ajuda externa, tributação e mudança climática.

[976] Realizado de maneira virtual em março de 2021.

4.7. BRICS

I. Aspectos gerais

a) Histórico

O acrônimo surgiu em relatório do economista britânico Jim O'Neill intitulado *Building Better Global Economic BRICs*, escrito para a série *Global Economic Paper* do grupo financeiro Goldman Sachs. O documento recomendava a reformulação do G7, com a incorporação da China, provavelmente do Brasil e da Rússia e possivelmente da Índia, além de representação única da União Europeia (UE) em vez de três membros separados (Alemanha, França e Reino Unido). Em 2003, o Goldman Sachs aprofundou o trabalho, com o relatório *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, que previa que os quatro BRIC estariam entre as seis maiores economias globais em 2050, ao lado dos Estados Unidos (EUA) e do Japão. O documento também faz menção específica à África do Sul, como representante africano nesse grupo de países emergentes.

A partir de 2003, África do Sul, Brasil, China e Índia (e México) passaram a participar de diálogos à margem das cúpulas do G8. Em 2005, consolidou-se o formato G8+5. Em 2007, na cúpula do G8 liderada pela Alemanha, se criou o Processo de Heiligendamm, pelo qual o G8+5 desenvolveu, com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), diálogos não negociadores sobre investimentos, inovação, cooperação para o desenvolvimento, e eficiência energética, o que levou a passarem (com a Indonésia; e sem a Rússia, que começava a sua acessão naquele momento) a ter engajamento ampliado com a Organização em 2007 e a se tornarem parceiros-chaves em 2012.

A coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) iniciou-se de maneira informal em 2006, com reunião de trabalho entre os chanceleres dos quatro países à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a convite da Rússia. Trata-se de um desdobramento, naquele momento, do mecanismo RIC, existente desde meados da década anterior (desde 2003 à margem da AGNU e, a partir de 2005, em reuniões anuais avulsas, além de cúpulas esporádicas a partir de 2006). Desde então, o BRIC passou a constituir mecanismo de cooperação em áreas que tenham o potencial de gerar resultados concretos aos brasileiros e às populações dos demais integrantes. Em 2007, os chanceleres reuniram-se novamente à margem da AGNU.

Em 2008, realiza-se, em Ecaterimburgo, a primeira reunião de chanceleres do BRICs fora do contexto da AGNU. No mesmo ano, há a primeira reunião de líderes, à margem da cúpula do G8, no Japão, além de reunião de ministros das finanças em São Paulo (que se repete em 2009, no Reino Unido à margem do G20). Desde 2009, os Chefes de Estado e de Governo do agrupamento se encontram anualmente, tendo ocorrido já 12 reuniões de Cúpula. Em 2011 (convidada no fim de 2010), a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, acrescentando o "S" ao acrônimo, agora BRICS.

Como pontos de proximidade, estão suas extensões territoriais, o tamanho de suas populações (juntos são mais de 40% da população mundial), sua participação no Produto Interno Bruno (PIB) global (cerca de 30%) e sua importância para suas regiões, o que lhes deu a alcunha de "*monster countries*" por George Kennan – EUA, União Soviética (URSS), Brasil, China e Índia – ou permitiu que fossem considerados "*system-influencing*" ou "*system-affecting States*" por Robert Keohane. Como pontos de divergência, as mais profundas se dão entre Rússia e China, de um lado, por serem membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU),

potências nucleares reconhecidas pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e regimes políticos não democráticos, e as demais.

A crise financeira global de 2008 é fundamental para dar o impulso necessário à maior aproximação entre seus integrantes. A crise revelou a sustentabilidade do crescimento dos "emergentes", confirmou a tendência de multipolaridade no sistema internacional e promoveu o início da mudança do eixo geopolítico e geoeconômico global para a Ásia-Pacífico. A possibilidade de que o grupo pudesse passar a ter mais influência no sistema multilateral contribuiu para o lançamento do processo de cúpulas a partir de 2009. Não se perdeu, entretanto, a característica inicial de baixa institucionalidade, marcada pela inexistência de secretariado ou de orçamento fixo e pela condução dos trabalhos com base em presidências rotativas anuais que passaram a seguir a ordem alfabética dos nomes dos países em inglês.

O BRICS, que desde o início propunha o diálogo e a concertação política entre seus membros e a cooperação setorial, a que se somou em 2012 a cooperação financeira, passou a estruturar-se sobre uma lógica de três pilares de cooperação – econômico e financeiro, paz e segurança (político) e intercâmbios interpessoais (e cultural) –, e teve seu escopo temático progressivamente alargado. Atualmente, possui uma série de encontros ministeriais ou de alto nível (como agricultura, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, finanças, meio ambiente, saúde, trabalho e turismo, além de relações exteriores, conselheiros de segurança nacional e *sherpas*) e também da sociedade civil (como Foro Parlamentar, Fórum e Conselho Empresarial, Fórum Acadêmico, Conselho de *Thinks Tanks*, Aliança Empresarial de Mulheres, Fórum de Jovens Cientistas, Fórum de Jovens, Festival de Cinema, Jogos do BRICS).

b) Principais resultados

O mais conhecido resultado do BRICS compreende os reflexos internacionais de sua atuação e o fortalecimento da posição dos integrantes nas discussões sobre reforma do sistema internacional. Foi na área financeira que os então quatro países passaram a atuar de forma concertada, a partir da crise de 2008, no âmbito do G20, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, com propostas de reforma das estruturas de governança financeira internacional, em linha com o aumento do peso relativo dos países emergentes na economia mundial. O exemplo mais emblemático é o resultado da 14ª revisão das cotas do FMI. Ao mesmo tempo, o BRICS expressou "sua profunda decepção com o fracasso em abordar as reformas de quotas e governança na 15ª Revisão Geral de Quotas" e conclama "pela conclusão oportuna e bem-sucedida da 16ª Revisão Geral de Quotas até 15 de dezembro de 2023, para reduzir a dependência do FMI de recursos temporários e abordar a sub-representação dos Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento (EMDCs) com vistas a seu envolvimento significativo na governança do FMI e para proteger a voz e a porcentagem de quotas de seus membros mais pobres e menores e para ter uma nova fórmula de quotas que reflita melhor o peso econômico dos membros."

O fortalecimento do G20, transformando-se, em 2009, na principal instância para discutir finanças e economia internacionais, também é tributário do processo de aproximação entre os BRICS. O agrupamento também contribuiu para evitar o isolamento político-diplomático imposto à Rússia após a crise da Crimeia, em 2014.

Como resultados institucionais evidentes, deve-se destacar a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). A criação do NBD visou a responder ao problema global da escassez de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável. O objetivo do ACR é assegurar liquidez para

enfrentar crises na balança de pagamentos dos países do agrupamento. Para mais detalhes sobre ambos, ver tomo 6, seção 4.VII. Inúmeros outros exemplos de iniciativas relacionadas à cooperação setorial, ou resultados concretos da concentração e da cooperação entre os BRICS, podem ser apontados para indicar os resultados obtidos pelo BRICS.

c) O Brasil e os demais BRICS

O relacionamento com os países do BRICS não foi preterido no governo Bolsonaro, com base em perspectiva pragmática. O Brasil buscou desenvolver contatos de alto nível com os demais países desde o primeiro momento, como indicam reuniões bilaterais às margens da reunião anual do Fórum Econômico Mundial em Davos ou do G20 em Osaka e as visitas do presidente Bolsonaro à China e à Índia.

São pontos de convergência entre os governos do BRICS a postura em defesa da soberania, do Direito Internacional, do respeito mútuo, da igualdade e do nacionalismo e o pragmatismo conferido às relações comerciais e à necessidade de consolidar ou abrir mercados. Ademais, as pautas tradicionais que aglutinam os BRICS, como reforma do sistema internacional e maior representatividade de países em desenvolvimento em favor de ordem mais multipolar, bem como de promoção do desenvolvimento, incluindo via captação de recursos, implementação de projetos de infraestrutura e garantia de liquidez contra crises no balanço de pagamentos, ainda são a tônica do agrupamento.

Destaca-se como ponto de divergência entre os governos do BRICS a postura do governo Bolsonaro contrária ao que considera ser a ideologização da política externa brasileira em governos anteriores, que procurou antagonizar as relações com parceiros tradicionais, como os EUA, por meio do estabelecimento de mecanismos regionais ou inter-regionais, como o BRICS. Outras questões de divergência são a questão do desenvolvimento e do tratamento especial e diferenciado na Organização Mundial do Comércio (OMC), as preocupações de segurança em relação ao meio cibernético, modelos econômicos não baseados no mercado, a postura diante da Venezuela e diante do conflito israelo-palestino. Com relação ao BRICS em si, também há divergência no que diz respeito à expansão do rol de membros do agrupamento ou ao aprofundamento do relacionamento do BRICS com outros países. Divergências com um ou mais integrantes do BRICS, mas não com todos eles, como o formato da reforma do CSNU, serão tratadas nas seções bilaterais específicas no tomo 3.

d) Alargamento do BRICS

A tentativa de tornar o BRICS um mecanismo que possa fazer frente ao G7, por parte da presidência de turno da China, traduziu-se, também numa tentativa de impulsionar a ampliação do mecanismo, com a entrada de novos membros. Inicialmente, Irã e Argentina demonstraram interesse em fazer parte do BRICS[977]; a partir de agosto de 2022, Arábia Saudita, Egito, Turquia e Argélia também anunciaram interesse em aderir ao grupo. No entanto, na Declaração da XIV Cúpula, não houve um movimento concreto para a entrada de novos membros, o que foi percebido como uma derrota, no curto prazo, dos anseios chineses de expansão do bloco.

[977] O Irã teria protocolado sua candidatura em junho de 2022. Quanto à Argentina, embora ainda não tenha havido pedido formal de ingresso, o presidente Alberto Fernández já reiterou o interesse do país em ingressar no bloco.

e) Desafios para o futuro do BRICS

Um dos grandes desafios para o futuro do BRICS é o eventual desacoplamento da China, que passa a ser uma potência global de maior grandeza, tanto em termos econômicos (especialmente se desacoplando das demais, muitas em cenário de estagnação) como políticos, o que poderá ter efeitos deletérios sobre o agrupamento, seja pelo eventual progressivo desinteresse chinês, seja pela eventual instrumentalização do agrupamento pela China, especialmente em momento de recrudescimento de tensões com os EUA, seja pelo temor dos demais integrantes de verem reduzidas suas margens de manobra no âmbito do grupo.

Complementarmente, esse desacoplamento poderia verificar-se não apenas na comparação da China, sozinha, com os demais, mas, por exemplo, pelo crescimento econômico igualmente da Índia ou pelo fortalecimento de aliança antiocidental sino-russa.

Outros importantes desafios para o futuro do agrupamento, como o recente aumento de tensões entre China e Índia; a revalorização do mecanismo RIC, inclusive por meio de novas reuniões de cúpula, em cenário de necessidade de concertação de posições sobre questões regionais específicas, como também ocorre com a Organização para Cooperação de Xangai (OCX); a discussão sobre a eventual expansão do agrupamento, o relacionamento com outros países e adensamento ou não de sua institucionalização; a transformação da realidade internacional desde a criação do agrupamento, não apenas pelo que foi apontado no quesito anterior, mas pela recuperação político-econômica de alguns países desenvolvidos; os impactos da pandemia sobre as atividades do agrupamento; e a existência de divergências em algumas agendas multilaterais importantes.

II. Presidências *pro tempore* (PPTs) mais recentes

a) Brasil (2019)

O governo Bolsonaro selecionou como temas principais para a presidência brasileira do agrupamento em 2019, sob o mote "Crescimento Econômico para um Futuro Inovador", aqueles em que o Brasil mais poderia beneficiar-se em seu contato com o BRICS (ciência, tecnologia e inovação, por exemplo), ao mesmo tempo em que identificou elementos de interesse comum que são caros à agenda interna do atual mandato (cooperação no combate ao crime transnacional, por exemplo). Foram priorizadas igualmente iniciativas nas áreas de economia digital, saúde e aproximação entre os setores privados dos cinco países e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD).

O pragmatismo também se explica pelo comércio. Conforme ressaltado em 2019, durante a presidência brasileira, somados, os quatro outros integrantes do BRICS foram destino, em 2018, de 30,7% das exportações brasileiras. Em 2021, foram o destino de US$ 94,5 bilhões em exportações (cerca de 33%), embora o valor seja extremamente concentrado na China (92% desse valor agregado). Quanto às importações, foram a origem de cerca de US$ 61 bilhões (ou 27%).

O Brasil não abandonou, no entanto, o interesse em utilizar o BRICS como plataforma para buscar propagar seus valores e para discutir divergências, como a questão venezuelana.

A presidência de turno brasileira organizou mais de cem reuniões ao longo do ano, inclusive 16 em nível ministerial. O pontapé inicial foi dado em março de 2019, com reunião de *sherpas* em Curitiba. Em junho, os líderes reuniram-se em Osaka, à margem do G20. Em julho, realizou-se, no Rio de Janeiro, reunião avulsa de chanceleres. Em setembro, os chanceleres voltaram a reunir-se, em Nova York, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A Cúpula de Brasília, realizada em 13 e 14 de novembro de 2019, contou com a presença dos cinco Chefes de Estado e de Governo.

A Declaração de Brasília destaca os principais resultados da presidência: o estabelecimento da Rede de Inovação do BRICS (iBRICS); a adoção da Nova Arquitetura em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), que será implementada por meio do Comitê Diretor de CTI do BRICS, e os Termos de Referência da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS; a realização do Seminário do BRICS sobre Estratégias para Combate ao Terrorismo; o Seminário sobre Bancos de Leite Humano; a Reunião do BRICS sobre Recuperação de Ativos; a assinatura do Memorando de Entendimento entre Agências de Comércio e Promoção de Comércio e Investimento do BRICS; a criação da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS; e a aprovação do Programa de Pesquisa Colaborativa em Tuberculose.

A dimensão empresarial foi valorizada com a realização do Fórum Empresarial, à margem da Cúpula. Ainda durante a presidência brasileira, foi aberto o segundo escritório regional do BRICS, em São Paulo, com representação também em Brasília.

b) Rússia (2020)

Em novembro de 2020, durante a presidência de turno da Rússia, foi realizada a XII Cúpula do BRICS, de modo virtual – no contexto da pandemia da COVID-19 – sob o tema "Parceria do BRICS para a Estabilidade Global, Segurança Compartilhada e Crescimento Inovador". Na declaração final da Cúpula, recordando os 75 anos de fundação das Nações Unidas e do fim da Segunda Guerra Mundial, os países do bloco exortaram um sistema internacional multipolar mais

justo, imparcial, inclusivo, equitativo e representativo, e reiteraram a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, mencionando a resolução 75/1 da AGNU, adotada em setembro de 2022.

Em política e segurança, os países constataram que, apesar das limitações da pandemia da COVID-19, houve manutenção do diálogo sobre o tema no bloco, com a Videoconferência Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores do BRICS, em abril, a reunião avulsa de Ministros das Relações Exteriores do BRICS e a X Reunião de Altos Representantes de Segurança do BRICS, ambas em setembro de 2020. Além disso, saudaram a iniciativa do Secretário-Geral da ONU (SGNU) para um cessar-fogo global e recordaram a Resolução 2532 (2020) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que exige a cessação geral e imediata de hostilidades em todas as situações em sua agenda, com exceção de operações militares contra grupos terroristas designados como tal pelo CSNU, e que solicita a uma pausa humanitária duradoura no contexto da pandemia da COVID-19. No que se refere ao tema da saúde, um dos documentos finais adotados pela cúpula foi a compilação "Medidas dos Países do BRICS tomadas na área de saúde para combater a disseminação da Doença pelo Novo Coronavírus 2019 (COVID-19)".

Em cooperação intergovernamental, econômica e financeira, os países destacaram o contexto desafiador da pandemia da COVID-19 e seu impacto adverso na economia internacional, nos sistemas de saúde, no setor financeiro e no desenvolvimento, além do bem-estar dos grupos sociais mais vulneráveis. Nesse sentido, os países saudaram os esforços internacionais para fornecer apoio aos países de baixa renda, por meio da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI, na na sigla em inglês) e sua extensão por seis meses. Mencionaram, como avanços no eixo econômico e financeiro do BRICS, a adoção da Estratégia de Parceria Econômica do BRICS para o período de 2021-2025, do Entendimento sobre Facilitação de Investimentos do BRICS e das Diretrizes para a Promoção da Participação Efetiva das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) no Comércio Internacional. Também reafirmaram a implementação da Agenda de Ação do BRICS sobre Cooperação Econômica e Comercial e a adoção da Declaração sobre o estabelecimento da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS, que fornece uma plataforma sólida para a promoção do empoderamento econômico das mulheres nos países do BRICS, com o objetivo de expandir o papel das mulheres como impulsionadoras do crescimento econômico.

Em cultura e relações interpessoais, os países destacaram a realização da Primeira Reunião de Ministros de Esportes do BRICS e a adoção do Memorando de Entendimento e Cooperação no Campo da Cultura Física e Esportes. Dentre as iniciativas conjuntas no campo da educação, os países mencionaram os Encontros de Jovens Oficiais do BRICS, os Fóruns de Jovens Diplomatas e Jovens Cientistas do BRICS e outras iniciativas informais relacionadas à juventude, incluindo a Cúpula sobre Energia e Juventude do BRICS e a cooperação no âmbito da Agência de Energia e Juventude do BRICS e do IV BRICSMath.COM, concurso internacional de matemática online que conta com a participação de crianças de todos os cinco países.

c) Índia (2021)

Em 2021, a presidência de turno do BRICS coube à Índia, que organizou a XIII Cúpula do agrupamento, em 9 de setembro. O tema da presidência indiana foi "BRICS @ 15: Cooperação Intra-BRICS para Continuidade, Consolidação e Consenso". A Índia pretendeu fazer um balanço dos quinze anos de existência do agrupamento, desde a primeira reunião de chanceleres do BRIC à margem da AGNU em Nova York em 2006, com objetivo de revisar as conquistas e contribuições do BRICS para a agenda global e também para o desenvolvimento nacional de cada um de seus integrantes. De acordo com a Índia, o mote reflete abordagem para fortalecer os

princípios fundamentais da cooperação do BRICS com base na continuidade, consolidação e consenso. Como presidente de turno, a Índia trabalhou em resultados específicos em todos os três pilares da cooperação intra-BRICS em 2021.

Em política e segurança, focou-se em cooperação e diálogo sobre reforma do sistema multilateral e cooperação contra o terrorismo. Na ministerial de junho de 2021, os ministros do BRICS emitiram uma Declaração Conjunta sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral, em que advogam por um sistema multilateral revigorado e reformado, especialmente o da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus principais órgãos, e outras instituições multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização Mundial da Saúde (OMS), com o objetivo de aprimorar sua capacidade para enfrentar com eficácia os diversos desafios de nosso tempo e adaptá-los às realidades do século XXI. Os países saudaram, ainda, o desempenho da África do Sul e da Índia durante seus mandatos no CSNU nos biênios 2019-2020 e 2021-2022, e a eleição do Brasil como membro do CSNU para 2022-2023.

No que se refere ao combate ao terrorismo, os países reconheceram os resultados da 6ª Reunião do Grupo de Trabalho Contraterrorismo do BRICS (CTWG, na sigla em inglês) e as reuniões de seus subgrupos. Também endossaram o Plano de Ação de Contraterrorismo do BRICS para a implementação da Estratégia de Contraterrorismo do BRICS, que visa a implementar a Estratégia de Contraterrorismo do bloco e define abordagens e ações para a cooperação de combate ao terrorismo, incluindo esforços coordenados de inteligência.

Em economia e finanças, teve foco na implementação da Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS 2020-2025, na operacionalização da Plataforma de Pesquisa Agrícola do BRICS, em cooperação em resiliência a desastres, em cooperação em inovação e em saúde digital e medicina tradicional.

Em cultura e relações interpessoais, desejou aumentar os contatos interpessoais intra-BRICS nas áreas cultural, acadêmica, juvenil, esportiva e empresarial, por meio de intercâmbios regulares, além de intercâmbios entre parlamentares, jovens cientistas, etc.

Na ministerial de junho de 2021, os ministros do BRICS defenderam o oportuno estabelecimento e operacionalização efetiva do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS e enfatizaram a necessidade de se trabalhar na proposta do Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS para Prevenir Riscos de Doenças Infecciosas em Massa, em consonância com o Regulamento Sanitário Internacional e com Declarações de Líderes anteriores. Apoiaram o empenho de realizar um Simpósio do BRICS sobre Cooperação em Vacinas.

Em seu esforço de avaliação, o documento final da Cúpula reconheceu como avanços do bloco a criação exitosa de mecanismos como o NBD, o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), a Plataforma de Cooperação para a Pesquisa Energética e a Parceria sobre a Nova Revolução Industrial (PartNIR, na sigla em inglês).

d) China (2022)

Realizou-se, em 23 e 24 de junho de 2022, em formato virtual, a XIV Cúpula do BRICS, sob a presidência de turno da China, com o tema “Promover uma Parceria de Alta Qualidade e Inaugurar uma Nova Era para o Desenvolvimento Global”. Em fevereiro de 2022, a China publicou o seu *Concept paper on Thematic Issues,* no qual apresentou o tema para a XIV Cúpula dos BRICS, bem como as prioridades de cooperação para sua presidência. O tema da cúpula foi

“Promover a parceria BRICS de Alta Qualidade, Inaugurar uma Nova Era para o Desenvolvimento Global”, com o objetivo de concentrar esforços em quatro áreas:

1) Consolidar a cooperação nas áreas econômica, política e de intercâmbio pessoal;
2) Aumentar a confiança mútua e intensificar a cooperação e a comunicação nas principais questões internacionais e regionais;
3) Aprofundar a cooperação prática em todos os campos, para atingir resultados tangíveis; e
4) Manter o diálogo e a cooperação com outros mercados emergentes e países em desenvolvimentos, com ênfase em ampliar a cooperação Sul-Sul.

Ademais, o documento avaliou que, para inaugurar uma nova era para o desenvolvimento global, é essencial concentrar esforços em três aspectos: promover o multilateralismo, com maior cooperação econômica e incentivo à inovação; caminhar para um modelo de desenvolvimento sustentável, levando em consideração a implementação do Acordo de Paris; e cooperar em questões de saúde pública, incluindo na pesquisa para desenvolvimento de vacinas e em políticas para o combate à COVID-19. Com base nesses fios condutores, a China determinou as cinco prioridades de cooperação durante a sua presidência, resumidas a seguir:

1) Promover o multilateralismo:
    - Melhorar a cooperação política e de segurança: consolidar a parceria estratégica e alavancar plenamente mecanismos como a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, a Reunião de Assessores de Segurança Nacional e o mecanismo de reunião para representantes permanentes do BRICS em instituições multilaterais; melhorar a coordenação nas principais e regionais e aprofundar a cooperação em temas diversos;
    - Salvaguardar a equidade e a justiça nos assuntos internacionais: coordenar posição dentro das Nações Unidas e outras estruturas multilaterais; salvaguardar o sistema internacional centrado na ONU;
    - Melhorar a governança econômica global: fortalecer a coordenação no âmbito do G20, OMC, Banco Mundial e FMI;
2) Trabalhar em Solidariedade no Combate ao COVID-19:
    - Fortalecer a cooperação contra o COVID-19;
    - Fortalecer a cooperação em saúde pública: aproveitar os mecanismos relevantes, como a Reunião dos Ministros da Saúde e a Rede de Pesquisa em tuberculose, e cooperar no diálogo sobre políticas, compartilhamento de experiências e treinamento de pessoal no campo da saúde pública; acelerar o estabelecimento do Sistema Integrado de Alerta Antecipado do BRICS para prevenir riscos de doenças infecciosas em massa, implementar o Memorando de Entendimento sobre Cooperação no campo da Regulação de Produtos Médicos para Uso Humano, e fortalecer a cooperação em medicina tradicional e saúde digital para melhor prevenir e responder a crises futuras;
3) Melhorar a governança global da saúde:
    - Apoiar o papel central de coordenação da ONU e da OMS e melhorar o sistema global de prevenção e controle de doenças;
    - Impulsionar a recuperação econômica mundial;
    - Reforçar a coordenação das políticas macroeconômicas;
    - Promover uma economia mundial aberta: opor-se ao unilateralismo e ao protecionismo, defender a posição do regime multilateral de comércio como o principal canal para o estabelecimento de regras internacionais, promover a

liberalização e facilitação do comércio e do investimento, manter a segurança e a estabilidade das cadeias industriais e de suprimentos, promover o fluxo ordenado de recursos e fatores de produção e impulsionar uma globalização econômica mais aberta, inclusiva, equilibrada e benéfica para todos;

- Aproveitar os potenciais para o crescimento impulsionado pela inovação;

4) Promover uma cooperação eficiente e prática:
    - Cooperação comercial: dar pleno destaque ao papel da Reunião de Ministros do Comércio e da Reunião do *Contact Group on Economic and Trade* (CGETI) com vistas a uma melhor implementação da Estratégia para a Parceria Econômica BRICS 2025; aprofundar a cooperação em economia digital, comércio eletrônico, comércio de serviços e MPMEs para conectividade de cadeias industriais e de suprimentos e um desenvolvimento de alto nível do comércio e investimento intra-BRICS;
    - Cooperação financeira e monetária: incentivar o NDB a continuar suas operações comerciais de forma estável, expandir gradualmente seu quadro associativo e fornecer apoio financeiro e intelectual aos Estados-Membros; o BRICS deve dar importância à infraestrutura, aumentar a troca de experiências e o compartilhamento de conhecimento e incentivar a participação do setor privado para impulsionar o desenvolvimento de alta qualidade;
    - Indústria: avançar a Parceria na Nova Revolução Industrial (PartNIR) em um ritmo mais rápido, promover o Centro de Inovação PartNIR em Xiamen e a *BRICS Institution of Future Network*, trabalhar juntos para estabelecer um Centro de Competências Industriais e explorar as perspectivas de cooperação inicial;
    - Ciência e tecnologia: implementar o Plano de Ação do BRICS para Cooperação em Inovação para 2021-2024, construir a Rede de Centros de Transferência de Tecnologia do BRICS o mais rápido possível e incentivar a Rede iBRICS a desempenhar um papel maior;
    - Educação: fazer pleno uso da *BRICS Universities League* e da *BRICS Network University*, promover intercâmbios e interações entre estudantes e acadêmicos e cultivar conjuntamente talentos de alto nível;
    - Ações anticorrupção;
    - Cooperação aduaneira: aprofundar a cooperação em aplicação conjunta, capacitação e assistência administrativa mútua; e concluir o Acordo do BRICS sobre Cooperação e Assistência Administrativa Mútua em Questões Aduaneiras o quanto antes;
5) Acelerar a implementação da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável:
    - Manter-se comprometido com o desenvolvimento como uma prioridade;
    - Apoiar as Nações Unidas no desempenho de um papel de coordenação geral;
    - Aprofundar a Parceria de Desenvolvimento Global: trabalhar para uma parceria de desenvolvimento global mais equitativa e equilibrada para o desenvolvimento, tendo a cooperação Norte-Sul como principal canal;
    - Promover o alívio da pobreza e a segurança alimentar: priorizar o alívio da pobreza na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com foco na prevenção de recaídas na pobreza devido à pandemia, especialmente nos países em desenvolvimento;
    - Fortalecer a governança global do clima e do meio ambiente;

- Fortalecer o intercâmbio interpessoal;
- Realizar melhorias institucionais.

Durante a sua presidência, a China lançou a Iniciativa Global para o Desenvolvimento, dentro da qual estabeleceu medidas que busca avançar durante o ano de 2022. Algumas delas são:

1) Melhorar a governança global de mecanismos para redução da pobreza;
6) Melhorar a cooperação em áreas como produção, armazenamento, transporte, processamento e redução de perda e desperdício de alimentos; e melhorar a autossuficiência alimentar dos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos;
7) Fortalecer a capacitação digital, reduzir a exclusão digital e promover a conectividade;
8) Fortalecer a cooperação em serviços alfandegários, inclusive por meio de digitalização, e promover *Smart Customs*, *Smart Borders*, *Smart Connectivity*, para melhorar a conectividade entre autoridades alfandegárias;
9) Transformar o Fundo de Assistência à Cooperação Sul-Sul da China em Fundo de Desenvolvimento Global e Cooperação Sul-Sul, com uma contribuição adicional de US$ 1 bilhão além dos US$ 3 bilhões existentes.

Em relação a temas de segurança internacional, a Declaração da XIV Cúpula endereçou pontualmente a questão da invasão russa à Ucrânia. O discurso de que a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste europeu como impulsionador da atual crise esteve presente nos discursos do presidente chinês Xi Jinping, mas não foi tratada pela Declaração dos líderes do BRICS.

A China posicionou-se fortemente, em seus discursos, em favor do desenvolvimento econômico e da manutenção das cadeias globais de valor, criticando políticas de desacoplamento econômico e aumento do protecionismo. Ressaltou, também, que questões de saúde pública devem ser enfrentadas de maneira cooperativa, com combate a políticas discriminatórias e xenofóbicas.

i. Resultados detalhados da PPT da China

1) Fortalecer e reformar a governança global:
    - Tornar os instrumentos de governança global mais inclusivos, representativos e participativos;
    - Tornar as organizações multilaterais mais responsivas, eficazes e transparentes;
    - Usar ferramentas digitais e tecnológicas para promover o desenvolvimento sustentável;
    - Compromisso de revitalizar as discussões sobre a reforma do CSNU e apoio às aspirações de Brasil, Índia e África do Sul a um papel mais importante na ONU;
    - Reforçar o peso do BRICS nos diálogos sobre questões de paz e segurança internacionais, aproveitando a presença de quatro dos cinco membros no CSNU em 2022;
    - Cooperar para a promoção e a proteção dos direitos humanos;
    - Apoio à ampliação da participação dos EMDCs nos processos de tomada de decisões econômicas e de definição de normas;
    - Apoio ao sistema multilateral de comércio aberto, com base na OMC;
    - Ênfase prioritária no lançamento do processo de seleção dos membros do Órgão de Apelação;

- Apoio à Declaração do BRICS sobre o Fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio e a Reforma da OMC;
- Compromisso em manter a Rede de Segurança Financeira Global forte e eficaz;
- Conclamação pela conclusão exitosa da 16ª Revisão Geral de Cotas do FMI;
- Defesa de um processo de recuperação econômica pós-pandemia com a atenção para a redução das assimetrias e desigualdades entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos;

2) Trabalhar com solidariedade no combate ao COVID-19:
- Fortalecimento da cooperação técnica multilateral destinada a aumentar as capacidades nas áreas de resposta às principais emergências de saúde pública;
- Convocação do Fórum de Alto Nível do BRICS sobre Medicina Tradicional;
- Lançamento virtual do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS;
- Apoio ao estabelecimento do Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS;
- Assinatura antecipada do Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Regulação de Produtos Médicos para Uso Humano entre as autoridades reguladoras de medicamentos dos países do BRICS;

3) Salvaguardar a paz e a segurança:
- Declaração Conjunta do BRICS sobre "Fortalecer a Solidariedade e Cooperação do BRICS; Responder às Novas Características e Desafios da Situação Internacional";
- Realização da 12a Reunião de Conselheiros de Segurança Nacional e Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança do BRICS;
- Apoio às conversações entre Rússia e Ucrânia e apoio aos esforços para lidar com as questões humanitárias advindas do conflito;
- Apoio ao restabelecimento de uma situação pacífica e estável no Afeganistão e às resoluções do CSNU sobre o tema;
- Apoio à retomada do Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) e às negociações para solucionar a questão nuclear iraniana;
- Apoio à completa desnuclearização da península Coreana;
- Apoio ao fortalecimento do sistema de controle de armas, do desarmamento e da não proliferação, com especial atenção às convenções de proibição das armas biológicas (CPAB) e das armas químicas (CPAQ);
- Implementar o Mapa do Caminho de Cooperação Prática do BRICS para garantir a segurança no uso das TICs;
- Realização da 7ª Reunião Plenária do Grupo de Trabalho de Contraterrorismo do BRICS;
- Realização do Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo;
- Ocorrerá, ainda em 2022, o Seminário sobre o Fortalecimento da Capacitação Contraterrorismo em Países em Desenvolvimento e o Programa de Treinamento Policial do BRICS;
- Realização da 1ª Reunião Ministerial Anticorrupção do BRICS;

4) Promover a recuperação econômica:
- Implementação contínua da Estratégia de Parceria Econômica BRICS 2025;
- Evento de promoção online "Compre BRICS";
- Estratégia para Parceria Econômica Digital do BRICS;

- Iniciativa BRICS sobre Comércio e Investimento para um Desenvolvimento Sustentável;
- Iniciativa BRICS para Reforçar a Cooperação nas Cadeias de Suprimento;
- Estabelecimento de um Grupo de Trabalho de Economia Digital, atualizando o Grupo de Trabalho de Comércio Eletrônico;
- Avanços na implementação da Estrutura para Garantir a Proteção do Consumidor no Comércio Eletrônico do BRICS;
- Promover a implementação do Roteiro para a Cooperação em Comércio e Serviços.
- Proposta chinesa para estabelecer a Rede de Comércio de Serviços do BRICS (BTSN, na sigla em inglês), sob avaliação dos demais países;
- Estabelecimento de uma sede permanente do NBD em Xangai;
- Admissão de quatro novos membros ao NBD (Uruguai, Emirados Árabes Unidos, Bangladesh e Egito);
- Estabelecimento do *Think Tank* do BRICS sobre Rede de Segurança Financeira;
- Aprovação do Relatório Técnico sobre Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento Sustentável;
- Intensificar a Parceria BRICS sobre a Nova Revolução Industrial (PartNIR);
- Realização do 4º Fórum do BRICS sobre PartNIR, do Concurso de Inovação Industrial do BRICS 2022 e do programa de treinamento BPIC (BRICS PartNIR Innovation Centre);
- Realização do Fórum BRICS sobre o Desenvolvimento da Internet Industrial e da Manufatura Digital;
- Lançamento da Iniciativa BRICS para Cooperação na Digitalização da Manufatura;
- Adoção dos termos de referência da Força-Tarefa Digital BRICS (DBTF);
- Realização do Fórum Digital BRICS 2022;
- Acordo entre os Governos dos Países do BRICS sobre Cooperação Mútua Administrativa em Matéria Aduaneira;
- Realização do *Workshop* sobre Estratégia Aduaneira e Capacitação do BRICS e do *Workshop* sobre Cooperação Aduaneira, tema: “Cooperação Inteligente para uma Parceria de Alta Qualidade entre as Alfândegas do BRICS”;
- Segurança energética: Relatório de Energia do BRICS 2022; realização da Cúpula da Juventude sobre Energia e outras atividades relacionadas;
- Renovação do Memorando de Entendimento sobre os Bancos de Desenvolvimento Membros do Mecanismo de Cooperação Interbancária e o NBD;
- Sétima edição do Prêmio de Pesquisa Econômica do BRICS para incentivar e estimular a pesquisa avançada de doutorado por nacionais dos países do BRICS;
- Pesquisa realizada pela Rede de Institutos de Pesquisa sobre Trabalho do BRICS sobre o emprego e o apoio à renda no contexto da crise do COVID-19;
- Aumentar o intercâmbio e a cooperação no campo da padronização e fazer pleno uso das normas para promover o desenvolvimento sustentável;
- Criar um produto de conhecimento exclusivo chamado “Melhores Práticas Tributárias do BRICS” para servir de referência para outros países em desenvolvimento;
- Continuar a Publicação Estatística Conjunta do BRICS 2022;

5) Acelerar a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável:

- Compromisso com a implementação da Agenda 2030 em todas as suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada;
- Conclamação a todas as partes a aderirem ao princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais e de acordo com o arranjo institucional de contribuições nacionalmente determinadas (NDCs, na sigla em inglês);
- Defesa de que as medidas tomadas para combater as mudanças do clima e a perda de biodiversidade devam ser concebidas, adotadas e implementadas em plena conformidade com os acordos da OMC e não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional;
- Implementação do Plano de Ação 2021-2024 para Cooperação Agrícola dos BRICS;
- Estabelecimento de uma Estratégia de Cooperação em Segurança Alimentar dos Países BRICS;
- Realização do Fórum BRICS sobre *Big Data* para o Desenvolvimento Sustentável.
- Estabelecimento do Comitê Conjunto do BRICS sobre Cooperação Espacial em consonância com o Acordo de Cooperação sobre a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS e a convocação da primeira reunião do comitê conjunto;
- Proposta de organizar o Fórum de Alto Nível do BRICS sobre Desenvolvimento Sustentável;

6) Aprofundar os intercâmbios interpessoais:
    - Progresso nas áreas de governança, cultura, educação, esportes, artes, filmes, mídia, intercâmbio juvenil e acadêmico;
    - Estabelecimento da Aliança de Cooperação BRICS TVET (ensino e treinamento técnico e profissional), que se concentra no fortalecimento da comunicação e do diálogo bem como na promoção de cooperação em TVET, além de sua interação com a indústria;
    - Lançamento do Concurso de Habilidades BRICS fortalecerá o intercâmbio e a cooperação entre as nações;
    - Realização bem-sucedida do Fórum Empresarial do BRICS;
    - Lançamento da Iniciativa de Pequim da Comunidade Empresarial do BRICS;
    - Realização do segundo Concurso de Inovação de Mulheres do BRICS realizado pela Aliança Empresarial de Mulheres para o empoderamento das mulheres no campo da inovação e do empreendedorismo;
    - Proposta de institucionalização do Fórum de Organizações da Sociedade Civil do BRICS;
    - Realização do Festival de Filmes em Xangai;
7) Desenvolvimento Institucional:
    - Busca por estender a cooperação a outros EMDCs e apoio à promoção adicional do BRICS *Outreach* e Cooperação BRICS *Plus* de acordo com os Termos de Referência atualizados adotados pelos *sherpas* em 2021 por meio de práticas e iniciativas inclusivas, equitativas e flexíveis;

- Sessão de Diálogo sob o tema “Aumento do Papel dos Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento na Governança Global” durante a Reunião de Ministros de Relações Exteriores do BRICS em 19 de maio de 2022;
- Continuidade das discussões sobre a expansão dos BRICS para novos membros.

ii. Diálogo de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Global

À margem da Cúpula do BRICS, a China presidiu Diálogo de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Global. A China se comprometeu a cooperar com parceiros internacionais, particularmente países em desenvolvimento, em oito temas específicos: redução da pobreza; segurança alimentar; resposta a pandemias e vacinas; financiamento para o desenvolvimento; mudanças climáticas e desenvolvimento verde; industrialização; economia digital; e conectividade da era digital.

Além desse compromisso, a China apontou 32 medidas práticas, como as descritas a seguir:

1) Desenvolvimento e Cooperação:
    - Criação de uma Aliança Global para a Redução e o Desenvolvimento da Pobreza (GAPRD, na sigla em inglês) para promover o compartilhamento de melhores práticas e a cooperação internacional na redução da pobreza;
    - Lançamento de uma Rede Internacional de ONGs para a Cooperação para a Redução da Pobreza;
    - Realização de uma série de diálogos sobre o compartilhamento de experiências para ajudar os países em desenvolvimento a melhorar a capacitação para o desenvolvimento sustentável;
    - Compromisso de avançar a Parceria para a Nova Revolução Industrial para ajudar a melhorar a capacidade dos países em desenvolvimento de aproveitar as oportunidades trazidas pela Quarta Revolução Industrial;
    - Transformação do Fundo de Assistência à Cooperação de Cooperação Sul-Sul da China em Fundo para Desenvolvimento Global e Cooperação Sul-Sul, com uma contribuição adicional de US$ 1 bilhão em cima dos US$ 3 bilhões existentes, para apoiar a cooperação da Iniciativa de Desenvolvimento Global para acelerar a implementação da Agenda 2030 nos países em desenvolvimento;
    - Lançamento oficial do Fundo de Investimento em Cooperação Sul-Sul China-Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) fase III de US$ 50 milhões;
2) Tecnologia:
    - Lançamento de um Plano de Constelação de Satélites de Desenvolvimento Sustentável, desenvolvendo e compartilhando dados para o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
    - Liderança na cooperação em *Smart Customs*, *Smart Borders*, *Smart Connectivity* para promover a conectividade entre autoridades aduaneiras;
    - Lançamento dos Programas de Capacitação de TIC para países em desenvolvimento, com o objetivo de melhorar a aplicação da tecnologia da informação e a capacidade de tecnologia de telecomunicações;
    - Realização do Fórum de Cooperação Digital da Iniciativa de Desenvolvimento Global e da Conferência Global de Economia Digital de 2022;
3) Energia, Agricultura e Segurança Alimentar:

- Promoção da criação da Parceria Global de Cooperação em Energia Limpa;
- Realização do Fórum Internacional de Transições Energéticas;
- Exploração do estabelecimento da Coalizão para Transições Energéticas;
- Lançamento de uma Ação de Melhoria da Produção de Alimentos, para promover a produção agrícola e a cooperação técnica entre a China e outros países em desenvolvimento para ajudar a melhorar sua capacidade de produção de alimentos e melhorar a autossuficiência alimentar;
- Lançamento, conjuntamente com a Organização Internacional de Bambu e Rattan (INBAR, na sigla em inglês), de iniciativa para tornar o bambu como substituto de plásticos, com o objetivo de reduzir a poluição plástica e enfrentar as mudanças climáticas;
- Realização da Conferência Mundial sobre Sistemas de Patrimônio Agrícola Globalmente Importante (GIAHS, na sigla em inglês) e lançamento de uma iniciativa para a proteção da civilização agrária.

iii. Reunião dos ministros das Relações Exteriores do BRICS (setembro de 2022)

A título preparatório para o início de sua presidência, em 2023, a África do Sul organizou encontro dos ministros de Relações Exteriores do BRICS, em 22 de setembro de 2022, à margem da AGNU. Estiveram presentes, além do ministro Carlos França, a ministra das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Grace Naledi Pandor; o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar; o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi; e o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov.

Entre os temas discutidos, destaca-se o compromisso reiterado com a defesa do Direito Internacional e do multilateralismo, cujo sistema precisa ser fortalecido e reformado, mormente a ONU e seus órgãos, como o CSNU, com vistas a torná-lo mais representativo, eficaz e eficiente. Nesse âmbito, destacou-se o fato de que, em 2022, estão presentes no CSNU quatro dos cinco países dos BRICS, o que "oferece uma oportunidade para aumentar ainda mais o peso do nosso diálogo sobre questões de paz e segurança internacionais". O G20 foi também aqui, a exemplo da nota do IBAS, ressaltado como "o principal fórum multilateral no campo da cooperação econômica". Os ministros expressaram sua visão de que o G20 deve continuar funcionando de maneira produtiva, concentrando-se na entrega de resultados concretos, por meio de decisões tomadas por consenso.

Na agenda ambiental, conclamou-se pela implementação da Agenda 2030 em suas três dimensões – econômica, social e ambiental –, de maneira equilibrada e integrada. Nesse ponto, constata-se outra convergência com a nota do IBAS: os ministros do BRICS também reafirmaram seu compromisso com a implementação do Acordo de Paris e destacaram a importância de os países desenvolvidos fornecerem financiamento confiável e adequado, bem como procederem à transferência de tecnologia, para ajudar no combate às mudanças do clima. Os cinco países comprometeram-se, ademais, em trabalhar para o êxito da COP27.

No que tange ao tema da cooperação em saúde e pandemia, os ministros reiteraram que é essencial garantir a distribuição equitativa de vacinas e a vacinação rápida, para preencher globalmente a lacuna de imunização. Sobre o tema da isenção de patente do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) às vacinas de COVID-19, acordada na 12ª Conferência Ministerial da OMC (MC12), a nota do BRICS diz que os ministros "reconheceram a decisão de discutir, no prazo de seis meses, sua extensão para abranger

a produção e o fornecimento de diagnósticos e tratamentos para o COVID-19", em redação ainda mais abrangente que a presente na nota do IBAS. Os cinco países instaram também todos os países à aquisição de vacinas produzidas nos países em desenvolvimento, para que suas capacidades de fabricação sejam mantidas.

Sobre comércio, os cinco ministros reiteraram o compromisso de fortalecer o sistema multilateral de comércio da OMC, baseado em consenso e regras, transparente, não discriminatório, aberto, livre e inclusivo. Observaram, ainda, que o protecionismo contraria as regras e o espírito da OMC e que quaisquer medidas econômicas que violem as regras da OMC, do direito internacional e da Carta da ONU deveriam ser rechaçadas. Também enfatizaram como prioridade a urgente restauração do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, completo e em bom funcionamento, até 2024, como estabelecido na MC12.

Na agenda de segurança, os ministros comprometeram-se a respeitar a soberania e integridade territorial de todos os estados, assim como a resolver suas disputas por meio do diálogo. Reiteraram a necessidade de pleno respeito ao direito internacional humanitário e à prestação de ajuda humanitária. Sobre o conflito em curso na Ucrânia, a nota limitou-se à afirmação de que "os ministros recordaram as suas posições nacionais sobre a situação na Ucrânia expressas nas instâncias apropriadas, nomeadamente o CSNU e a AGNU". O terrorismo foi condenado em fortes termos, assim como o extremismo e a radicalização. Comprometeram-se a combater o terrorismo em todas as suas formas, incluindo o movimento transfronteiriço de terroristas e as redes de financiamento. Reiteraram, ademais, que o terrorismo não deve ser associado a nenhuma religião, nacionalidade ou grupo étnico. Apelou-se para uma rápida adoção da Convenção Abrangente sobre o Terrorismo Internacional no âmbito da ONU e para que sejam abertas negociações para uma convenção internacional para a repressão de atos de terrorismo químico e biológico, na Conferência de Desarmamento.

Em julho de 2022, foi realizada a primeira Reunião Ministerial Anticorrupção do BRICS, feito louvado no encontro entre os chanceleres em Nova York. Foi reiterado o compromisso de se fortalecer ainda mais a cooperação no Grupo de Trabalho Antidrogas do BRICS. Enfatizou-se o enorme potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para o desenvolvimento, mas seu uso indevido e criminoso também preocupa. Nesse sentido, o BRICS saudou o trabalho em andamento do Comitê Intergovernamental Aberto *Ad Hoc* de Peritos da ONU para elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o tema e reafirmou seu compromisso de cooperar na implementação do mandato adotado pela Resolução 75/282 da AGNU. Por fim, no tema de direitos humanos, o BRICS sublinhou a necessidade de promover, proteger e cumprir os direitos humanos de maneira não seletiva, não politizada e construtiva, e sem padrões duplos.

Os cinco ministros tomaram nota das deliberações iniciais sobre a expansão do BRICS e concordaram em continuar as discussões, conforme instruído pela XIV Cúpula, ocorrida virtualmente em junho de 2022, para esclarecer os princípios norteadores, normas, critérios e procedimentos para esse processo por meio dos *sherpas*. A XV Cúpula dos BRICS deverá ser realizada na África do Sul.

4.8. Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL)

O Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) é um mecanismo informal criado em 1999 com o objetivo de aumentar as oportunidades de diálogo e de cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste. Congrega hoje 36 países: 20 da América Latina e 16 da Ásia do Leste. Do lado asiático, integram o mecanismo países da Ásia do Leste, do Sudeste Asiático e da Oceania: Brunei, Camboja, China, Singapura, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Tailândia, Vietnã, Austrália e Nova Zelândia. Do lado latino-americano, integram o mecanismo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela.

O nível mais elevado de interlocução no âmbito da FOCALAL é a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, sediada a cada dois anos, de maneira alternada, na América Latina e na Ásia do Leste. Até o momento, já ocorreram nove reuniões ministeriais: Santiago, Chile, março de 2001; Manila, Filipinas, janeiro de 2004; Brasília, Brasil, agosto de 2007; Tóquio, Japão, janeiro de 2010; Buenos Aires, Argentina, agosto de 2011; Bali, Indonésia, junho de 2013; São José, Costa Rica, agosto de 2015; Busan, Coreia do Sul, agosto de 2017; e São Domingos, República Dominicana, novembro de 2019.

Desde 2017, está em operação o Fundo FOCALAL, que visa a financiar projetos que promovam a cooperação inter-regional, especialmente em comércio e investimentos. O Fundo é gerido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESAP).

5. Brasil e assuntos multilaterais políticos

O presente tomo foca-se em assuntos multilaterais de caráter não exclusivamente, mas, mais proeminentemente, político, com especial atenção à posição e à participação do Brasil. Não apenas foram incluídos tópicos expressamente mencionados no edital, como a Organização das Nações Unidas (ONU), as questões relacionadas a segurança internacional, os direitos humanos, o Tribunal Penal Internacional (TPI), a migração e o refúgio, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, mas também novas agendas, embora não estritamente multilaterais, que vêm ganhando atenção crescente, como saúde e democracia. A agenda de segurança e defesa, em particular, compreendeu, ainda, o arcabouço institucional internacional, muitas vezes de caráter regional. As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro e de organizações e instâncias internacionais que lidam com esses assuntos, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

Olá, meus caros candidatos. Cá estamos novamente, agora para alguns apontamentos sobre os assuntos multilaterais políticos, que não se resumem à ONU. Ainda assim, é importante saber o que está acontecendo no sistema onusiano, tanto para a fase objetiva quanto para a fase discursiva. Nesse contexto, o principal assunto, em especial devido à participação do Brasil no segundo ano do atual mandato, é o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – pontos como a composição e a reforma do principal foro de paz e segurança internacionais são cobrados frequentemente no CACD.

Tema que pode voltar a ganhar relevância é o das operações de paz, sobretudo no que diz respeito à participação brasileira. A despeito da drástica redução da atuação pátria nas missões multilaterais, é ponto que consta do concurso tanto na fase objetiva quanto na discursiva. Sobre segurança e defesa, foi tema que dominou a prova discursiva do concurso de 2022, o que faz com que pensemos que as chances de cobrança sejam menores para o futuro – evite esse erro. Temas como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) já foram citados em inúmeras ocasiões em ambas as fases.

No que concerne ao tema do desarmamento, o ponto mais cobrado nas provas recentes diz respeito ao regime de desarmamento e não proliferação nuclear, que já foi central em algumas fases discursivas e sempre aparece nas objetivas. Porém, não negligencie os regimes de armas convencionais, sobretudo porque o Brasil ratificou recentemente o Tratado de Comércio de Armas (TCA), nem os regimes de armas biológicas e armas químicas.

Nos temas relacionados a segurança e combate ao crime organizado, iniciativas bilaterais sobre controle de fronteira são importantes, assim como o estudo da guerra e dos crimes cibernéticos. Finalmente, dentro das chamadas *high politics*, há o estudo da Amazônia Azul, que, a despeito de ter sido cobrado recentemente, pode ser novamente ponto de interesse e em diferentes perspectivas, pela centralidade conferida ao tema na política externa brasileira.

Quanto às chamadas *low politics*, há menor incidência em provas recentes, o que não significa jamais que devam ser esquecidas. O tema de direitos humanos, com a administração federal que acaba de tomar posse, ganhará tratamento diferenciado, e deve haver atenção especial a temáticas relacionadas a gênero e discriminação racial. Temas como saúde e a pandemia de COVID-19 não tendem a ser cobrados de forma direta, mas em conjunto a outros pontos de atualidades, assim como democracia e o TPI.

Prestem atenção e estudem mais detalhadamente o ponto sobre meio ambiente e mudança do clima, que ficaram em segundo plano nos últimos quatro anos e que já demonstram estar no centro de medidas do governo e da política externa brasileira – como se pode constatar pela mudança da estrutura administrativa do Itamaraty, publicada na primeira semana de 2023. Trata-se de temática que correrá em paralelo com a Amazônia, inclusive com o Brasil buscando sediar uma cúpula com os países locais e credenciar-se a sediar uma futura Conferência das Partes (COP) na região, no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Atenção ao desenvolvimento histórico e às atualidades sobre o tema, portanto.

Como vocês podem ver, é um tomo de extensão homérica, mas isso se explica pela alta relevância dos temas multilaterais políticos para a política externa brasileira, e pela inter-relação desses temas com todos os outros tomos e com outras disciplinas do concurso. Leiam com bastante atenção e construam seus cadernos!

5.1. ONU, órgãos multilaterais, conferências internacionais e reforma

I. Organização das Nações Unidas (ONU)

a) A ONU no pós-Guerra Fria

O pós-Guerra Fria marca uma profunda alteração não apenas da estrutura do Sistema Internacional, que deixa de operar sob uma lógica bipolar, mas também da própria Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em conta os reflexos sobre a razão de ser da organização (de acordo com o preâmbulo da Carta, a organização foi criada para "preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade" e tem como principal propósito, conforme o primeiro parágrafo do Artigo 1º, "manter a paz e a segurança internacionais"). Reduziu-se o número de guerras entre Estados e ampliou-se a quantidade de conflitos intraestatais em países em desenvolvimento. Surgiram novas ameaças, como o terrorismo, o narcotráfico e a degradação ambiental, o que suscitou a necessidade de um adensamento jurídico e institucional na ONU. Ademais, houve a expansão do número de membros, com a desintegração do bloco socialista, e a Rússia tornou-se a sucessora da União Soviética (URSS).

Conforme Tatiana Moura, "as décadas de 80 e 90 ficaram marcadas por profundas alterações nas referências de análise da conflitualidade internacional. As chamadas 'novas guerras', que ocorrem com maior incidência em Estados colapsados, vêm contrastar com um tipo de conflitualidade de matriz westfaliana, que correspondeu sobretudo à construção do Estado moderno, territorial, centralizado e hierarquicamente ordenado. Mary Kaldor (1999) foi pioneira na definição e análise deste novo tipo de conflitos, defendendo que estas novas guerras correspondem a um novo tipo de violência organizada que é diferente porque faz com que não se vejam as diferenças entre guerra (geralmente definida como violência entre Estados ou grupos organizados por motivos políticos), crime organizado (violência conduzida por grupos de organização privada, com objetivos privados, normalmente o lucro financeiro) e violações maciças de direitos humanos (geralmente por parte de Estados ou por grupos politicamente organizados contra indivíduos). Estas novas guerras, também apelidadas de 'conflitos de baixa intensidade', guerras privatizadas ou guerras informais, têm características substancialmente distintas das guerras 'tradicionais'. De facto, nestas novas guerras não é fácil estabelecer na prática a distinção entre o privado e o público, o estatal e o não estatal, o informal e o formal, o que se faz por motivos econômicos ou políticos".

Os anos 1990 são conhecidos como a "Década das Conferências", em razão da realização de uma série de conferências sobre temas que, muito embora não fossem em geral novos, passaram a receber maior atenção da comunidade internacional naquele momento, como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, mulher, desenvolvimento social, moradia e assentamentos humanos e população e desenvolvimento (para mais detalhes, ver a seção seguinte). Ainda nos anos 1990, são lançadas a Agenda para a Paz (com forte impacto sobre as operações de paz) e a Agenda para o Desenvolvimento, é estabelecido um *open-ended working group* na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), é promovida a independência do Palau, último território sob tutela – o que provoca a inatividade do Conselho de Tutela desde então –, e são promovidas as primeiras reformas do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Kofi Annan – programa *Renewing the*

UN e criação do *United Nations Development Group (UNDG)*, depois renomeado para *United Nations Sustainable Development Group (UNSDG)*, ambos em 1997. As crises em Ruanda e na ex-Iugoslávia levam à criação de tribunais penais internacionais específicos, sob o CSNU. Os anos 1990 também são marcados pelo aumento no número de missões de paz e pela superação da paralisia do CSNU.

A década de 2000 nasce sob o signo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000), dos ataques de 11 de setembro de 2001 (e da Guerra do Iraque) e das discussões sobre os 60 Anos da ONU, (2005). É convocado o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, que leva ao SGNU o relatório *A More Secure World* (2004), que será a base para o relatório de Annan *In Larger Freedom* (2005). No contexto dos 60 anos da ONU, é a realizada a Cúpula Global (2005), que, entre outros avanços, adota o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) e dá o pontapé para a criação da Comissão de Consolidação da Paz (CCP, 2005) e, posteriormente, do Conselho de Direitos Humanos (CDH, 2006), que, entre as inovações, traz o Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU). A AGNU adotou por consenso (setembro de 2008) a Decisão 62/557, que determinou o início das Negociações Intergovernamentais (IGN, na sigla em inglês) sobre a reforma do CSNU com base nas posições e propostas dos Estados-Membros e estabeleceu o plenário informal da AGNU como foro negociador. Outros temas importantes associados com a década de 2000 são as transformações nas operações de paz (Relatório Brahimi, Doutrina Capstone) – muito pelo impacto dos episódios em Ruanda e na ex-Iugoslávia – e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (S/RES/1325, 2000). Os SGNU Kofi Annan e Ban Ki-moon propuseram uma série de iniciativas de reforma em áreas como métodos de contratação, tecnologia da informação, licitações, ética, controle interno e processo orçamentário. Foram feitas várias mudanças pontuais e algumas maiores, em áreas como o organograma do Secretariado, mas as reformas que afetariam mais diretamente a relação entre os estados e o Secretariado naufragaram na falta de consenso sobre o papel das Nações Unidas em praticamente todas as suas principais áreas de atuação, como paz e segurança, desenvolvimento sustentável ou direitos humanos.

Os anos 2010 iniciam-se com desafios nas áreas de segurança (Primavera Árabe e fracasso do Acordo de Teerã) e desenvolvimento sustentável (discussões sobre o pós-ODM, Rio+20). Ainda no mandato de Ban Ki-moon, eclode a questão da Crimeia, surge o Estado Islâmico e intensifica-se a problemática de refúgio e migração. No contexto da Primavera Árabe, o Brasil apresenta o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP). A respeito das operações de paz, destaca-se o relatório elaborado pelo painel independente comandado pelo ex-presidente do Timor-Leste Ramos Horta (2015).

b) A ONU sob António Guterres

Quando António Guterres assumiu como SGNU, em janeiro de 2017, listou uma série de desafios para seu mandato, como o futuro do multilateralismo e a reforma da ONU (estrutura institucional, orçamento, denúncias); temas de segurança (terrorismo e desarmamento nuclear, Coreia do Norte); Oriente Médio (Síria, questão israelo-palestina, Irã); refugiados, migrantes e questões humanitárias e de direitos humanos; e mudança do clima (Acordo de Paris) e desenvolvimento sustentável (Agenda 2030). Também desde que assumiu, o SGNU propôs uma série de reformas que compõem o pacote intitulado *United to Reform*. Esse pacote está dividido nas áreas de desenvolvimento, gestão e paz e segurança, além de conter uma estratégia transversal de paridade de gênero.

Na área de desenvolvimento, o foco é reposicionar a ONU, aprimorando as funções que pode desempenhar para contribuir para a implementação da Agenda 2030 (conforme dois *frameworks*: *UN Sustainable Development Cooperation Framework*; *Management and Accountability Framework*), como indica a reforma na atuação dos coordenadores residentes em linha com aquela Agenda.

Em relação a gestão, Guterres tem como objetivo delegar mais funções aos seus subordinados, simplificar processos, ampliar a transparência e a *accountability* do Secretariado, gerar mais confiança dos membros em relação à Organização e aumentar a capacidade de respostas da ONU para dar mais resultados. Entre as alterações já realizadas, estão a reorganização dos Departamentos de Apoio de Campo e de Gestão nos novos Departamento de Estratégias, Políticas e Conformidade da Gestão (DMSPC, na sigla em inglês) e Departamento de Apoio Operacional (DOS, na sigla em inglês).

No que diz respeito à arquitetura de paz e segurança, Guterres implementou, desde o começo de 2019, o que considera ser a primeira parte da reforma nesse pilar. Foi feita redistribuição e racionalização dos trabalhos dos agora renomeados Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) e Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), para ampliar sinergias e dar maior linha de continuidade aos trabalhos, dentro de uma única estrutura político-operacional subdividida em oito regiões geográficas. Também lançou a Agenda para o Desarmamento e o conceito de *sustaining peace*, para acompanhar a consolidação da paz. Em 2020, foi realizada rodada de revisão da "arquitetura de consolidação da paz" da ONU, compreendida, além da CCP (para cujo Comitê Organizacional o Brasil foi reeleito para o biênio 2023-2024), pelo Fundo de Consolidação da Paz (FCP) e pelo Escritório de Apoio para a Consolidação da Paz (vinculado ao DPPA). O processo compreendeu relatório do SGNU focado em *peacebuilding and sustaining peace* e foi concluído com a adoção de resoluções gêmeas do CSNU (S/RES/2558) e da AGNU (A/RES/75/201).

Transversalmente, Guterres tem implementado sua Estratégia de Paridade de Gênero, que contempla recomendações para contratação e retenção da força de trabalho feminina, eliminação de preconceitos inconscientes no processo de seleção e medidas especiais (por exemplo, de combate ao abuso e à exploração sexual). Até o momento, já implementou paridade de gênero entre o grupo de funcionários de mais alto escalão e em diversas agências e programas e já há mais mulheres à frente de operações de paz do que em qualquer outro momento da história. Os dados da participação feminina nas forças de paz, no entanto, ainda são muito baixos: apenas cerca de 8% do contingente militar, de polícia, de agentes de justiça e de pessoal no terreno, em 30 de setembro de 2022, eram mulheres. Em maio de 2020, a comemoração do Dia Internacional dos Trabalhadores das Forças de Paz teve como tema Mulheres na Manutenção da Paz. Duas mulheres foram homenageadas nesse ano, incluindo uma brasileira: servindo na operação da República Centro-Africana (RCA), a comandante Carla Monteiro de Castro Araújo, oficial da Marinha, ganhou o Prêmio de Defensoras Militares da Igualdade de Gênero da ONU ao lado da indiana Suman Gawani, observadora militar que serviu na missão no Sudão do Sul.

Na sessão ordinária da AGNU de 2021, Guterres apresentou o relatório Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), que propõe resposta integrada aos desafios globais, a fim de catalisar a reforma do multilateralismo universalista. Partindo de uma consulta a mais de 1,5 milhão de pessoas ao redor do globo (o que põe em prática a ideia de uma reforma que não se fie unicamente na percepção dos Estados), o relatório mapeia os principais desafios à governança global e propõe doze compromissos, cada qual com diversas propostas-chave em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), abarcando temas como cooperação digital

e promoção da paz e prevenção de conflitos. Ademais, propõe o lançamento de três novas cúpulas, aos moldes das iniciativas dos anos 1990 e 2000: uma Cúpula da Educação Transformadora, que ocorreu em setembro de 2022; a Cúpula para o Futuro, em 2023 (mas que deverá ser realizada apenas em 2024); e uma Cúpula Social Global, em 2025. A Cúpula da Educação Transformadora teve como objetivo colocar a educação no topo da agenda política global e mobilizar soluções para recuperar as perdas de aprendizagem relacionadas à pandemia de COVID-19, bem como transformar a educação em um mundo em rápida mudança, de acordo com cinco trilhas de ação (escolas inclusivas, equitativas, seguras e saudáveis; aprendizagem e competências para a vida, o trabalho e o desenvolvimento sustentável; professores, ensino e profissão docente; aprendizagem e transformação digital; financiamento da educação). Para mais detalhes sobre essa Cúpula, ver a seção I do tópico 6.9, sobre a UNESCO, no tomo 6. A Cúpula para o Futuro será o momento central da estratégia, sendo composta por oito trilhas de alto-nível, dentre as quais as trilhas de ação climática, nova agenda para a paz e plataforma emergencial de resposta para crises complexas, além de uma trilha para produzir um Pacto Digital Global.

c) Reforma da ONU

i. Aspectos gerais

A reforma da ONU não compreende apenas o CSNU (que será objeto de seção própria mais adiante neste tópico), mas também a reforma de outros órgãos (reforma institucional) e a própria reforma administrativa da Organização. No que diz respeito à reforma administrativa, a primeira questão premente para discussão é a orçamentária, atualmente em discussão no Comitê de Contribuições da AGNU.

O Sistema ONU dispõe, grosso modo, de três orçamentos: o regular, o voluntário e o de operações de paz. A metodologia da escala regular vigente desde 2001 tem, como elemento central, a participação de cada país na renda nacional bruta (RNB) mundial nos seis anos anteriores à elaboração da escala. Países com grande dívida externa ou com a RNB per capita abaixo da média mundial recebem um desconto. A metodologia tem um "piso" – uma porcentagem mínima do orçamento que todo país deve pagar, independentemente de seu tamanho –, que atualmente corresponde a 0,001%. Há um limite de 0,01% para os países mais pobres do mundo e um "teto" para a contribuição de qualquer país, atualmente de 22%. Desde a criação da ONU, o único país beneficiado pelo teto tem sido os Estados Unidos (EUA). A escala de contribuições das operações de manutenção da paz foi criada em 1973 e tem duas diferenças em relação à escala regular. Os cinco membros permanentes do CSNU pagam porcentagens maiores do que na escala regular, em função de suas "responsabilidades especiais" (assim, nessa escala, os EUA pagam um valor acima do teto de 22%). A porcentagem adicional paga pelos membros permanentes nessa escala é deduzida das contribuições dos países em desenvolvimento.

Entre os problemas existentes, que precisam ser incluídos em processo de reforma, estão maneiras de lidar com o recurso à inadimplência coercitiva (manobra unilateral à qual certos países recorrem quando consideram que o processo orçamentário da ONU não está gerando os resultados que desejam, que consiste na recusa em pagar as contribuições devidas e é contrária ao Direito Internacional) e as preocupações relativas ao crescimento das contribuições voluntárias, que pode alterar o caráter do financiamento das atividades da organização, tornando ainda mais necessário aprimorar os mecanismos de supervisão em relação às contribuições voluntárias – que devem complementar, e não reorientar, as prioridades acordadas pelos Estados-Membros.

Como avanço recente, pode-se mencionar a adoção de orçamento anual a partir de 2020, em vez de bianual, como vinha sendo a prática desde 1973. O valor do orçamento regular da ONU para 2022 é de pouco mais de US$ 3,1 bilhões. A título comparativo, segundo dados do Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês), os gastos militares globais superaram US$ 2 trilhões em 2021 – montante que corresponde a mais de US$ 5 bilhões por dia. O crescimento do volume de contribuições voluntárias tem alterado o financiamento das atividades da Organização. Estima-se que, em 2020, o total de contribuições extraorçamentárias tenha sido de US$ 12,4 bilhões, o que equivale a quatro vezes o orçamento regular.

A reforma institucional mais ampla na ONU, por sua vez, compreende debates sobre, por exemplo: 1) a extinção do já inativo Conselho de Tutela ou a reforma completa de seu mandato; 2) a revitalização da AGNU (papel e competências, racionalização da agenda e dos métodos de trabalho, maior transparência, participação no processo de escolha do SGNU); 3) as ideias já antigas de criação de uma assembleia parlamentar internacional; e 4) e a eventual transformação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em uma organização internacional ambiental (agência) ou sua fusão com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Da perspectiva da Carta da ONU, pode-se também pensar na reforma formal da Carta, para eliminar referência a potências inimigas e à Comissão do Estado-Maior da ONU e atualizar referências à URSS e à República da China.

ii. Brasil[978] e reforma(s) da ONU

Durante a gestão de Ernesto Araújo no Ministério das Relações Exteriores, a posição brasileira visou a criticar uma atuação autônoma da ONU e de outras organizações internacionais, de maneira apartada do intergovernamentalismo e do caráter *member-driven* que pautam a sua razão de ser e mais próxima da consecução dos interesses muitas vezes difusos das próprias burocracias. Não se trata, portanto, de afastar-se do multilateralismo e das organizações internacionais (como pode ter sido sugerido durante a campanha presidencial de 2018 de Jair Bolsonaro), mas de atuar ativamente para garantir que elas não extrapolem os seus mandatos (participação *versus* distância).

Em seu discurso de posse, o chanceler Carlos França afirmou: "O Brasil sempre foi ator relevante no amplo espaço do diálogo multilateral. Isso não significa, como é evidente, aderir a toda e qualquer tentativa de consenso que venha a emergir, nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Não precisa ser assim e não pode ser assim. O que nos orienta, antes de tudo, são nossos valores e interesses. Em nome desses valores e interesses, continuaremos a apostar no diálogo como método diplomático. Método que abre possibilidades de arranjos e convergências que sempre soubemos explorar em nosso favor. O consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional".

No caso da ONU, o caráter *member-driven* está claro na Carta, principalmente em seu Artigo 2º, enquanto as referências aos funcionários do Secretariado e às suas competências são escassas (no curto Capítulo XV). O presidente Bolsonaro afirmou, em discurso à AGNU, que "essa organização foi criada para promover a paz entre nações soberanas e o progresso social com liberdade, conforme o preâmbulo de sua Carta".

[978] Em novembro, o brasileiro Leonardo Nemer Caldeira Brant foi eleito juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), com mandato até 2027, em vaga decorrente do falecimento do também brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade. Mais detalhes sobre a CIJ estarão na próxima edição do REPI.

Entre as áreas de atuação do Brasil para contribuir para o resgate dos valores fundacionais da ONU e para o cumprimento dos propósitos para os quais foi criada está, por exemplo, conforme indicado pelo ex-presidente Bolsonaro, também em seu discurso à AGNU, a participação ativa em missões de paz e as iniciativas de combate à perseguição religiosa (promoção da liberdade de religião, conforme a Carta da ONU), à mentalidade colonialista (em especial em questões ambientais), à impunidade, à criminalidade e à corrupção, ao ambiente materialista e ideológico. Exemplo inequívoco foi a candidatura vitoriosa do Brasil para permanecer por mais um triênio no CDH. No biênio 2022-2023, o Brasil deverá aproveitar o seu mandato com membro rotativo do CSNU para atuar nesse sentido (para mais detalhes, ver a subseção específica a respeito). O ex-presidente Bolsonaro reafirmou, ainda, algo que vem sendo dito por presidentes anteriores: "estamos preparados para assumir as responsabilidades que nos cabem no sistema internacional".

d) Reforma e revisão do pilar de paz e segurança

Embora um dos objetivos enunciados na Carta de São Francisco seja o de acabar com o flagelo da guerra, o que se tem verificado é o aumento das tensões geopolíticas e a dificuldade solucionar pacificamente as controvérsias. A natureza dos conflitos contemporâneos mudou, com a crescente internacionalização de conflitos internos, a multiplicação e fragmentação de grupos não estatais, o fortalecimento da criminalidade organizada e do terrorismo. Proliferam conflitos e novos pontos de atrito decorrentes, por exemplo, da escassez de recursos hídricos e de terras férteis. Também são observados os possíveis impactos de catástrofes ambientais e a geração de novos fluxos migratórios.

Na reforma do pilar de paz e segurança[979], prevalece a intenção de fortalecer os mecanismos de prevenção de conflitos e de constituição de uma paz sustentável. Além disso, passa a ser superada a compreensão institucional de que as atividades de consolidação da paz eram inerentes ao pós-conflito. Questões que vinculam o pilar de paz e segurança à mudança do clima também têm emergido nos processos de revisão. O impacto dos conflitos atuais sobre grupos sociais relevantes também tem sido abordado com mais destaque, como nos casos de ações de paz e segurança voltadas à proteção das mulheres, da juventude e de grupos étnicos minoritários. Nos processos de revisão do pilar de paz e segurança, também são recorrentes as referências à insuficiência de recursos para levar adiante ações de prevenção e consolidação da paz.

Os impactos da pandemia de COVID-19 foram especialmente graves nos países em conflito, atrasaram a implementação dos ODS (aumento da desigualdade, inefetividade das instituições estatais, danos à saúde mental), reverteram os ganhos em consolidação da paz e ressaltaram a necessidade de reconstruir melhor (*build back better*). Ademais, os apelos do SGNU para um cessar-fogo unilateral e cessação de hostilidades em todo o mundo, apoiados pelo CSNU (Resolução 2532), durante a pandemia, tiveram efeito pouco duradouro e não alteraram de maneira decisiva as condições em campo. A combinação desses desafios ameaça a implementação da Agenda 2030 e demanda a revisão do pilar de paz e segurança da ONU, para torná-lo mais maleável e ágil em responder a essas novas demandas.

O ciclo de reformas de 2015 teve início com a publicação dos relatórios do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz e do Grupo de Aconselhamento de Peritos na

[979] Este pilar perpassa as atividades de diferentes órgãos da ONU, como o CSNU (que tem responsabilidade primária sobre o tema), a AGNU (que trata dos temas em algumas de suas comissões, como a 1ª Comissão, sobre desarmamento), o Secretariado e a arquitetura de consolidação da paz. Para mais detalhes sobre a reforma do CSNU, ver a seção III mais adiante.

Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz (resoluções A/70/95-S/2015/446 e A/69/968-S/2015/490). As propostas de reforma e revisão do pilar de paz e segurança visam ao aperfeiçoamento das estruturas e das ações de prevenção, de gestão de crises e de consolidação da paz, tendo como objetivo a paz sustentável, a efetividade das operações de paz e o fortalecimento da inter-relação entre os pilares da ONU[980]. Essas propostas pretendem avançar no sentido de tornar o pilar mais coerente, pragmático e efetivo e de reduzir a fragmentação de esforços da ONU, que corroem a sua capacidade de responder eficientemente a crises. O objetivo geral da reforma do pilar de paz e segurança é aumentar sua capacidade de prevenir conflitos e de responder mais efetivamente a sinais de crise por meio, por exemplo, da mediação e da construção das capacidades nacionais.

Desde o início do seu mandato como SGNU, em 2017, António Guterres tem defendido reformas na ONU, com destaque para a área de paz e segurança, além dos eixos de desenvolvimento e de gestão. A proposta de reforma de Guterres para o pilar de paz e segurança, no Secretariado (resolução A/72/525), lançada em 2017, inclui cinco elementos: 1) a restruturação dos órgãos responsáveis por operações de paz; 2) a criação de uma única estrutura político-operacional sob responsabilidade de secretários-gerais assistentes, que respondem ao subsecretário-geral para Assuntos Políticos e Operações de Paz; 3) o estabelecimento de um grupo de subsecretários-gerais; 4) o fortalecimento de algumas áreas prioritárias para promover coerência e coordenação dentro do pilar de paz e segurança; 5) a introdução de mudanças não estruturais para o funcionamento cotidiano do pilar. Entre essas mudanças não estruturais estão a aproximação entre o processo decisório e resultados, o fortalecimento de gerentes, maior transparência e eliminação de estruturas com competências interseccionadas. Em 2018, a AGNU conferiu mandato a Guterres para prosseguir com a reforma (A/RES/72/262 C).

Em 2019, a reforma promoveu a extinção do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla em inglês), que deu origem ao DPO, e a restruturação do Departamento de Assuntos Políticos (DPA), que se tornou o DPPA para dar um aspecto mais holístico à prevenção e à solução de conflitos. A reforma também acarretou o fortalecimento do Escritório de Apoio à Consolidação da Paz (*Peacebuilding Support Office*, EACP), que foi dotado de capacidade adicional e permitiu maior integração entre as estruturas político-operacionais regionais, compartilhadas pelos dois departamentos[981], e a consolidação da paz. Outra instância criada foi o *Standing Principal's Group* (SPG), que reúne os subsecretários-gerais para DPPA e para DPO e o SGNU, com a função de coordená-los e de promover coerência nas ações do Secretariado. O grupo reúne-se de forma *ad hoc* e pode ter a participação dos subsecretários-gerais dos departamentos de terrorismo e de desarmamento. Em 2020, o SGNU apresentou relatório à AGNU (A/75/202), em que revisa a implementação da reforma do pilar de paz e segurança.

O atual SGNU tem-se pronunciado no sentido de criar uma agenda de prevenção de conflitos revitalizada e abrangente, que seja capaz de concatenar o tema da paz e da segurança com igualdade de gênero, clima, desenvolvimento e direitos humanos. Graças ao plano de ação e estratégia de gênero, a proporção de mulheres presentes em reuniões da CCP, para relatar situações, aumentou de 22% para 74%. Outra mudança provocada por esse plano de ação foi que a CCP conseguiu atrair sistematicamente mais atenção do CSNU às suas recomendações. Além

[980] Paz e segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

[981] O DPO e o DPPA compartilham uma única estrutura político-operacional com responsabilidades regionais, que supervisiona a administração cotidiana de todas as atividades políticas e operacionais de operações de paz, sob o comando de três secretários-assistentes regionais.

disso, quase todas as resoluções da Comissão, entre outubro de 2020 e outubro de 2021, passaram a conter referências à consolidação da paz com medidas de gênero.

Como resultado da reforma do pilar, este tem melhores condições de prevenir conflitos violentos e de reduzir o sofrimento humano em larga escala. Há maior esforço em prevenção de conflitos e em capacidade de aviso antecipada. A maior unificação do pilar está aumentando a efetividade e a coerência da presença em campo, colocando soluções políticas no centro do trabalho da ONU. Com uma nova estrutura operacional, a organização consegue desenvolver e colocar em campo respostas flexíveis e ajustadas a cada caso particular. Nesse contexto, destaca-se a Ação para a Manutenção da Paz (A4P, na sigla em inglês), que busca promover os impactos positivos das operações de manutenção da paz. O relatório do SGNU de 2020 sobre revisão da consolidação da paz indicou alguns benefícios da reforma do pilar: por exemplo, em Burkina Faso, adotou-se um foco preventivo e multidimensional; e na RCA, houve desembolso imediato de recursos do FCP após a assinatura de acordo de paz.

No contexto atual de guerra entre países europeus, crise energética e desestruturação das cadeias de suprimentos, o pilar de paz e segurança da ONU está novamente sob ataque. A próxima revisão desse pilar e da arquitetura de consolidação da paz deverá debater os instrumentos tradicionais de manutenção da paz e como eles podem atuar no caso de um conflito empreendido por um dos P5.

e) Arquitetura de consolidação da paz das Nações Unidas

A ONU mantém a paz e a segurança internacionais por meio da diplomacia preventiva, das operações de manutenção da paz, do combate ao terrorismo e do desarmamento. O termo *peacebuilding* foi criado na década de 1980 por Johan Galtung, que pedia a criação de estruturas de consolidação da paz para lidar com as raízes das causas de conflitos violentos[982]. Atualmente, a ONU entende a consolidação da paz como as medidas que objetivam reduzir o risco de retomada do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais para a gestão do conflito e para fundar as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis.

A arquitetura de consolidação da paz da ONU é composta pela CCP, o EACP e o FCP. Essa estrutura foi criada em 2005 pelo CSNU e pela AGNU, respectivamente nas resoluções 1645 e 60/180, com o objetivo de dar atenção a países em processo de consolidação da paz, de lhes mobilizar recursos e de trabalhar com outros órgãos da ONU para dar efetividade aos esforços de consolidação da paz pós-conflito.

A CCP é o órgão intergovernamental deliberativo que apoia os esforços de paz em países saídos de conflitos. Ela é constituída de um Comitê Organizacional, composto de 31 Estados-Membros, eleitos pela AGNU, pelo CSNU e pelo ECOSOC. Cada um desses órgãos elege sete membros; os outros membros são os cinco maiores fornecedores de tropas e os cinco maiores contribuintes financeiros à ONU. Além dos 31 membros, podem participar das reuniões do Comitê organizacional a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação Islâmica (OIC, na sigla em inglês), o Banco Mundial, organizações regionais, organizações da juventude e de mulheres. O Brasil é atualmente membro do Comitê Organizacional eleito pela AGNU, tem integrado a CCP ininterruptamente desde 2010 e foi reeleito, em julho de 2022, para mandato no biênio 2023-2024. Além disso, com o embaixador Antonio Patriota, o País presidiu a CCP em 2014. Desde 2020, as presidências são semestrais. A

[982] O relatório Agenda para a Paz, de 1992, contribuiu para a difusão do termo. Em 2000, o Relatório Brahimi ampliou a definição dada em 1992.

Comissão também é formada por um Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas e pelas Configurações para Países Específicos, que focam no contexto de cada país na agenda da CCP. A participação nas Configurações Específicas pode ser feita para casos individuais e não está limitada a membros da CCP, de modo que instituições financeiras internacionais e representantes da sociedade civil frequentemente participam das reuniões das configurações específicas. Nesse sentido, o Brasil preside a Configuração para Guiné-Bissau desde 2007, ainda que não fosse membro da CCP em 2009, por exemplo.

A CCP aproxima atores relevantes, como doadores e instituições financeiras, com o objetivo de promover coerência nas medidas levadas a cabo nacionalmente a favor da paz. A CCP coordena-se com instituições como o Banco Mundial, por exemplo, para canalizar recursos e para propor estratégias para a consolidação da paz e para a recuperação pós-conflito. O mandato da CCP também inclui a reconstrução e o estabelecimento de instituições necessárias para a recuperação pós-conflito, como forma de criar as bases do desenvolvimento sustentável. A Comissão também faz recomendações sobre como melhorar a coordenação entre diferentes atores para desenvolver as melhores práticas e para financiar atividades de recuperação no início do processo de consolidação, antes mesmo do fim do conflito. Como função de aconselhamento, a CCP opina e apresenta sua atuação aos órgãos da ONU e em outras organizações internacionais.

Desde sua concepção, a CCP engajou-se em 23 países e regiões para abordar desafios políticos, socioeconômicos e securitários em áreas conflituosas. O engajamento da CCP é feito por meio de reuniões, eventos de alto nível, briefings aos órgãos da ONU, visitas de campo e reuniões informais. O engajamento do órgão é feito por país, região ou por temas transversais importantes para a consolidação da paz, como mulheres, paz e segurança.

Em 2021, a CCP operou em treze países e iniciou o engajamento sobre pirataria no golfo da Guiné. Em 2022, está engajada em ao menos doze países (configurações específicas): Burkina Faso, Burundi, RCA, Chade, Colômbia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Libéria, Papua Nova Guiné, Serra Leoa, Sudão do Sul e Timor-Leste. O programa de trabalho atual inclui referências a mobilização política, financeira e técnica, além de outros temas como o compartilhamento de resultados e lições de trajetórias anteriores de consolidação da paz.

Em um país saído de um conflito, é necessário estabelecer prioridade sobre as medidas de consolidação da paz. Dada a fragmentação das atividades da ONU na consolidação e na manutenção da paz, as escolhas de quais medidas devem ser tomadas são feitas pelo chefe (político) da missão, normalmente um representante especial do secretário-geral (SRSG, na sigla em inglês) ou um coordenador residente (no caso de missão política), que trabalham para implementar o mandato concedido à missão de paz[983]. As atividades em campo do SRSG ou do coordenador residente são reportadas à AGNU e ao CSNU. A CCP, nesse contexto, tem a função de articular iniciativas entre doadores, comandantes e as diferentes instâncias da ONU. A CCP faz,

[983] Eles são o mais graduado funcionário da ONU no país, são os coordenadores gerais das missões políticas ou de manutenção da paz e podem exercer autoridade operacional sobre os comandantes de tropas (*force commander*) quando a missão de manutenção da paz não tem um mandato essencialmente militar. Quando a operação tem um mandato essencialmente militar, como a Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas (UNTSO, na sigla em inglês), o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIP, na sigla em inglês) e a Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF, na sigla em inglês), o chefe da missão costuma ser o comandante de tropas.

ainda, recomendações para que o SRSG implemente estratégias coerentes de manutenção e consolidação da paz com o objetivo de alcançar-se uma paz sustentável[984].

O EACP foi criado para apoiar a CCP, administrar o FCP e apoiar os esforços do secretário-geral de coordenar as atividades de consolidação da paz da ONU. O EACP não implementa as iniciativas de consolidação da paz, apenas dá apoio àqueles nelas envolvidos. O Escritório também aconselha sobre os cursos de treinamento de consolidação da paz disponíveis e gere a Comunidade de Prática de Consolidação Paz, uma plataforma virtual que reúne os praticantes da consolidação da paz na ONU, fornecendo informações instantâneas e periódicas sobre as condições em campo. Ainda que o EACP não financie pesquisa, ele aproxima instituições e pessoas interessadas em pesquisa em consolidação da paz.

O terceiro órgão da estrutura de consolidação da paz é o FCP, que é um fundo que realiza a ponte essencial entre o conflito e a recuperação em países sem mecanismos de financiamento. Ele direciona-se a atender as demandas urgentes de países que acabaram de sair do conflito ou que estão sob o risco de voltar ao conflito. O FCP foi criado em 2006 e tem quatro prioridades: responder a ameaças iminentes ao processo de paz, construir capacidades nacionais para promover a coexistência pacífica, iniciar a revitalização econômica e restabelecer serviços públicos essenciais. A maior parte dos fundos destina-se às áreas prioritárias, à implementação de acordos de paz e à construção de capacidades para a solução pacífica de conflitos. O FCP frequentemente financia os estágios iniciais dos projetos de reintegração, quando o risco político de fracasso impede a captação de recursos. Os recursos são concedidos por meio de dois mecanismos: o primeiro é o Mecanismo de Resposta Imediata (IRF, na sigla em inglês), que dá o primeiro tratamento às iniciativas que podem transformar-se em programas de longo prazo. Após o recebimento de Plano de Prioridade, o EACP estabelece a alocação de recursos para o segundo mecanismo, o Comitê Conjunto de Direcionamento (JSC, na sigla em inglês), que foca em projetos de longo prazo. Outras fontes de financiamento da consolidação da paz fora da estrutura do FCP incluem o Fundo Central de Resposta Emergencial (CERF, na sigla em inglês) da ONU, o Fundo de Consolidação de Estados e da Paz do Banco Mundial, o Fundo Temático do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para Prevenção de Crises e Recuperação, os fundos de doadores da ONU, entre outros.

O FCP atrai recursos de Estados-Membros da ONU, sendo que os principais contribuintes são Alemanha, Suécia, Noruega, Países Baixos e Dinamarca, bem como de atores privados – 64 Estados já contribuíram com o fundo. O Brasil não tem feito contribuições nos últimos anos. De 2006 a 2021, o FCP alocou quase US$ 1,67 bilhão a 65 países receptores. Quinze países já tiveram projetos aprovados em 2022. O projeto de apoio ao fortalecimento da coesão social na Guiné-Conacri foi o que recebeu mais recursos em 2022 (US$ 3,2 milhões). O FCP tem, ademais, dado prioridade à inclusão de iniciativas transfronteiriças e regionais no Sahel, na América Central e na Ásia Central. Em maio de 2020, António Guterres indicou os membros do sexto Grupo de Aconselhamento do FCP, que aconselha e supervisiona as alocações, os programas e políticas do FCP, além de fornecer insumos e ideias sobre como o financiamento pode fortalecer os esforços de consolidação da paz.

---

[984] Apesar da falta de uma tradução inconteste para *sustaining peace*, paz sustentável é definida como o objetivo e o processo direcionados para a prevenção de eclosão, continuação, escalada e retomada de conflitos violentos, abordando suas raízes, auxiliando as partes a encerrar as hostilidades, assegurando reconciliação e agindo para a recuperação, reconstrução e desenvolvimento sustentável de acordo com a Agenda 2030 e o Direito Internacional. Em termos práticos, ainda segundo a ONU, a consolidação da paz e a paz sustentável são indistinguíveis.

Em 2016, foram aprovadas as resoluções-gêmeas 70/262 da AGNU e 2282 do CSNU. Elas concluíram o segundo processo de revisão da arquitetura de consolidação da paz (conhecido como "revisão de 2015"), uma vez que a revisão concluída em 2010 não havia atendido às expectativas das partes comprometidas, e estabeleceram as bases para um novo processo de revisão ("revisão de 2020"). A revisão de 2015 tinha o objetivo de analisar a capacidade operacional e o alcance da arquitetura da consolidação da paz e de considerar o apoio da ONU às iniciativas nacionais de consolidação da paz. O diagnóstico era de que a excessiva fragmentação das iniciativas da ONU limitava a capacidade da organização de manter a paz. A revisão levou à conclusão de que manter a paz é uma responsabilidade de todo o Sistema ONU em colaboração com atores nacionais, regionais e multilaterais. Também se constatou que havia a necessidade de abordagens mais integradas, estratégicas e abrangentes.

A revisão de 2020 ocorreu por meio de três vias durante a fase informal, o que contou com a participação de Estados-Membros da ONU, personalidades eminentes e institutos de pesquisas. Os resultados das três vias foram condensados em um relatório do SGNU. Esse documento serviu de base para a fase formal, que consistiu em consultas intergovernamentais. Contribuíram com subsídios para a revisão de 2020 o G7 e várias agências e organizações, como o PNUD, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, na sigla em inglês). Também ocorreram consultas temáticas com a sociedade civil com a participação de 280 pessoas e entidades.

O relatório intermediário do SGNU sobre a revisão de 2020, publicado em 2018 e recepcionado pelas resoluções 72/276 da AGNU e 2413 do CSNU, reafirmou a prioridade dada à manutenção da paz e à prevenção de conflitos. Ele também recomendou a operacionalização das resoluções de 2016 para lidar com a fragmentação das estruturas de consolidação da paz da ONU.

Os aspectos regional e sub-regional de cooperação também têm sido elementos importantes nas discussões do processo de revisão. No relatório intermediário de 2019 do SGNU, é destacada a importância do aprofundamento de parcerias estratégicas com entidades regionais e sub-regionais, o qual continuaria sendo uma prioridade para a ONU. Além de exemplos como a coordenação entre a Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO) e a União Africana (UA) no processo de consolidação da paz, os órgãos responsáveis mantêm consultas com representantes e grupos regionais da Ásia, da Europa, da África e da América.

No relatório de 2020 do SGNU sobre consolidação da paz e paz sustentável (*2020 Report of the Secretary-General on Peacebuilding and Sustaining Peace*), são destacados aspectos positivos da formação de missões políticas, do envio de tropas e do estabelecimento de programas sobre a consolidação da paz. Mais de 300 casos, em mais de 35 países, são apresentados. Aprofunda-se o conceito de paz sustentável como objetivo orientador da reforma e revisão do pilar. No relatório de 2020, também foram discutidos o apoio da ONU em contextos de transição; mulheres, paz e segurança; construção institucional e engajamento sistêmico; e financiamento de parcerias para consolidação da paz e manutenção da paz.

Em dezembro de 2020, o processo de reforma foi concluído, o que foi oficializado com a adoção das resoluções 75/201 da AGNU e 2558 do CSNU. Portanto, desde então, ocorre o acompanhamento do processo de revisão. Ainda de acordo com as resoluções de 2020, foi estabelecido que a próxima revisão deve ser concluída até 2025, e demandou-se a apresentação de um relatório provisório em 2022 e de um mais detalhado em 2024, acerca da implementação contínua das resoluções sobre consolidação da paz e sobre paz sustentável.

Críticos da reforma indicam algumas falhas. Em primeiro lugar, alguns *peacebuilders* não viram utilidade na reforma e enfrentam falta de recursos e de atenção internacional, como nos conflitos congelados no sul do Cáucaso. Em segundo lugar, há certa desconfiança se a ONU será capaz de cumprir o guia de engajamento em consolidação da paz e paz sustentável e se a nova arquitetura de consolidação da paz será capaz de produzir resultados tangíveis em campo.

O relatório do SGNU intitulado *Our Common Agenda*, apresentado durante a 76ª Sessão da AGNU, em 2021, que não está relacionado ao processo de revisão da arquitetura, mas, sim, ao marco de 75 anos da ONU e à visão do SGNU para os próximos 25 anos, demonstrou novamente preocupação com os níveis de financiamento para a prevenção de conflitos e para a construção da paz. Os custos têm aumentado a níveis preocupantes, ante a miríade de novas ameaças à paz. O relatório também propõe uma Nova Agenda para a Paz, que lida com as ameaças nucleares, guerra cibernética e crime organizado. Nessa agenda, a CCP tem papel central na prevenção de conflitos, na troca de experiência e na redução de todas as formas de conflito de forma multitemática. A Nova Agenda para a Paz, que será um componente-chave para a Cúpula do Futuro, também busca assegurar financiamento adequado para o FCP.

Já o relatório intermediário da revisão da arquitetura de consolidação da paz, de 2022, afirma que o financiamento para a consolidação da paz segue insuficiente diante do aumento do número e da natureza dos conflitos, que têm tornado insustentável o custo econômico e humano de responder a crises. A necessidade de financiamento espalha-se ao longo do espectro da paz (*peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*, ação humanitária e para o desenvolvimento), o que requer uma gama mecanismos e de fontes de financiamento.

f) Agenda Mulheres, Paz e Segurança

i. Características gerais

O tratamento internacional da questão da igualdade entre homens e mulheres ou da promoção de direitos das mulheres também se dá em temas de segurança, defesa e operações de paz. Nesse sentido, destaca-se a Resolução 1325, de 31 de outubro de 2000, do CSNU, que inaugurou a "Agenda de mulheres, paz e segurança" com vistas a garantir a plena participação de mulheres em processos de paz, inclusive operações de manutenção da paz.

A adoção da resolução em apreço resultou da convergência de três fatores:

1) o fortalecimento do reconhecimento e defesa dos direitos das mulheres no âmbito das Nações Unidas;
2) o reconhecimento dos impactos nocivos dos conflitos armados sobre a população civil, em especial sobre mulheres e meninas; e
3) o trabalho de organizações da sociedade civil, em particular organizações de mulheres e de direitos humanos, que influenciaram a decisão de adotá-la e contribuíram para seu texto.

Após a adoção da Resolução 1325, outras resoluções foram adotadas com o objetivo de fortalecer a ação da ONU para promover a paz duradoura por meio do fomento à inclusão da perspectiva das mulheres no que se refere a temas de paz e segurança internacional. Ao todo, já foram dez resoluções do CSNU no marco da Agenda: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015); 2467 (2019); e 2493 (2019). Em 2020, a Rússia apresentou proposta de resolução ao CSNU comemorativa aos vinte anos da Resolução 1325, que não foi aprovada em razão da abstenção de dez países, incluindo EUA, Reino Unido, França e Alemanha, alegando que o texto russo buscava enfraquecer compromissos

anteriores. Na AGNU, foram adotadas as resoluções A/RES/75/48 e A/RES/75/161, ambas de 2020, sobre o tema.

Nesse período, merece destaque o Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325 (2000), elaborado por grupo de peritos independentes coordenado pela ONU Mulheres, por ocasião das celebrações dos quinze anos da agenda de Mulheres Paz e Segurança.

Em anos recentes, tem ganhado impulso o incentivo ao incremento da participação de mulheres militares, policiais e civis em operações de manutenção da paz da ONU. A Resolução 2242 (2015) do CSNU estipulou meta, para os Estados-Membros, de dobrar o percentual de participação feminina em operações de manutenção da paz (naquele ano, era em média de 3,7% de militares e 9,5% de policiais) até 2020. Posteriormente, em agosto de 2017, o SGNU, António Guterres, estipulou metas mais ambiciosas, solicitando a todos os países contribuintes de tropas que assegurassem, de imediato, representação de 15% de militares e 20% de policiais do sexo feminino em operações de manutenção da paz. A meta ainda está longe de ser cumprida: apenas a Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (MINURSO), com quase um terço de mulheres, está acima do estipulado.

À luz dos vinte anos da Resolução 1325, o tema da celebração do *International Day of UN Peacekeepers* em 2020 foi *Women in Peacekeeping, a Key to Peace*.

ii. A Agenda Mulheres, Paz e Segurança e o Brasil

Lançado em março de 2017, o Plano Nacional de Ação (PNA) sobre Mulheres, Paz e Segurança foi elaborado por Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pelo Itamaraty e composto por representantes dos ministérios da Defesa, da Justiça e Segurança Pública, e da Família, Mulheres, e Direitos Humanos, com o apoio da sociedade civil e da ONU Mulheres. Insere-se no contexto da implementação, pelo Brasil, da S/RES/1325 (2000).

Em março de 2019, o governo brasileiro anunciou a extensão da vigência de seu PNA, durante a Conferência Ministerial de Operações de Paz. Com isso, o PNA permanecerá válido por quatro anos a partir do mês de março de 2019. A extensão de sua vigência representa o compromisso do governo brasileiro com a continuidade e o aprofundamento de esforços na concretização da agenda de mulheres, paz e segurança, do qual é exemplo o incremento da participação de brasileiras militares em operações da paz, como são exemplos Márcia Andrade Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo. Em 2019, a capitã de corveta Márcia Andrade Braga, oficial da Marinha do Brasil, então Conselheira Militar para Gênero no quartel-general da Missão Integrada e Multidimensional de Estabilização das Nações Unidas na RCA (MINUSCA), foi agraciada com o Prêmio de Defensora Militar do Gênero das Nações Unidas. Em 2020, foi agraciada a também brasileira servindo na MINUSCA Carla Monteiro de Castro Araújo.

O Brasil é membro fundador da Rede de Pontos Focais Nacionais sobre Mulheres, Paz e Segurança criada em 2016 pela Espanha, em conjunto com a Alemanha e a Namíbia. A reunião de fundação da Rede contou com a participação de 41 estados e de três organizações regionais, e com o apoio das Nações Unidas e de organizações da sociedade civil. O principal objetivo da Rede de Pontos Focais Nacionais é promover a articulação entre seus membros no que toca à participação das mulheres em todas as fases dos processos de decisão relacionados à paz e à segurança.

De acordo com o sítio virtual do Itamaraty, “a maior presença de servidores e especialistas civis brasileiros, especialmente mulheres, em operações de manutenção da paz, em missões políticas especiais, e em funções relacionadas à paz e à segurança internacional no Secretariado da ONU, é interesse da política externa brasileira”.

g) Discurso do Brasil na AGNU em 2022

O presidente Jair Bolsonaro ressaltou o papel do governo brasileiro no combate à pandemia, notadamente com relação ao auxílio emergencial e ao amplo programa de imunização. Destacou as reformas econômicas, o programa de privatizações e de infraestrutura, o combate à corrupção, os avanços em digitalização nos serviços estatais, a Lei de Liberdade Econômica e os novos marcos regulatórios, como o de saneamento básico, o de ferrovias e o de gás natural. Essas mudanças estariam deixando o Brasil mais próximo do acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e estariam levando o País a uma situação econômica favorável, de queda do déficit público, do desemprego, da inflação e da pobreza, resultados, inclusive, devidos à implementação do Auxílio Brasil e à redução dos impostos sobre combustíveis e energia. O presidente colocou o Brasil como grande produtor agrícola, com avanços recentes e contínuos na área, explicitando seu papel de relevância no combate global à fome. Ao mesmo tempo, destacou os esforços ambientais do País, a exemplo da preservação de florestas, da matriz energética limpa e da indústria de biocombustíveis. Bolsonaro afirmou que a conjuntura atual reforça a necessidade de reforma das Nações Unidas, explicitando o engajamento brasileiro em missões de paz, no CSNU e no acolhimento humanitário. Agradeceu aos países que auxiliaram na evacuação de brasileiros da Ucrânia, conflito no qual o Brasil adota posição de apoio a um cessar-fogo imediato, com respeito ao Direito Internacional e o recurso ao diálogo pacífico. Nesse sentido, posicionou-se contra o isolamento diplomático de Estados e contra as sanções unilaterais. Ainda, ressaltou o papel brasileiro na promoção da liberdade de expressão e de religião, com menção direta às violações da Nicarágua. Por fim, promoveu iniciativas brasileiras de pautas conservadoras, os direitos das mulheres e dos deficientes, e os avanços na regularização fundiária.

h) Discurso do Brasil na AGNU em 2021

Segundo o presidente Jair Bolsonaro, o Brasil possuiria o maior programa de parceria de investimentos com a iniciativa privada de sua história e estaria promovendo o ressurgimento do modal ferroviário no País. No discurso, Bolsonaro reafirma a grandeza de sua política de preservação ambiental, citando vários dados estatísticos que confirmariam a redução do desmatamento, bem como a antecipação de meta de neutralidade climática para 2050, o reforço de órgãos ambientais para zerar o desmatamento ilegal, entre outras ações. Na Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) de 2021, a COP26, o Brasil buscaria consenso sobre as regras do mercado de crédito de carbono global e o financiamento pelos países industrializados. Sobre direitos humanos, Bolsonaro afirmou que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo e concedeu vistos humanitários para afegãos. Também reiterou seu apoio à reforma do CSNU (em 2022, o Brasil voltou a ocupar assento não permanente no Conselho). O presidente afirma ter combatido o vírus e o desemprego de forma simultânea durante a pandemia de COVID-19, ressaltando que 2020 terminou com mais empregos formais do que 2019, graças às ações do governo no que tange a programas de manutenção de emprego e renda. Por fim, Bolsonaro afirmou que apoia a vacinação e a autonomia do médico na busca do tratamento precoce, mas que é contra o passaporte sanitário ou qualquer obrigação relacionada à vacina.

II. Década das Conferências

a) Características gerais

A Década das Conferências foi o momento em que, por meio de intensa diplomacia multilateral, expressa sobretudo na realização de uma série de grandes conferências mundiais sob os seus auspícios, as Nações Unidas estabeleceram a sua agenda social para o período pós-Guerra Fria. As principais conferências se concentraram entre os anos 1992 e 1996, por isso a Década das Conferências é usualmente associada à década de 1990; no entanto, eventos realizados em 1990 e nos primeiros anos da década de 2000 cabem igualmente dentro do conceito. A convocação das conferências teve início na segunda metade dos anos 1980, simultaneamente à distensão final do conflito Leste-Oeste e à "onda democratizante" que tomou países dos antigos Segundo e Terceiro Mundos. Assim, a Década das Conferências é produto do efêmero otimismo que animou as relações internacionais na virada das décadas de 1980 e 1990, bem como do enfraquecimento do *status* do realismo político nos principais centros de poder devido ao fim da Guerra Fria, o que abriu caminho para a expansão do liberalismo político. As conferências trataram dos então chamados "novos temas", questões que não eram novas[985], mas que vinham recebendo atenção renovada desde meados dos anos 1980, como, por exemplo, os "megatemas de alcance global", na expressão do embaixador Lindgren Alves: direitos humanos e proteção do meio ambiente. Havia grandes divergências no tratamento desses temas, motivadas em grande parte pelo do temor de países em desenvolvimento de que fossem ensejadas ações atentatórias às soberanias nacionais.

Conforme apontado por Kofi Annan, as conferências formam um *continuum*, não apenas por sua sequencialidade temporal, mas também (e sobretudo) por terem inter-relacionado os temas tratados, estabelecendo articulações inéditas entre eles. Foi durante a Década das Conferências que os direitos humanos ganharam centralidade na política internacional, saindo definitivamente do âmbito privado dos Estados para se tornarem, enfim, uma questão global. Além disso, as conferências consolidaram importantes inovações conceituais e formais. A principal inovação formal foi o maior protagonismo da sociedade civil organizada (que aconteceu gradualmente ao longo das conferências) no processo de definição de políticas, o que se liga à tônica de participação e parceria das conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) dos anos 1990, que se distancia do estatismo ou soberanismo reinante nas relações internacionais até meados dos anos 1980. Ademais da ampliação da participação, o amplo itinerário geográfico de realização das conferências conferia um aspecto verdadeiramente global a esses eventos. Assim como ocorreu na Cúpula Mundial sobre a Criança, considerada predecessora das grandes conferências, os encontros da Década das Conferências produziram quase sempre dois documentos acerca do tema tratado: uma declaração (assunção pública de compromissos políticos por parte de líderes ou altos representantes de governos) e um plano de ação. Além disso, as grandes conferências adotaram decisões sobre o acompanhamento e a verificação de suas decisões, em especial dos planos de ação, ensejando, após períodos de cinco anos de sua realização, novas rodadas de debates sobre seus temas, dessa vez na sede da ONU.

[985] Em quase todos os casos, já se havia realizado um ou mais eventos sob os auspícios da ONU sobre esses temas nas décadas anteriores.

b) Predecessores

Dois encontros realizados em 1990, anteriormente à Cúpula Mundial sobre a Criança, podem ser apontados como predecessores da Década das Conferências, na medida em que também trataram de temas sociais e adotaram uma declaração política e um plano de ação, ainda que não tenham tido a participação de chefes de Estado e de governo, tampouco atraído tanta atenção midiática. Esses eventos foram a 17ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que debateu drogas ilícitas e decidiu que a década de 1990 seria a "Década contra o abuso de drogas", e a II Conferência da ONU sobre Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDC-II[986], Paris), que aponta, em sua declaração, para a reversibilidade da situação de deterioração econômica, social e ambiental desses países.

O problema mundial das drogas voltou a ser debatido na 20ª Sessão Especial da AGNU (1998)[987], no marco dos dez anos de adoção da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Nesse evento, foi adotada a Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda por Drogas.

c) Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova York, 1990)

A Cúpula Mundial sobre a Criança foi realizada durante a 45ª Sessão regular da AGNU, pouco menos de um ano após a adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança[988] (1989). Foi um encontro relativamente curto (três dias) e simples se comparado às conferências dos anos 1990, que duravam cerca de duas semanas e exigiam formato complexo. As divergências sobre o tema se haviam manifestado durante os dez anos de preparação da cúpula, o que corroborou a atmosfera de consenso do evento. Houve a participação de 71 chefes de Estado e de governo e 88 outros altos funcionários. Essa ampla participação, o debate de um "tema novo" associado aos direitos humanos e a adoção de uma declaração e de um plano de ação são precursores relevantes às conferências dos anos 1990, que seguiram, em linhas gerais, esse modelo. Além disso, a declaração e o plano de ação já faziam referência a temas a serem tratados nas próximas conferências, como meio ambiente, pobreza, saúde da mulher e planejamento familiar.

Foi realizada a 27ª Sessão Especial da AGNU (2002) para verificar o progresso obtido desde a cúpula de 1990. Nela adotou-se o documento "Um mundo para as crianças", com metas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

d) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada na ocasião dos vinte anos da Conferência de Estocolmo (1972), produziu uma agenda

[986] A LDC-I foi realizada em 1981. Houve mais três dessas conferências: LDC-III (Bruxelas, 2001), LDC-IV (Istambul, 2011) e LDC-V (Doha, 2022-2023), que ainda não foi finalizada. Por conta da pandemia de COVD-19, a LDC-V foi dividida em duas partes: a primeira, já realizada, adotou o Programa de Ação de Doha; a segunda deve ocorrer em março de 2023.

[987] Em 2016 ocorreu nova Sessão Especial da AGNU para debater drogas, que avaliou a implementação do plano de ação de 1990. Antes de 1990, a AGNU já havia se reunido para debater esse tema em 1961, 1971, 1972 e 1988, quando foi adotada a convenção supramencionada.

[988] Conforme o site do Unicef, é o "instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal", tendo sido ratificado por 196 países.

ampla e um novo marco para a ação internacional sobre o meio ambiente. No que tange à definição da agenda social da ONU, a CNUMAD consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável, que entrelaça as dimensões ambiental, econômica e social na ação política. A Rio-92 também serviu de modelo às conferências seguintes, tanto em seu formato, o que incluía ampla participação da sociedade civil, *e.g.* mais de uma centena de organizações não governamentais (ONGs), eventos multiformes paralelos com influência nos documentos oficiais e longa duração, quanto na forma de abordagem dos assuntos, que passam a ser tratados de forma integrada – as grandes conferências passariam a integrar, nas palavras de Lindgren Alves, uma espécie de sistema, em que as decisões de cada uma afetariam as demais. A "Cúpula da Terra" também teve a maior participação de líderes em uma conferência (mais de uma centena), o que seria superado por outras conferências nos anos seguintes. Além da Declaração do Rio, que estabeleceu 27 princípios universais, a Eco-92 produziu um plano de ação (Agenda 21), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tendo também impulsionado a criação da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável e a realização da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

A 19ª Sessão Especial da AGNU (Rio+5, 1997) verificou o progresso na implementação da Agenda 21 nos cinco anos subsequentes à CNUMAD e ajudou a criar o clima político para a implementação do Protocolo de Quioto.

e) Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993)

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos[989] consolidou a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, subvertendo a divisão em conjuntos de direitos humanos da época da Guerra Fria, e afirmou a democracia como requisito essencial para a realização desses direitos. Mais do que no tratamento do "megatema" da proteção ambiental, o tratamento internacional dos direitos humanos produzia desconforto até mesmo entre os Estados proponentes, na medida em que potencialmente modificava o conceito clássico de soberania. Por isso, tanto a preparação como a condução dessa conferência expuseram muitas divergências de posições, o que ficou explícito em seu documento final, a "Declaração e Plano de Ação de Viena", uma declaração política com recomendações, na medida em que muitos Estados objetaram a ideia de um programa para a área de direitos humanos, um plano de ação *stricto sensu*. A Conferência de Viena superou a Rio-92 em termos de participação de líderes e de ONGs e entidades da sociedade civil, as quais tiveram mais espaço nesse evento. A Declaração e Plano de Ação de Viena também afirmou a legitimidade do sistema internacional de direitos humanos, o direito ao desenvolvimento (reafirmando-se o desenvolvimento sustentável) e o direito à autodeterminação. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento sustentável passam a ser vistos como uma tríade equivalente ao *slogan* "liberdade, igualdade e fraternidade" da Revolução Francesa. Apesar das grandes divergências sobre o tema, a Convenção de Viena instou a ONU a criar um Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), que foi estabelecido no mesmo ano na sessão ordinária da AGNU. Além disso, a convenção debateu a criação de um novo mecanismo para tratar da proteção de direitos das mulheres, o de Relatora Especial da ONU sobre Violência contra as Mulheres, e recomendou à AGNU a proclamação da Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo (1994-2005), o que também foi atendido na AGNU daquele ano.

[989] Foi precedida pela Conferência de Teerã, de 1968, que refletia um momento bastante distinto dos direitos humanos nas RI – por isso, é mencionada apenas uma vez e superficialmente na Declaração e Plano de Ação de Viena.

A revisão quinquenal da implementação da Declaração e Plano de Ação de Viena (1998) foi conduzida conjuntamente pela AGNU, pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela então Comissão de Direitos Humanos.

f) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994)

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICDP, na sigla em inglês) deu sequência aos debates das conferências anteriores sobre população (Bucareste, 1974; e Cidade do México, 1984), mas delas se diferenciou ao afirmar a indissociabilidade entre os temas população e desenvolvimento, o que se refletiu em seu nome, e ao mudar a abordagem sobre os temas – de uma ótica dos interesses estratégicos e geopolíticos dos Estados para uma ótica dos direitos humanos. Diferentemente das conferências anteriores dos anos 1990, a agenda da Conferência do Cairo foi estabelecida sem grandes dificuldades, na medida em que as sessões do Comitê Preparatório dirimiram a maioria das questões no período 1991-1993. Mais de 180 Estados participaram da ICDP, que contou com uma participação sem precedentes da sociedade civil. A Conferência do Cairo foi profundamente impactada pelas conferências imediatamente anteriores e foi durante a sua realização que se passou a falar em uma agenda social da ONU, de natureza interdisciplinar. A ICDP não adotou uma declaração, apenas um plano de ação, que tornou a estabilização do crescimento da população mundial uma prioridade. Em seu preâmbulo, esclarece-se que o Programa de Ação do Cairo não cria novos tipos de direitos humanos; ainda assim, foi o primeiro documento universal a explicitar a expressão "direitos reprodutivos", que se associava ao tema "saúde reprodutiva" – esses tópicos geraram a grande polêmica dessa conferência, que era chamada de "conferência do aborto" por seus detratores.

A 21ª Sessão Especial da AGNU (1999)[990] foi dedicada à revisão quinquenal do Programa de Ação da ICDP, com destaque para o reconhecimento da diferença dos impactos da globalização para homens e mulheres e para a questão da privatização de serviços sociais básicos atinentes à saúde reprodutiva, além de se ter reafirmado que o aborto não deve, sob qualquer circunstância, ser promovido como um método de planejamento familiar.

g) Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (Barbados, 1994)

Ainda no mesmo ano, foi realizada a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (UNGCSIDS, na sigla em inglês). Foi a primeira conferência global dedicada aos temas do desenvolvimento sustentável e da implementação da Agenda 21. A UNGCSIDS produziu a Declaração de Barbados e um programa de ação, por meio do qual a Agenda 21 foi reafirmada, dando-se ênfase a questões que afetam diretamente os países insulares, como o aumento do nível do mar.

A 22ª Sessão Especial da AGNU (1999) analisou a implementação do Programa de Ação de Barbados, adotando um documento com recomendações de ações em seis áreas prioritárias: 1) mudanças do clima; 2) desastres naturais e ambientais e variabilidade do clima; 3) recursos de água potável; 4) recursos costeiros e marítimos; 5) energia; e 6) turismo. Ademais, a AGNU adotou uma declaração que reafirmava compromissos ambientais e fazia um apelo à comunidade

[990] Em 2014, no marco dos vinte anos da Conferência do Cairo, e em 2019, aos seus 25 anos, foram realizadas novas Sessões Especiais da AGNU para avaliar e revisar seus resultados.

internacional para o provimento necessário ao desenvolvimento sustentável daqueles Estados insulares[991].

h) Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995)

A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social não teve precedentes e reuniu 117 chefes de Estado e de governo, ultrapassando a Rio-92. A sua preparação teve contribuições de comissões regionais da ONU, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e as agências especializadas do Sistema ONU e de Bretton Woods foram mobilizadas para o evento. A erradicação da pobreza no mundo esteve no centro dos debates e se tornou um dos dez objetivos da Declaração de Copenhague, junto a outros, como a redução da desigualdade e a promoção da integração social. Esses objetivos foram respaldados pelo Plano de Ação de Copenhague. As pessoas foram colocadas no centro do debate sobre desenvolvimento social por meio desses documentos, que afirmavam a necessidade de sua participação no processo político. A ação multilateral sobre desenvolvimento social é guiada pelos documentos dessa cúpula desde então.

A 24ª Sessão Especial da AGNU (Copenhague+5, 2000), que avaliou os resultados da cúpula de 1995, foi realizada em Genebra, quando as divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre temas de comércio e economia estavam já mais acentuadas. Ainda assim, a conferência de revisão logrou aprovar uma declaração política aprofundando as medidas a serem adotadas para o pleno desenvolvimento social.

i) IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995)

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher discutiu os avanços alcançados desde as conferências anteriores (Cidade do México, 1975; Copenhague, 1980; e Nairóbi, 1985) e inovou ao consagrar o conceito de gênero, além de consolidar a noção de empoderamento (já presente em documentos anteriores, como a Declaração do Cairo) e o enfoque na transversalidade. A conferência teve mais de 17 mil participantes e um fórum paralelo de ONGs, realizado nas proximidades de Pequim, reuniu mais de 30 mil pessoas. A conferência teve como resultados a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação de Pequim, que estabeleceu objetivos estratégicos em doze áreas de preocupação prioritária, como “mulheres e pobreza” e “educação e treinamento de mulheres”.

A 23ª Sessão Especial da AGNU (Pequim+5, 2000) analisou a implementação da Plataforma de Ação. Constatou-se que duas áreas principais – violência e pobreza – continuaram a ser os maiores obstáculos à igualdade de gênero e foram adotadas uma declaração política e medidas adicionais para implementar as decisões tomadas em Pequim[992]. Para mais detalhes, ver a seção II do tópico 5.7 mais adiante.

---

[991] Em 2005 foi realizada nova reunião de revisão em Port Louis, nas Ilhas Maurício, em que foi adotada a Declaração de Maurício e a Estratégia de Maurício – foi uma segunda UNGCSIDS. Em 2010, foi realizada a Maurício+5; em 2014, a III UNGCSIDS; e em 2019, a revisão quinquenal da III UNGCSIDS.

[992] Novas rodadas de revisão sobres os resultados de Pequim aconteceram a cada cinco anos (2005, 2010, 2015 e 2020), mas passaram a ser realizadas em sessões da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, na sigla em inglês). Todas as quatro tiveram por resultado a adoção de uma declaração política – a da Pequim+20 (2015), por exemplo, reflete os debates realizados para a produção da agenda de desenvolvimento pós-2015.

j) II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996)

Última das grandes conferências temáticas dos anos 1990, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II) aconteceu no marco dos vinte anos da Habitat-I e teve grande inspiração nos resultados da ICDP. Nessa conferência, houve um salto qualitativo no formato, por meio de maior institucionalização da ideia de participação e parceria – foi criado um Comitê "de Parceiros", a fim de ouvir, discutir e recolher contribuições não oficiais. Os principais temas da Habitat-II – "moradia adequada para todos" e "desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo que se urbaniza" – estão assinalados no preâmbulo da Agenda Habitat, principal resultado da conferência, em que também constam objetivos como a igualdade de gênero e a habilitação e participação. A Habitat-II também produziu uma concisa declaração política.

Foi realizada a 25ª Sessão Especial da AGNU (Istambul+5, 2001), que avaliou a implementação da Agenda Habitat até então. No relatório final, identificou-se que a pobreza generalizada continuava a ser o maior obstáculo à sua implementação e que as condições ambientais precisavam de melhorias em muitos países. Além disso, a Sessão Especial adotou a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio, que renovou o compromisso com os princípios de moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos[993].

k) Cúpula do Milênio (Nova York, 2000)

A Cúpula do Milênio foi um evento simbólico para celebrar a chegada do novo milênio e estabelecer princípios para o mundo desse novo tempo. Foi precedida por dois anos de uma campanha de consultas a fim de consolidar o comprometimento da comunidade internacional com um mundo "sem ninguém deixado para trás". No Relatório do Milênio, estabeleceu-se o princípio de que se deve "colocar as pessoas no centro de tudo que fazemos". A Cúpula do Milênio superou todas as conferências dos anos 1990 em temos de participação de chefes de Estado e de governo. Nela foram adotados os oito ODM, todos relacionados a debates e resultados dos eventos da Década das Conferências.

l) Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001)

Na África do Sul, foi realizada a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata[994], que havia sido convocada no final dos anos 1990, por iniciativa brasileira (especificamente do embaixador Lindgren Alves, delegado e um dos coordenadores da participação do Brasil nas conferências sociais daquela década). Seu documento final foi a Declaração e Programa de Ação de Durban, em que constam medidas abrangentes para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, como: reforço da legislação antidiscriminatória e das medidas administrativas; melhorar a educação e o acesso à

[993] Em 2016, foi realizada a Habitat-III, que teve como resultados a Nova Agenda Urbana e a Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos para Todos.

[994] Tem como precedentes as duas Conferências Mundiais sobre o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1978 e 1983, ambas em Genebra). Houve uma reunião de revisão dos resultados da Conferência de Durban (Genebra, 2009) e dois eventos comemorativos na sede da ONU nos marcos dos 10 e 20 anos da conferência.

saúde e à justiça; maiores esforços para combater a pobreza e assegurar o desenvolvimento; reparação e recursos para vítimas de racismo; defesa de um maior multiculturalismo; e respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos. Para mais detalhes, ver a seção III do tópico 5.7 mais adiante.

m) 26ª Sessão Especial da AGNU (Nova York, 2001)

No mesmo ano, foi realizada, na esteira da meta de "até 2015, interromper a propagação e diminuir a incidência de HIV/AIDS" do ODM-6, a 26ª Sessão Especial da AGNU (2001)[995], a fim de assegurar um compromisso global com o combate à epidemia de HIV/AIDS. A partir da troca de experiências sobre planos de ação aplicados em contextos domésticos para o combate à doença e de mesas redondas, buscou-se dar uma resposta massiva à epidemia. Os seus resultados foram o comprometimento de algumas empresas farmacêuticas em diminuir os preços de medicações para países mais afetados pela epidemia e a Declaração de Comprometimento, por meio da qual líderes e representantes se comprometeram a investir de US$ 7 a 10 bilhões por ano para o combate à epidemia em países de baixa e média renda ou em países em que ela se expande rapidamente. Esses debates e decisões precederam em alguns meses a Declaração de Doha sobre o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e a Saúde Pública (Doha, 2001).

n) Últimos eventos (2002)

O penúltimo evento da Década das Conferências foi a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (Madri, 2002), realizada no marco dos vinte anos da primeira assembleia sobre o tema, teve por objetivo ajudar Estados e sociedades a desenvolver políticas públicas no contexto das mudanças demográficas percebidas no início do século XXI. Foi adotado o Plano de Ação Internacional, que contém a Estratégia Internacional para a Ação sobre o Envelhecimento, a qual enfatiza a necessidade de tematizar o envelhecimento em programas de ação nacionais e internacionais, bem como em todos os documentos essenciais relacionados a direitos humanos e desenvolvimento econômico e social.

O último evento da Década das Conferências foi a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002)[996], em que foram reafirmadas metas da Rio-92, a necessidade de diversificação energética e compromissos no combate à HIV/AIDS, além de encorajadas parcerias público-privadas para a administração de recursos hídricos. Esses temas constam na Declaração de Joanesburgo e em seu Plano de Implementação. Entre os novos temas abordados, podem ser mencionados energias renováveis e responsabilidade corporativa. Também teve início a negociação sobre repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos, que levaria ao Protocolo de Nagoya (2010). Por fim, previu-se a criação de um fundo global de solidariedade para a erradicação da pobreza e o lançamento de programas decenais para apoiar

[995] Uma Reunião de Alto-Nível foi realizada no marco dos dez anos dessa Sessão Especial, a fim de avaliar os resultados do combate à epidemia de HIV/AIDS no período.

[996] Tanto essa conferência, que também é chamada de Rio+10, quanto a Cúpula do Milênio, a Rio-92 e a Rio+5 inscrevem-se no âmbito das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável da ONU, cujo primeiro antecedente é a Conferência de Estocolmo (1972). Novas reuniões de revisão foram realizadas em 2005, 2008 e 2010. Houve a Rio+20 (2012) e nova reunião de revisão (2013) antes da Cúpula da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (2015), em que foi adotada a Agenda 2030 (e se estabeleceu o clima político para a assinatura do Acordo de Paris, dois meses depois, em 2015). Em 2022, foi realizada a Estocolmo+50.

iniciativas regionais e nacionais para acelerar a transição para padrões de produção e consumo viáveis com o princípio do desenvolvimento sustentável.

III. Conselho de Segurança (CSNU)

a) Histórico geral do CSNU e da participação brasileira

Ao longo das últimas décadas, fortaleceu-se, entre os membros da Nações Unidas, a ideia de reforma do Conselho de Segurança (CSNU), seu órgão principal para temas de paz e segurança internacionais. Argumentava-se que, por não refletir a realidade contemporânea, o Conselho perdera em eficácia e não mais responderia aos interesses da maioria dos membros.

A reforma, pauta histórica da diplomacia brasileira, decorre do próprio processo histórico de conformação do órgão. É possível remeter à criação do Conselho Executivo da Liga das Nações, momento a partir do qual o Brasil passou a conferir importância ao órgão multilateral responsável por equacionar problemas referentes à paz e à segurança mundiais – ainda que essa importância tenha sido modulada, sendo mais contida em momentos como o da saída da Liga das Nações, na segunda metade da década de 1920, ou mais enfática, como nas últimas décadas. O Conselho Executivo ganha relevância nessa contextualização porque seu órgão sucessor, já dentro das Nações Unidas, viria a ser o CSNU.

Foi no decorrer da Segunda Guerra Mundial que a ideia de um "condomínio de poderosos" apareceria, em primeiro lugar, com o presidente norte-americano Franklin Roosevelt, e ganharia força com as negociações e conferências que redundariam no estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Para Roosevelt, às forças vitoriosas, notadamente os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Soviética (URSS), caberia a incumbência de assegurar a paz global, ponto central da Carta da ONU. Foi esse o raciocínio que fundamentou a concepção de um CSNU dominado pelas grandes potências, com a inclusão do direito de veto (Artigo 27), visto como salvaguarda dos interesses nacionais dos futuros membros permanentes do Conselho e, à época, concebido como a única forma de colocar em prática o conceito de segurança coletiva, fundação da então nova ordem global.

Ao longo das reuniões preparatórias para o estabelecimento do Conselho, cabe breve ponderação acerca dos posicionamentos do Brasil, durante a Conferência de São Francisco em 1945. As reuniões aconteceram no Comitê 1 da III Comissão, encarregado de aprovar a estrutura e o modo de funcionamento do Conselho. O Brasil, da mesma forma que outras potências médias, como o Canadá, tentou redimensionar as decisões tomadas em Dumbarton Oaks pelas grandes potências. Nesse comitê, foram debatidas três questões principais: 1) o poder de veto; 2) a criação de mecanismos de revisão da estrutura do órgão; e 3) o número de membros permanentes.

Quanto ao poder de veto, o Brasil, segundo o discurso de seu representante, embaixador Pedro Leão Velloso Neto, era, em tese, contrário ao dispositivo, mas o aceitou diante de imperativos práticos. Ainda que o País concebesse os Estados iguais perante a lei, as responsabilidades relativas à preservação da paz eram diretamente proporcionais aos seus meios de ação, e, assim, seria necessário confiar nas grandes potências. Assim, o Brasil, embora já defendesse, desde o início do século XX, o princípio da igualdade soberana dos Estados, ponderava essa perspectiva principiológica, pois a conjuntura política falava mais alto. Era preciso conformar uma organização internacional capaz de congregar as grandes potências da época, a fim de manter a paz internacional, e isso somente seria possível por meio da aceitação do poder de veto, condição *sine qua non* para que a URSS e os EUA participassem, em conjunto, de um mecanismo de segurança coletiva.

Em relação aos mecanismos de revisão da Carta da ONU, o Brasil, de modo a ponderar a aceitação do poder de veto, propôs mecanismo de revisão periódica da Carta. Segundo a proposta

brasileira, a "emenda Velloso", uma conferência de revisão seria convocada e nesta qualquer alteração na Carta poderia ser aprovada por maioria de dois terços, sem poder de veto. Com isso, o Brasil tentava mitigar o direito ao veto, entendido pelo País como um poder antidemocrático, concedido em caráter emergencial, em razão do contexto internacional. A decisão final, contudo, não seguiu fielmente essa proposta, embora nela se inspirasse. Foram incluídos na Carta de São Francisco os Artigos 8 e 9, que fazem referência aos métodos de emenda e de revisão ao tratado constitutivo da ONU. Reveladores da lógica hierárquica que guiou as negociações da conformação da ONU, ambos os dispositivos incluem restrições antidemocráticas: qualquer emenda ou revisão da Carta só entraria em vigor depois de aprovada por todos os membros permanentes do Conselho.

A terceira das temáticas – a do número de membros – era questão superada, do ponto de vista das potências centrais. França (por insistência do Reino Unido) e China (então ainda sob liderança dos nacionalistas de Chiang Kai-shek, aliados dos norte-americanos, e credenciada pela atuação diante do Japão) fariam parte do Conselho junto com os três grandes (EUA, URSS e Reino Unido), a fim de resguardar a relevância do continente europeu e de contrabalançar, do ponto de vista americano, eventual proeminência soviética na Ásia. O Brasil, durante a Conferência de Dumbarton Oaks (1944), fora considerado como possível sexto membro permanente por Roosevelt e por Cordell Hull, secretário de Estado dos EUA, que o consideravam um bom vizinho e país capaz de fortalecer a presença do continente americano no Conselho. A atuação na guerra, ao lado dos Aliados, também credenciava o País a um assento; contudo, as delegações do Reino Unido e da URSS vetaram a ideia, sob o argumento de que a eficiência do órgão seria comprometida com mais de cinco membros permanentes. O argumento brasileiro, em São Francisco, passa então a focar-se na importância de incluir uma representação permanente para a América Latina, de modo a ampliar a representatividade do Conselho. Cabe destacar que, por mais que tenha havido ingerências por parte do representante brasileiro no Comitê – embaixador Cyro de Freitas-Valle – em favor de um sexto assento permanente, essa candidatura pode ser entendida como indireta, uma vez que o Brasil defendia então a criação de um assento para a América Latina. Diante de eventual aceitação dessa proposta, o Brasil acreditava que teria as credenciais para ocupar o posto de representante latino no Conselho. Diante da ausência de respaldo, contudo, em 14 de maio de 1945, a delegação brasileira retirou a proposta e aceitou a decisão do Comitê de "não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina". O País se concentraria, então, na campanha por um assento não permanente para o primeiro biênio de funcionamento do órgão; no caso, o Conselho seria completado por seis membros não permanentes, cada um com mandato de dois anos e sem direito a veto.

De 1945 a 1963, o CSNU foi constituído de onze membros (em vez dos atuais quinze), segundo as disposições originais da Carta da ONU. Nesse primeiro período, o Brasil participou do Conselho em quatro oportunidades, inclusive tendo integrado o órgão no processo que levaria à única reforma em sua história, a de 1963-1965.

<u>1º Biênio (1946-1947, Dutra):</u> em seu primeiro mandato, o Brasil ocupou a presidência do órgão entre fevereiro e março de 1946, sem nenhuma resolução aprovada no período; nas resoluções votadas ao longo do biênio, o Brasil mostrou-se alinhado ao posicionamento dos EUA (90% dos votos).

<u>2º Biênio (1951-1952, Vargas):</u> verificou-se redução significativa da atuação do Conselho, com apenas nove resoluções aprovadas em dois anos (em contraposição às 37 do biênio 1946-1947, por exemplo), em grande medida pelo uso sistemático do veto pela URSS, que ensejou, em 1950, a aprovação da Resolução 377 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), conhecida como *Uniting for Peace*; a postura brasileira foi de voto duplo com os EUA.

3º Biênio (1954-1955, Vargas e Café Filho): também marcado pela paralisia do órgão, houve apenas sete resoluções aprovadas, cabendo destaque ao papel do Brasil ao propor resolução que reforçava o papel central da Organização dos Estados Americanos (OEA) na solução pacífica da questão da Guatemala (para mais detalhes sobre esse episódio, consultar a subseção f da seção II do tópico 2.1 do tomo 2), a despeito de a URSS ter vetado o projeto; o País se manteve convergente aos EUA nas votações (85%).

4º Biênio (1963-1964, João Goulart e Castello Branco): o Brasil seguiu a convergência de votos com os EUA. Foi nesse período, também, que, após negociações, a Resolução 1991 da AGNU ampliaria o número de membros não permanentes de seis para dez, sem alteração no número de permanentes, chegando à atual composição do órgão – quinze membros. Apesar das abstenções de EUA e Reino Unido e do voto contrário de URSS e França na AGNU, os cinco países com assento permanente acabariam por aceitar e ratificar a alteração. Recorde-se, que, no início da década de 1960, com o processo de descolonização afro-asiática, mais que dobrara o número de membros da ONU.

5º Biênio (1967-1968, Castello Branco e Costa e Silva): O Brasil voltaria a ocupar um lugar no Conselho, com bastante convergência com os EUA, mas tendo no tema do desarmamento ponto notável de dissonância, com abstenção brasileira na votação da resolução que endossava o projeto do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968).

Após 1968, o País, então, ficaria quase vinte anos afastado das disputas para ocupar posto eletivo no Conselho, retornando apenas no biênio 1988-1989, em contexto de redução gradual das tensões Leste-Oeste, no marco do que viria a ser o fim da ordem bipolar vigente.

6º Biênio (1988-1989, Sarney): a atuação brasileira, marcada por questionamentos acerca da falta de transparência do órgão, teve como destaque, em paralelo, discurso do presidente José Sarney na AGNU, em 1989, no qual expressou abertamente a necessidade de reestruturação do Conselho, para adequá-lo à nova distribuição de poder global.

Com o fim da Guerra Fria, acentuou-se o anseio por reforma do Conselho, o que levaria à ampliação dos debates acerca do assunto e ao estabelecimento de propostas e foros específicos. Em 1993, a AGNU criou um Grupo de Trabalho Aberto (OEWG, na sigla em inglês) para tratar de todos os aspectos da reforma, em enfoque mais amplo.

7º Biênio (1993-1994, Itamar Franco): o Brasil voltou ao Conselho, tendo atuação marcada pela abstenção a resoluções, como no caso daquela que autorizava o estabelecimento de força multinacional para impor a paz no Haiti – pela primeira vez, o País se absteve sozinho em relação a uma resolução. Ganhava força o discurso brasileiro de que o País possuía as credenciais para ocupar um assento permanente: não sendo uma potência bélica como os países do P5, o Brasil era uma democracia pacífica, amante do multilateralismo e do juridicismo, que buscava, agora, democratizar foros anacrônicos, como o Conselho. Assim, o Brasil passava a aspirar, expressamente, ao ingresso permanente no CSNU, como representante regional ou dos países em desenvolvimento. Os pronunciamentos, no CSNU, em favor da democracia nos países africanos que saíam de guerras civis, o envio efetivo de tropas para missões de paz, a autonomia crescente em relação a posições dos EUA e os discursos na AGNU marcam essa pretensão brasileira.

O País ainda participaria do CSNU nos biênios 1998-1999 (8º, FHC), 2004-2005 (9º, Lula) e 2010-2011 (10º, Dilma), em período no qual, em desencanto com a operacionalidade e legitimidade do órgão, passaria a integrar coalizões de geometria variável, como no caso do G4, formado com Alemanha, Índia e Japão.

b) Reforma do CSNU

O rito procedimental para que se aprove uma reforma do Conselho é o de emenda à Carta da ONU. A emenda depende da aprovação de uma resolução pela AGNU, com voto favorável de dois terços do total de membros (hoje, 129 países), com ratificação posterior, também por dois terços dos membros, incluindo todos os integrantes do P5.

Desde sua criação, em 1945, a relação entre a quantidade de membros do CSNU e de membros da ONU caiu de 22% para 7,7%, em 2022. A reforma de 1965, que elevou o número de assentos de onze para quinze, apenas atenuou essa tendência. A consequência da rigidez da estrutura do CSNU em seus mais de 75 anos, conjugada às mudanças na realidade mundial, é evidente disjunção. Cada vez mais, se percebia que o Conselho carecia de representatividade global, por conta das mudanças desde 1945, como a descolonização afro-asiática, o fim da Guerra Fria, o surgimento de uma nova onda de países, a ascensão de novas forças emergentes e a recuperação de Japão e Alemanha, que, já em 1992, ocupavam a posição de segundo e terceiro maiores contribuintes financeiros da ONU. Em 2022, há um consenso consolidado sobre a necessidade de reforma do CSNU, porém as divergências sobre como o Conselho deve ser reformado têm impedido sua concretização.

Em seu formato atual, o Conselho tende a ser incapaz de solucionar disputas que envolvam o interesse nacional de seus integrantes com assento permanente, como no Oriente Médio, na Europa Oriental e no Leste Asiático, ainda que haja maior eficácia na atuação do órgão quando a questão envolve o continente africano. Além disso, o Conselho padece de falta de credibilidade, por conta de sua incapacidade de resolver determinadas questões, cuja busca de soluções ocorre fora da égide do órgão, a exemplo do programa nuclear iraniano, da guerra civil síria, da questão israelo-palestina, da crise ucraniana, do programa nuclear da Coreia do Norte e das crises políticas e religiosas no Afeganistão, entre outros.

O conjunto de propostas e grupos formados para debater acerca da próxima reforma do CSNU tem como marco inicial a década de 1990. Com a criação do OEWG (1993), procedeu-se à formulação de proposições para alteração da composição do Conselho, a exemplo do Plano Razali (1997) e do relatório *In Larger Freedom* (2005). O Plano Razali, primeira proposta do OEWG, previa o aumento de quinze para 24 membros no Conselho, com a adição de cinco novos assentos permanentes sem poder de veto (dois dentre o grupo de países industrializados, um do grupo africano, um do grupo asiático e um do grupo latino-americano), além de quatro novos membros não permanentes (um africano, um asiático, um do Leste Europeu e um latino-americano) – a proposta acabaria bloqueada, contudo, pelo Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e pela Itália, e não chegaria a ser votada. O relatório *In Larger Freedom*, de Kofi Annan, sugeriu dois planos para o CSNU, baseados nas recomendações do Painel de Alto Nível Ameaças, Desafios e Mudanças (2004), ambos com 24 membros: o modelo A acrescentaria seis novos países permanentes sem veto e três novos rotativos; o modelo B, incluiria oito novos "semipermanentes", sem veto, mas com mandato de quatro anos e uma reeleição consecutiva possível, além de um novo rotativo. Da mesma forma que o Plano Razali, o relatório jamais foi votado.

Remonta também a meados da década de 2000 a formação de grupos e coalizões que reúnem países com interesses convergentes, materializados pela elaboração de suas próprias propostas. Entre essas coalizões, cumpre destacar de início o G4 (2004), que reúne Brasil, Alemanha, Índia e Japão, países que apoiam mutuamente seus pleitos para um assento permanente no Conselho. As origens do agrupamento remontam à década de 1990, quando Japão e Alemanha, então segundo e terceiro maiores contribuintes financeiros da ONU, passaram a reivindicar um

assento permanente, com apoio dos EUA. Com o tempo, obtiveram o apoio de dois gigantes demográficos e territoriais, o Brasil e a Índia, que são as maiores forças dentro de suas regiões e vislumbram para si a condição de membro permanente do Conselho. A primeira proposta do G4 (L.64), elaborada em 2005, previa uma expansão do Conselho para 25 novos membros, com seis novos assentos permanentes para África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1) e quatro novos assentos não permanentes para África (1), Ásia (1), Europa Oriental (1) e América Latina e Caribe (1). Ademais, após quinze anos, seria reconsiderada a questão do veto, de modo que, até esse momento, os novos membros permanentes assumem o compromisso a não fazer o uso desse poder. A proposta, contudo, nunca foi votada. Atualmente, o G4 aceitaria um segundo assento rotativo para a África, coadunando-se com a proposta africana. Desde 2009 o grupo tem liderança nas Negociações Intergovernamentais (IGN, na sigla em inglês), e há reuniões anuais entre os países, com chanceleres, embaixadores e diretores políticos. Há diálogo entre o G4 e outros grupos e organizações regionais, como o L.69, a União Africana (UA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

A posição do G4, porém, sofre resistência de outro grupo de países, chamado de "Clube do Café", ou Unidos pelo Consenso (UfC, na sigla em inglês). Trata-se de movimento cujas origens remontam à década de 1990, como reação à possibilidade de expansão de assentos permanentes às nações do G4. O UfC é composto de países médios sem a perspectiva de obtenção de vaga permanente (entre outros, Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Itália, México, Paquistão e Turquia), que defendem um consenso impossível, que, na prática, é uma tentativa de barrar reformas. Sua primeira proposta (2005) tem como ideia central a expansão de dez para vinte vagas rotativas, com a possibilidade de reeleição imediata. A segunda proposta do UfC (2009) envolve a criação de nova categoria de assentos, não permanentes, mas com mandatos alongados, entre três e cinco anos, alocados não a países individuais, mas sim a grupos regionais, em base também rotativa.

Outro grupo relevante é o africano, que reúne 54 países e adota posição comum, consagrada no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte (ambos de 2005). Esse grupo reivindica um Conselho mais representativo e democrático, com uma participação condizente do continente africano. No caso, a ampliação do órgão deveria abranger as duas categorias, cabendo à África dois assentos permanentes, com direito a veto, além de dois assentos rotativos adicionais.

Quarto grupo que deve ser mencionado é o L.69, do qual o Brasil também faz parte. O L.69 congrega cerca de 40 países em desenvolvimento favoráveis à expansão nas duas categorias de membros, mas também pede o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do Conselho.

Também acerca dos métodos de trabalho, além da relação entre CSNU e AGNU, há algumas iniciativas relevantes. De início, o grupo ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*) substituiu o antigo *Small-5* para dedicar-se à reforma dos métodos de trabalho do Conselho. Atualmente, o ACT conta com 27 membros, entre países de pequeno e médio porte. Entre as sugestões já aventadas estão: maior troca de informações e consultas entre as presidências do Conselho e da Assembleia; necessidade de que o relatório anual do Conselho encaminhado à Assembleia seja analítico, substantivo e abrangente, pois o modelo atual é burocrático; mais interação entre o CSNU e a Comissão de Consolidação da Paz (CCP).

Aos cinco membros permanentes (P5), por seu turno, interessa a manutenção do *statu quo*, que preservaria sua posição privilegiada. Há, entre os P5, resistências pontuais, como a da China às entradas do Japão e da Índia (que têm apoio dos EUA), e apoios, explícitos ou não – Reino Unido, França e Rússia, por exemplo, já expressaram apoio ao pleito brasileiro e ao G4. Essa multiplicidade de pontos de vista e a posição de cuidadoso desinteresse dos membros permanentes

têm gerado a um impasse, de modo que nenhum dos grupos conseguiu levar um projeto de reforma para votação.

A Cúpula Mundial referente aos 60 anos da ONU, em 2005, endossou a necessidade de reforma urgente, mas nenhuma proposta foi votada. Segundo seu documento final, as negociações devem orientar-se pela Carta da ONU, e há recomendações no sentido do aprimoramento dos métodos de trabalho, da responsabilização (*accountability*) e da transparência do Conselho. Os avanços seguintes foram muito mais lentos. Em 2008, o OEWG seria substituído pelas IGN (Decisão 62/557, AGNU), integradas por dois facilitadores, passando a operar em 2009. Em 2013, as IGN criariam um Grupo Consultivo para coordenar propostas de reforma. Em 2015, a AGNU aprovou decisão que renova negociações com base em um texto substantivo reflexo de debates nas IGN. Em 2016, foi criado o Grupo de Amigos da Reforma, união de altos representantes de Estados de diferentes regiões com o objetivo de fazer avançar a reforma. Em 2018, completaram-se 25 anos de debates e dez anos das IGN.

Entre os temas recentes do processo de reforma do CSNU estão: 1) Declaração política sobre suspensão do veto em casos de atrocidades em massa (setembro de 2015) apresentada por França e México; 2) Código de Conduta relativo a ações do CSNU contra genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (dezembro de 2015) apresentado por Liechtenstein e Grupo ACT; 3) estabelecimento do Grupo dos Amigos da Reforma do CSNU (2016), com a participação do G4, de países do C10, do CARICOM, do L.69, de países nórdicos, da Ucrânia, da França e do Reino Unido, que defende uma reforma a curto prazo, negociação baseada em textos e expansão em ambas as categorias de assentos; e d) adoção de Nota pelo Presidente do CSNU (S/2017/507) (2017), revista pelo Japão, sobre o aperfeiçoamento de métodos de trabalho do Conselho: agenda, formato dos encontros, apresentação das intervenções, consultas informais, redatores das minutas de documentos, diálogo com não membros, relatórios periódicos, eleições de futuros membros. No final de dezembro de 2019, uma série de recomendações foram adotadas como notas do Presidente do CSNU (S/2019/990-997).

Em 2017, durante a 71ª Sessão da AGNU, concluiu-se a elaboração do documento Elementos de Convergência e Questões para Consideração Posterior. Em 2019, foi circulada versão revista do documento. O então presidente da AGNU (2020-2021), o turco Volkan Bozkir, afirmou ser crucial que quaisquer reformas do CSNU reflitam as realidades do século XXI; com um Conselho mais representativo, efetivo, responsável e transparente, suas decisões serão implementadas com maior facilidade e terão maior legitimidade. Outro ponto destacado diz respeito à consideração de princípios de democracia e representação na busca do objetivo de um CSNU adequado aos dias atuais. Finalmente, Bozkir, apontando que a estrutura das IGN oferece a plataforma mais adequada para discutir a reforma, instou as delegações a engajarem-se de forma construtiva.

Durante a 76ª AGNU, no segundo semestre de 2021, houve continuidade dos debates acerca do processo de reforma do Conselho, com várias críticas ao atual modelo e alertas de que é preciso progresso urgente nas deliberações. Os delegados dos Estados-Membros apontaram a multiplicidade de desafios globais e complexos, com vários países defendendo pautas específicas de suas políticas externas, como a África do Sul reiterando posições do Consenso de Ezulwini. Mas também houve manifestações de países do bloco desenvolvido, como a Austrália, que defendeu um Conselho que represente melhor a realidade geopolítica contemporânea e reflita umaa maior representatividade para Ásia, África e América Latina. A questão do veto também foi suscitada, com críticas incisivas e opiniões favoráveis à sua extinção e apoio à iniciativa conjunta entre França e México e relação direta entre o reforço do multilateralismo e a reforma do Conselho.

O IGN é atualmente copresidido por Eslováquia e Kuwait, que substituíram Catar e Dinamarca, países que publicaram, em 2022, o documento *Revised Co-chair's Elements Paper on Convergence and Divergences on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters* compilando o atual estado das negociações e as principais propostas para a reforma. A AGNU e o IGN são reconhecidos como foros legítimos para os debates e as negociações sobre a reforma do CSNU, porém há divergência sobre os procedimentos de trabalho do próprio IGN. Eis os principais elementos, por eixo temático:

1) Tamanho do CSNU: há consenso apenas sobre a necessidade de sua ampliação. As propostas divergem em relação à quantidade de membros, à proporção entre membros permanentes e não permanentes e à distribuição regional dos assentos. O tamanho do Conselho impacta diretamente o método de trabalho dessa instância, e as propostas buscam equilibrar as necessidades de representatividade e de efetividade do Conselho. Ainda que concordem com a manutenção das decisões por maioria, as propostas divergem em relação ao quórum de aprovação das resoluções e sobre a possibilidade de revisão periódica dos métodos de trabalho desse Conselho ampliado;
2) Categorias de membros do CSNU: todas as propostas apresentadas propõem ao menos o aumento de assentos não permanentes, mas há propostas que propõem diferentes características para os novos membros, como assentos permanentes com ou sem poder de veto, assentos com mandato longo (dez ou oito anos) ou assentos com mandatos de dois anos com possibilidade de reconduções sucessivas;
3) Veto no CSNU: o consenso resume-se à importância de debater o assunto, enquanto há divergências sobre a atribuição de poder de veto a outros membros do Conselho ou mesmo sua abolição completa;
4) Representação regional no CSNU: há consenso sobre a necessidade de aumentar a representação dos países da África, países em desenvolvimento, países árabes e pequenos Estados, incluindo os países insulares, porém há divergência sobre como cada uma dessas categorias devem ser contempladas na distribuição de assentos. Debate-se se a representatividade no CSNU deve considerar apenas a região geográfica, as características dos países ou sua contribuição para a paz e segurança internacionais. Os grupos de Estados pequenos, por exemplo, defendem uma forma de representação transregional no CSNU. Além disso, discute-se se os membros do Conselho devem agir representando apenas a si mesmos, a sua região ou aos membros da ONU como um todo; e
5) Relação CSNU-AGNU: concorda-se apenas que a coordenação entre AGNU, CSNU e SGNU deve ser melhorada, porém não há consenso sobre como aumentar a transparência e a prestação de contas do CSNU diante da AGNU.

Em 2022, no contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia, a AGNU toma iniciativa inédita de controle do veto no CSNU: a AGNU decidiu, por unanimidade (Resolução A/RES/76/262), encontrar-se em até dez dias, caso o veto seja usado no CSNU por qualquer P5, e todos os membros da AGNU podem comentar e realizar escrutínio quanto ao veto na reunião. A proposta foi finalmente apoiada pelo P5, mas, originalmente, apenas pelos EUA. A primeira vez que essa medida foi acionada ocorreu em junho de 2022, quando China e Rússia tiveram de explicar suas decisões de vetar novas sanções globais relacionadas aos recentes lançamentos de mísseis balísticos da Coreia do Norte – ambos culparam os EUA e aliados pela tensão na península. Outra vez em que houve o controle de veto na AGNU foi em julho de 2022, após a Rússia vetar proposta de resolução da Noruega e Irlanda que facilitaria o envio de ajuda humanitária para a Síria – o representante sírio apoiou o veto russo. Também é digno de nota o controle do veto russo à

proposta de resolução no CSNU que condenava a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, em setembro de 2022. Enquanto o Ocidente afirma que os referendos para as anexações foram fraudulentos, o representante russo reafirma a legitimidade dos pleitos, que demonstraram a vontade do povo das referidas regiões.

Com base no desenvolvimento passado e recente e nos pontos convergentes e, em especial, divergentes, percebe-se que o processo de reforma do CSNU é algo de difícil consecução decisiva. Para avaliar perspectivas acerca da viabilidade da reforma, uma eventual análise deve passar pelos atores capazes de impedir o processo – a despeito de a maioria dos Estados-Membros ser favorável a mudanças formais, a existência de países com privilégios, em especial o poder de veto por parte do P5, é óbice substancial à reforma. Isso decorre do próprio arcabouço institucional da ONU, com disposições da Carta relativas ao rito procedimental de emenda, na prática, fazendo com que os detentores do poder de veto possam vetar o fim desse direito. Em suma, a conformação original do CSNU atua como óbice para sua própria reforma. Embora o CSNU não reflita as estruturas globais de poder atuais, a alteração de sua composição e de suas regras de decisão é uma tarefa que acaba dificultada por posições distintas de cada grupo de países e por decisões que constituem, na prática, extensão do viés de manutenção das coisas como estão no momento. Isso ajuda a explicar o porquê de, até hoje, nenhuma proposta de reforma do Conselho ter sido sequer apresentada para votação. No fim, uma proposta de reforma deverá consistir em um pacote de soluções que consigam, ao mesmo tempo, obter o apoio de dois terços dos Estados-Membros e o apoio do P5 – sendo esta última a tarefa de maior dificuldade. Até o momento, não houve êxito entre os diferentes agrupamentos e coalizões em renunciar a suas divergências em favor de uma solução de compromisso. Outro ponto envolve a posição dos países do P5, que buscam desviar o foco da discussão sobre a composição do CSNU e apoiam o debate sobre métodos de trabalho, tema menos sensível. Embora se reconheça que a reforma do CSNU poderia ser benéfica para sua capacidade de atuar como órgão legítimo e efetivo na realização de seu objetivo precípuo, a manutenção da paz e da segurança internacional, não há, no curto prazo, indicações de que isso venha a ocorrer.

c) O Brasil e a reforma do CSNU

De início, o Brasil defende que o mundo não pode prescindir de um CSNU capaz de lidar com as graves ameaças à paz de maneira transparente, eficiente, legítima e eficaz. Na visão brasileira, a composição atual do Conselho, quase inalterada desde 1945, não levaria em consideração mudanças importantes na cena internacional, marcada pela ascensão de novos países (três dos cinco BRICS, por exemplo) e pelo aumento do número de membros da ONU (dos 51 fundadores para os 193 atuais). Para o Brasil, o Conselho deve refletir a emergência de novos atores, em particular do mundo em desenvolvimento, que sejam capazes de contribuir para a superação dos desafios da agenda internacional. Conforme a posição brasileira, a expansão do Conselho, com o ingresso de novos membros permanentes e não permanentes, contribuirá para decisões que efetivamente respondam às ameaças e aos desafios contemporâneos. A diplomacia brasileira considera urgente a reforma do CSNU, cujo debate precisa ser amplo, envolvendo não apenas entre os Estados-Membros mas também pela sociedade em geral.

Quanto às especificidades acerca do processo de reforma, o Brasil alinha-se entre os que defendem a expansão das duas categorias de membros, permanentes e não permanentes, e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, com vistas a uma maior transparência. O impulso em favor de uma reforma do Conselho ganhou força ao longo da década de 1990, com o Brasil

adotando postura proativa, alinhando-se, nos anos 2000, ao grupo conhecido como G4 (para mais detalhes, ver subseção anterior). O Brasil reivindica condição de membro permanente no órgão reformado: essa posição está firmemente ancorada nos históricos compromissos do País com a paz e a segurança internacionais e com a defesa e a proteção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da dignidade humana, conforme estipula a Constituição Federal de 1988.

Cabe mencionar a posição do então chanceler Celso Amorim, em artigo publicado na revista Política Externa, em 1993, no qual ressaltou os principais fundamentos para a candidatura brasileira. Segundo Amorim:

1) o Brasil foi um dos países signatários da Carta da ONU, o que indica o engajamento do País com o sistema multilateral onusiano desde sua origem;
2) o Brasil sempre foi favorável à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;
3) o Brasil contribui para com as Operações de Paz da ONU;
4) o Brasil é o sétimo maior país em população, o quinto maior território e a oitava maior economia do mundo em paridade de poder de compra;
5) o Brasil contribuiu historicamente para a definição de princípios acolhidos pela ONU;
6) o Brasil sempre trabalhou para a consecução dos objetivos da ONU;
7) no relacionamento regional, o Brasil mantém relações de paz duradouras, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteira;
8) o Brasil projeta sua atividade diplomática em outros continentes, como a África, lutando pela paz e pela não proliferação de armas; e, finalmente,
9) o Brasil é exemplo de convivência multiétnica harmoniosa.

Entre as credenciais do Brasil em relação ao tema da reforma, a atuação do País no cenário internacional tem consolidado a imagem de um país não só disposto, mas também capaz de assumir maiores responsabilidades no campo da paz e da segurança internacionais. Em janeiro de 2022, o Brasil iniciou, pela 11ª vez, mandato como membro não permanente do CSNU (2022-2023), o país que mais vezes exerceu tal mandato (juntamente com o Japão, que, em 2023, assume seu 12º mandato), mais uma oportunidade de contribuir para o fortalecimento do papel do órgão na construção de um mundo livre do flagelo da guerra e em que prevaleça a paz e o Direito Internacional. A participação frequente no CSNU está em consonância com a ambição brasileira histórica de ocupar um assento permanente naquele órgão e com a disposição de contribuir ativamente para a paz e a segurança internacional, que se reflete, entre outras iniciativas, em 70 anos de contribuições a missões de paz da ONU.

O Brasil apresenta sólido histórico de contribuições para as operações de manutenção da paz e para as missões políticas especiais da ONU. Ao longo dos últimos 70 anos, participou de mais de 40 missões de paz, com mais de 55 mil militares e policiais, reflexo concreto da determinação do País em implementar o princípio da responsabilidade coletiva. Exerceu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) por treze anos ininterruptos e o comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês) por quase dez anos. Destaca-se, ainda, a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês), onde exerce o comando do componente militar[997] e proporciona capacitação de tropas de terceiros países que integram a Missão por meio

[997] O general Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substitui o general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa e assume suas funções em março de 2023.

de equipe móvel de treinamento especializada em guerra na selva. O Brasil tem, além disso, sediado cursos de treinamento da ONU e cooperado com diversos países na capacitação de suas tropas.

O Brasil também se credencia pelas suas dimensões humana, geográfica e econômica, estando entre os maiores países do mundo nos três quesitos. Há na tradição diplomática brasileira a capacidade de construção de consensos, aliada a uma rede diplomática global (hoje a oitava mais extensa do mundo) e do fato de integrar uma região com representação insuficiente no CSNU, a América Latina.

Entre outros valores centrais defendidos pelo Brasil, podem ser mencionados:

1) a defesa do multilateralismo e da multipolaridade;
2) a defesa da solução pacífica de controvérsias;
3) a luta pelo desarmamento, que parte do reconhecimento de que a paz, a segurança e o desarmamento constituem elementos indissociáveis, demonstrado pelo Brasil pelo fato de os gastos de defesa nacionais, como proporção do produto nacional bruto, estarem entre os menores do mundo;
4) a defesa do Direito Internacional;
5) a tradição democrática e pacifista do Brasil, como mostra o fato de ser uma sociedade plural e multiétnica, que convive com dez vizinhos de forma civilizada;
6) a defesa dos direitos humanos, com diálogo aberto com organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e adesão aos principais instrumentos convencionais que regulam a matéria; e
7) a proteção do meio ambiente, tendo como destaques o fato de ter sediado a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20, em 2012).

Tendo como argumento central a ideia de entrar no Conselho por meio de "bom comportamento", o Brasil conta hoje com mais de 90 apoios, inclusive os de França, Reino Unido e Rússia, três dos integrantes do P5.

A compreensão da posição brasileira em relação ao tema da reforma do CSNU demanda, ademais, compreender fatores estruturais que direcionam o projeto de longo prazo de política exterior. Assim, além dos princípios que conduzem a política externa brasileira, também cabe debater os conceitos que fundamentam a atuação diplomática nacional. A compreensão desses fundamentos contribui ao conferir inteligibilidade, previsibilidade e credibilidade aos posicionamentos de política exterior, e, também, em certa medida, a entender esses fundamentos como fatores de constrangimento da postura oficial em relação a determinados temas. Uma das possíveis fontes analíticas acerca da conformação da identidade internacional do Brasil é Celso Lafer, chanceler brasileiro durante os meses finais do governo Fernando Collor de Mello. Como recorda Ziemath, em *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro* Lafer aponta três elementos que contribuem na constituição da identidade brasileira: o território, o governo e a população.

Segundo a análise de Ziemath, em relação ao território, Lafer "ressalta que a escala continental do Brasil não pode ser desprezada como aspecto da identidade internacional do País. Nas palavras de Kissinger, 'o Brasil possui recursos, população e escala para se tornar uma das potências líderes do mundo (...) o Brasil percebe-se como uma potência mundial, e não sem razão'. Para o presente estudo, esse elemento da identidade internacional pode facilitar a compreensão de algumas das pretensões da diplomacia brasileira no CSNU que dão maior notoriedade a países emergentes. Ou seja, imbuído de uma identidade internacional caracterizada pela vontade de

influenciar os processos em curso na ordem internacional, o Brasil se vê motivado a atuar em nome da conformação de uma ordem que o favoreça. Além dessa característica geográfica natural – que incutiria na identidade internacional brasileira a perspectiva de possuir uma *world view* –, o Brasil possui, segundo o autor, a especificidade geográfica de estar na América do Sul, o que o deixaria afastado da linha de frente das tensões internacionais prevalecentes no campo estratégico-militar. Consequência desse afastamento geográfico dos grandes conflitos globais seria a tradição não belicosa que acompanha a identidade internacional do País, a qual se reflete na incessante busca pela solução pacífica de controvérsias. Essa concepção pacifista norteará vários dos posicionamentos brasileiros no CSNU".

Ainda de acordo com Ziemath, em relação ao governo, "destaca-se que as mudanças em 1822 e 1889 significaram, graças aos respectivos pesos na história nacional, transformações na identidade internacional do Brasil. Primeiramente, o processo de independência brasileira, em razão de sua especificidade negociadora, foi caracterizado pela continuidade. O Brasil manteve o aparato burocrático estabelecido durante a presença da Corte portuguesa, o que acabou contribuindo para incutir uma visão 'europeísta' à identidade internacional do jovem Império, a qual servia, inclusive, para diferenciá-lo das instáveis repúblicas vizinhas. Essa identificação do Brasil com a Europa dará lugar à visão 'americanista', com a chegada do regime republicano, e essa nova perspectiva, sem dúvida, influenciará as posições adotadas pelo Brasil no CSNU durante as décadas de 1940 e de 1950. Essa nova concepção da identidade internacional do País pautará vários dos conceitos norteadores da política externa brasileira ao longo do século XX, principalmente no referente à promoção da integração regional, objetivo constitucional consagrado como norma programática entre os princípios fundamentais da República. Esse argumento de Lafer poderá dar inteligibilidade aos posicionamentos do País, nas primeiras décadas da ONU, em defesa da atuação conjunta do bloco latino-americano ou, ainda mais precisamente, em favor de iniciativas dos EUA".

Por último, em relação à população, "Lafer destaca tanto a formação multiétnica da identidade nacional quanto o histórico de exclusão social como forças que corroboraram a formação de uma identidade internacional de defesa do anticolonialismo e da autodeterminação dos povos, bem como contrária ao racismo e à discriminação. (...) [E]sses conceitos efetivamente nortearam vários dos posicionamentos brasileiros no CSNU, servindo, justamente, como motivadores para a atuação brasileira em favor de maior igualdade, jurídica e política, entre os Estados. Contudo, (...) a atuação brasileira no CSNU por vezes deixou de lado essas características de sua identidade nacional, principalmente em matérias relacionadas a Portugal e à África do Sul, o que contribuiu para o constrangimento do País em momentos cruciais, nos quais atuou de forma descontinuada e em detrimento do histórico posicionamento nacional de defesa da descolonização".

O governo brasileiro continuará a defender o papel do CSNU na prevenção e resolução de ameaças à paz e à segurança internacionais, sempre de acordo com os propósitos e princípios estabelecidos na Carta da ONU e em respeito à soberania de todas as nações. Ademais, compromete-se a manter, na medida de suas capacidades, contribuição efetiva para missões de paz das Nações Unidas. O Brasil manterá seu compromisso com a reforma do CSNU. Para o Brasil, a reforma, há muito devida, representará avanço essencial para que o órgão retenha sua centralidade e autoridade perante os múltiplos e complexos desafios que se apresentam à paz e à segurança internacionais no século XXI, entre os quais o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.

Quanto aos princípios da posição brasileira em relação aos temas concernentes às Nações Unidas, é possível valer-se da obra de Amado Cervo, que utiliza o marco conceitual de "acumulado histórico" da inserção internacional brasileira, que facilita a compreensão dos posicionamentos do País ao longo da história no CSNU. Nas palavras de Cervo, "a política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta. (...) [Esses padrões] não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonados no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político". Entre os elementos de maior relevância para a política externa contemporânea apresentados por Cervo, podem-se mencionar: a independência da inserção internacional, a autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o realismo e o pragmatismo, a cordialidade oficial com os vizinhos latino-americanos, o desenvolvimentismo, o juridicismo e o multilateralismo normativo. Esses elementos por vezes podem nortear os posicionamentos brasileiros em sentidos contrários e, ao longo dos quase oito décadas do CSNU, ao avaliar-se a posição brasileira, não se fazem sempre presentes no discurso, variando de acordo com o período histórico e a conjuntura doméstica e externa.

d) O Brasil no CSNU em 2022-2023

O Brasil foi eleito, com 181 de 190 votos, como candidato único do Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC) para o assento não permanente no CSNU, no biênio 2022-2023, durante o qual terá direito à presidência rotativa em duas ocasiões. Inicialmente, o País seria candidato para o biênio 2033-2034, mas entrou em acordo com Honduras e antecipou seu pleito para coincidir com o bicentenário de sua independência, momento em que poderá contribuir diretamente nas principais decisões sobre paz e segurança internacionais. Essa é a 11ª eleição do País, feito somente alcançado pelo Japão, o que confirma a ambição brasileira de engajar-se ativamente na construção da paz e da segurança internacionais e de elevar sua participação com um assento permanente.

Estabeleceram-se, para o novo mandato, sete prioridades para o mandato brasileiro no CSNU para o biênio 2022-2023:

1) prevenir e pacificar;
2) manutenção eficiente da paz;
3) resposta humanitária e promoção dos direitos humanos;
4) avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança;
5) coordenação com a Comissão de Consolidação da Paz;
6) articulação com Organizações Regionais; e
7) por um Conselho de Segurança mais representativo e eficaz.

<u>Prevenir e pacificar:</u> o Brasil compromete-se com a defesa dos princípios e direitos da Carta, em linha com sua Constituição, e propõe-se a utilizar a mediação, a diplomacia preventiva e seu tradicional papel de construtor da paz para evitar a complicação de conflitos. Em 2011, por exemplo, o Brasil atuou decisivamente na aprovação de Declaração Presidencial do CSNU sobre a Síria, cuja versão inicial resultou da negociação entre Brasil e Reino Unido, sendo o único documento adotado pelo CSNU sobre o conflito sírio naquele ano. Na linha da diplomacia preventiva, o Brasil absteve-se na votação da Resolução 1973 (2011) sobre a questão da Líbia. A resolução aprovou o uso de medidas coercitivas, autorizando de forma ampla o uso da força para

proteção de civis na Líbia – muito além do necessário para o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, conforme solicitado pela Liga Árabe e pela UA naquele momento. Para o Brasil, a autorização ampla do uso da força deve ser feita em último caso, para evitar sofrimento desnecessário de civis. Nesse contexto, recorreu-se ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), pelo qual a comunidade internacional estaria autorizada a fazer recurso à ação coletiva, seguindo as normas e procedimentos estabelecidos pela Carta da ONU, para proteger as populações em situação de risco. Em contrapartida, a diplomacia brasileira trouxe a Responsabilidade ao Proteger (RwP), que é um conceito relacionado à proteção de civis em conflitos armados, o qual foi usado pela presidente Dilma Rousseff, em discurso na abertura da 66ª AGNU, em setembro de 2011. Para mais detalhes sobre os conceitos de R2P e RWP, ver a seção a respeito no tomo 1.

Manutenção eficiente da paz: o Brasil se vale de sua contribuição histórica com contingentes nas missões de paz: atuou em 41 operações de paz da ONU, inclusive no comando militar de missões (Força Tarefa Marítima da UNIFIL, MINUSTAH e MONUSCO), sempre advogando pela observância permanente das três premissas básicas de atuação da ONU: existência de paz a ser mantida, o consentimento das partes e o uso da força como último recurso. No tocante às operações de paz, houve menor engajamento brasileiro durante o regime militar (1964-1985), mas com a manutenção de oficiais como observadores. Essas operações se tornaram mais frequentes com o processo de distensão da Guerra Fria, tendo o CSNU autorizado, quando de mandatos brasileiros, operações de paz ou políticas para a fronteira Irã-Iraque (Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Irã e Iraque – UNIIMOG, na sigla em inglês), no Afeganistão (Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão – UNGOMAP, na sigla em inglês), em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM, na sigla em inglês), na Namíbia (Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição – UNTAG, na sigla em inglês), na América Central (Missão de Observação da Nações Unidas em El Salvador – ONUCA, na sigla em inglês), todas durante o mandato 1988-1989. Nesse contexto, o Brasil apoiava a retomada das operações de paz, mas ainda de forma limitada, por constrangimentos econômicos do período. O ativismo brasileiro em operações de paz foi intensificando-se de forma gradativa (como nos casos da participação em Angola, Moçambique, Timor-Leste), com a recuperação econômica do País, chegando ao ápice no comando brasileiro da MINUSTAH. O Brasil manifestou-se com cautela em relação ao Haiti na década de 1990, adotando uma postura mais ativa só nos anos 2000. O Brasil adere ao grupo Amigos do Haiti (2004), que acabou gerando o apoio político para uma criação de uma força multinacional no país. Em 30 de abril de 2004, era aprovada a Resolução 1542, que marcou o início da MINUSTAH. O Brasil se esforçou em vincular organismos regionais nas operações de paz e princípios como ingerência limitada e não intervenção. Ademais, a expressão "*all necessary measures*" não foi utilizada no mandato da Missão. Ainda em termos de manutenção eficiente da paz, em perspectiva histórica, a atuação do Brasil foi essencial em negociações políticas entre Israel e Egito, no CSNU, na década de 1950, quando já enviara e liderara tropas na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês). Na questão palestina, o Brasil historicamente defendeu solução negociada entre as partes, como na Resolução 242 (1967). Na questão Irã-Iraque, o Brasil defendeu novamente a solução pacífica de controvérsias e, sobre a questão do Afeganistão, defendeu a transparência das ações do Conselho e o benefício de soluções multilaterais. No mandato atual, o Brasil defende mandatos baseados na interdependência entre segurança e desenvolvimento e seu enfoque está na prevenção de conflitos. Notadamente, como resultado dos esforços brasileiros, declaração presidencial sobre interdependência entre segurança

e desenvolvimento foi adotada na presidência brasileira do CSNU em fevereiro de 2011, sendo tema central do mandato brasileiro desse período. A posição brasileira decorre em grande parte da experiência brasileira na promoção da paz duradoura no Haiti e na Guiné-Bissau. Ressalta-se que paz duradoura não significa somente ausência de conflitos, mas também consiste em ações de supervisão do cessar-fogo; desmobilização e reintegração de combatentes; apoio ao retorno de eventuais deslocados; ajuda a organizar e a monitorizar as eleições de um novo governo; apoio à reforma do setor de justiça e de segurança; reforço aos direitos humanos e promoção da reconciliação. Para mais detalhes sobre operações de paz, ver a seção seguinte.

Resposta humanitária e promoção dos direitos humanos: o Brasil defende o respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário pelas partes dos conflitos e pelo CSNU; continua a trabalhar pela proteção da população civil em conflitos armados, por meio de sua participação no Grupo de Amigos da Proteção de Civis e dá destaque a uma agenda de garantia de educação para crianças e jovens e de proteção ao acesso a serviços médicos.

Avanço na Agenda de Mulheres, Paz e Segurança: compreende valorizar a Agenda, ao destacar a aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz, além de combater o abuso e a exploração sexual em missões, por meio de prevenção e treinamento. A Resolução 1325 (2000) do CSNU lançou o tema Mulheres, Paz e Segurança na agenda do órgão. A resolução reconheceu, pela primeira vez, o papel das mulheres em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais, bem como o impacto diferente dos conflitos armados sobre mulheres e meninas. O Brasil lançou o primeiro Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança (2017), estendido por mais quatro anos em 2019.

Coordenação com a CCP: o País se propõe a participar de forma ativa do debate sobre o funcionamento da arquitetura de consolidação de paz da ONU, tanto por meio do apoio à participação de países em desenvolvimento e organizações regionais africanas quanto por meio da defesa de uma abordagem integrada da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz. As credenciais brasileiras na área se consolidaram ao longo do tempo, especialmente a partir da participação brasileira na negociação que levou à criação da CCP em 2005 e, desde 2010, o País integra o órgão de forma ininterrupta. O Brasil já presidiu a CCP entre 2014 e 2015 e desde a sua criação, em 2007, preside a Configuração Específica para a Guiné-Bissau – foi o primeiro país em desenvolvimento a presidir uma configuração específica da CCP. Em 2016, em reunião no CSNU, o Brasil reiterou apoio à Guiné-Bissau, na tentativa de se reerguer de uma crise política surgida em abril de 2012, quando o país sofreu um golpe de Estado. O apoio brasileiro foi essencial para reformas no setor de segurança e para a organização de eleições diretas.

Articulação com Organizações Regionais: versa sobre o objetivo brasileiro de articular-se com organizações do continente americano e contribuir para uma interação mais elevada entre o CSNU e a OEA para o tratamento de questões do Haiti, da Colômbia e da Venezuela. Além disso, apoia a atuação de organizações africanas na busca de soluções próprias para suas questões, em articulação com o CSNU. Tal postura se fez presente em diversas ocasiões, como no apoio ao ativismo da OEA na questão guatemalteca de 1954; na questão haitiana de 1963; no problema panamenho de 1964; nas resoluções sobre os grupos guerrilheiros da América Central, em 1989; na questão haitiana dos anos 1990 e 2000; no destaque à União dos Estados Africanos no conflito angolano de 1993; na importância dos organismos regionais do Caribe, no processo de estabilização do Haiti, no contexto da Resolução 1542 (2004); e, mais recentemente, no papel central da Liga Árabe como mecanismo facilitador da negociação com o CSNU, no contexto da Primavera Árabe (a partir do final de 2010).

Representatividade e eficácia: o Brasil busca a reforma do CSNU, em favor de maior eficiência, transparência e responsabilidade deste órgão. Em 1989, o presidente José Sarney expressou abertamente a necessidade de reestruturação do órgão, sendo um dos temas de atuação do Brasil no próprio Conselho. Para o Brasil, o CSNU deve contar com métodos de trabalho aprimorados e estar orientado pelos pressupostos e princípios da Carta da ONU, a partir dos interesses de todos os Estados-Membros da organização. Nesse sentido, o Brasil faz parte do G4 e do L.69, cujas propostas de reforma foram discutidas em subseção anterior. Atualmente, as discussões sobre o tema concentram-se nas IGN. O Brasil, ao lado do G4 e do L.69, defende a consideração de apenas um texto negociador, que explicite as posições de países e grupos, e registros formais das sessões realizadas.

Ressalta-se que, levando-se em conta os desdobramentos da pandemia de COVID-19, o Brasil deve defender a expansão da atuação do CSNU e promover a agenda de saúde no Conselho, notadamente para resguardar os interesses de países em desenvolvimento em temas como desenvolvimento e acesso de vacinas, cadeias de produção de bens ligados a "segurança sanitária" e acesso a medicamentos, mesmo que com decisões não vinculantes.

O conflito na Ucrânia foi tema prioritário das atividades do CSNU em 2022. Em fevereiro, a posição brasileira foi de apoiar tanto projeto de resolução no CSNU em nome da integridade territorial ucraniana (vetado pela Rússia) quanto a Resolução 2623, aprovada para convocação de sessão especial de emergência da AGNU com base na *Uniting for Peace*, para tratar do tema[998]. Em abril de 2022 o Brasil já notava a inoperância do CSNU para lidar com o conflito e combater a violência no terreno. Na presidência do Conselho, em julho de 2022, o País buscou enfatizar a questão da ameaça à segurança alimentar do mundo por causa do conflito. Com efeito, o Brasil buscou convencer os outros países que as sanções não devem envolver a oferta de alimentos essenciais e fertilizantes e acredita que as discussões podem avançar com o aumento do acesso a alimentos e a fertilizantes da Ucrânia, da Rússia e de Belarus, como um passo inicial de aproximação entre os países. Com liderança da Turquia e da ONU, Rússia e Ucrânia chegaram a um acordo, em 22 de julho de 2022, para facilitar a exportação de grãos, alimentos e fertilizantes de portos ucranianos. Além disso, ONU e Rússia assinaram um memorando de entendimento para facilitar a exportação de alimentos e fertilizantes do país. Em 30 de setembro de 2022, o CSNU votou em um projeto de resolução que condenava a anexação russa de quatro regiões ocupadas na Ucrânia. O projeto teve veto russo, e o Brasil, junto com China, Índia e Gabão, absteve-se. O voto brasileiro embasou-se na justificativa de que o escopo do texto e a linguagem do projeto não contribuíam para resolver o conflito.

Em julho de 2022 o Brasil assumiu a presidência rotativa do CSNU, enquanto o órgão examinava a situação em Ucrânia, Síria[999], Oriente Médio, Haiti, Líbia; República Democrática

[998] Com voto contrário da Rússia e três abstenções (China, Índia e EAU), foi aprovada por ser questão procedimental.

[999] Consultas sobre o arquivo de armas químicas do país e sobre os aspectos políticos e humanitários da crise síria, com expectativa brasileira de renovação da assistência humanitária na Síria, *cross-border* e *cross-line*. Pela resolução 2642, com três abstenções (França, Reino Unido e EUA), o CSNU renovou as operações *cross-border* de assistência humanitária por seis meses, uma solução de compromisso, já que a Rússia advogava por assistência *cross-line*, em respeito à soberania Síria, e a França e o Reino Unido se recusam a financiar a reconstrução ou retirar sanções sem processo político inclusivo na Síria e afirmam que uma renovação de pouco tempo prejudicava as operações de assistência. O governo sírio alega que não há necessidade da extensão do mecanismo *cross-border* porque permite que os comboios passem pelo país indiscriminadamente.

do Congo (RDC)[1000], África Ocidental e região do Sahel[1001], Colômbia[1002], Líbano[1003], Sudão[1004], Iêmen[1005], Chipre[1006] e Ásia Central[1007]. Foram adotadas resoluções sobre as missões da ONU em Haiti[1008], Iêmen, Chipre[1009] e Líbia[1010], sobre regimes de sanções em vigor para Líbia[1011] e República Centro-Africana (RCA)[1012] e sobre assistência humanitária na Síria. Nesses tópicos de segurança internacional, é central para o Brasil que haja uma união pelo respeito do direito humanitário, pela proteção de civis e o pelo acesso à assistência humanitária, para que se salvem vidas e o debate não seja mais politizado.

Durante sua presidência, o Brasil teve como objetivo estabelecer conciliar transparência e eficiência, mantendo um número equilibrado reuniões fechadas e abertas, até mesmo com convites a agentes sociedade civil. Buscou uma melhor coordenação entre CSNU e CCP e priorizou a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança da ONU (também com maior participação de mulheres nas reuniões), defendendo a maior participação feminina tanto nos processos de paz quanto nas operações de paz. Em julho de 2022, e durante todo o seu mandato, o País busca, ainda, ampliar espaços de negociação e diálogo, promover agenda construtiva e investir em iniciativas que contribuam de maneira concreta para a paz e segurança internacionais.

O Brasil promoveu, também em julho de 2022, dois debates abertos de alto nível no CSNU, um sobre a importância da comunicação estratégica em operações de manutenção de paz e outro

---

[1000] Discussão sobre o relatório final do grupo de especialistas sobre o Congo: a situação humanitária no leste da RDC é séria e há continua violação de direitos humanos e do direito internacional e o ressurgimento do grupo armado M23. Os ataques à MONUSCO foram condenados.

[1001] Consultas sobre o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS, na sigla em inglês).

[1002] Os membros do CSNU declararam seu apoio ao processo de paz na Colômbia e às eleições do país como consequência do Acordo Final de Paz, que deve ter sequência com o governo eleito, especialmente com aspectos étnicos e de gênero. Há ainda preocupação com ameaças e ataques contra ex-membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Os esforços de paz continuam por meio da Missão de Verificação da ONU em coordenação com a equipe local da ONU.

[1003] A Presidência brasileira do CSNU emitiu declaração pedindo a rápida formação do novo governo do Líbano para a implementação de reformas, por meio do cumprimento do calendário constitucional.

[1004] Relatório semianual do procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre atividades relacionadas a Darfur.

[1005] Encontro mensal sobre os desenvolvimentos do conflito do Iêmen.

[1006] Encontro sobre países que enviaram tropas e policiais para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês) no Chipre.

[1007] Consultas sobre o trabalho do Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central (UNRCCA, na sigla em inglês) e, na presidência brasileira do CSNU, os membros do Conselho pediram a soltura de prisioneiros detidos arbitrariamente em Myanmar e apoiaram as declarações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre a repreensão à pena de morte e a tentativa de aplicar o Consenso de Cinco Pontos, pedindo diálogo entre as partes para a transição democrática de Myanmar.

[1008] Renovação do mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês) por unanimidade pela Resolução 2645 até 15 de julho de 2023. A intervenção brasileira foi no sentido de pedir mais segurança, capacidade e recursos para a missão, para que ela combata as gangues, além de mecanismos de monitoramento para o dispositivo de proibição de transferência de armas para atores não estatais.

[1009] Extensão do mandato da UNFICYP por unanimidade pela resolução 2646 até 31 de janeiro de 2023.

[1010] Sobre a Líbia, resolução 2647 (2022): extensão do mandato da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês) por três meses por doze votos a favor e três abstenções (Gabão, Gana e Quênia), com crítica aos mandatos curtos, que são preferidos pela Rússia já que o cargo de representante especial está vago.

[1011] Discussões sobre o regime de sanções na Líbia: extensão unânime das medidas sobre exportação ilícita de petróleo pela Resolução 2644 e expressão de preocupação com a violação do embargo de armas em vigor desde 2011. Renovação do mandato do Painel de especialistas que acompanha as medidas.

[1012] Pela Resolução 2648, de julho de 2022, o CSNU renovou o mandato do painel de especialistas e estendeu até julho de 2023 o embargo de armas na RDC, com cinco abstenções (China, Gabão, Gana, Quênia e Rússia, que pediam fim do embargo às forças do governo).

sobre crianças e conflitos armados. Com presidência do ministro das Relações Exteriores, embaixador Carlos Alberto Franco França, o primeiro debate teve como objetivo fortalecer a comunicação estratégica nas operações de paz para facilitar o entendimento da população local sobre o papel da ONU nos conflitos, até mesmo para proteger civis e tropas de paz, em um esforço *bottom up* de reconstrução da paz com efetivo engajamento das comunidades locais, de modo a fazer frente à desinformação e ao discurso de ódio. Nessa ocasião, foi adotada a declaração presidencial do CSNU sobre o tema da comunicação estratégica em operações de manutenção da paz. O Conselho solicitou ao SGNU uma revisão das comunicações estratégicas nas missões de paz da ONU para 2023, incluindo levantamento das capacidades existentes, impacto em comunidades locais e identificação de lacunas e desafios.

Já o debate sobre crianças em conflitos armados, com presidência do secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Fernando Simas Magalhães, examinou a situação em 21 países e na região da bacia do Lago do Chade, a partir do relatório anual do SGNU, quanto a seis graves violações contra crianças em conflitos armados: recrutamento e uso; assassinato e mutilação; violência sexual; abdução; ataques contra escolas e hospitais e denegação do acesso humanitário. No debate, o Brasil expressou sua preocupação com o aumento recente do número de abduções de crianças e sublinhou a importância da proteção de crianças refugiadas, deslocadas internas e apátridas e reiterou a necessidade de promoção, durante a consolidação da paz, da reintegração de crianças vítimas de violações.

Além disso, em julho o País foi reeleito por aclamação para o Comitê Organizacional da CCP da ONU para o biênio 2023-2024. Uma das principais agendas brasileiras no mandato está no aprimoramento da coordenação entre CSNU e CCP, o que se manifestou no pedido brasileiro de que a presidência da CCP participasse de duas das reuniões do CSNU. O Brasil é um defensor da interdependência entre segurança e desenvolvimento nos mandatos de missões de paz da ONU. Ademais, o Brasil promoveu uma exposição sobre Rui Barbosa na sede da ONU, em Nova York, para comemorar o bicentenário da independência.

e) Quadro sinóptico dos principais temas deliberados no CSNU durante a presidência brasileira em julho de 2022

Situação	**Observação**	**Votos**
Síria	Consultas sobre o arquivo de armas químicas do país e sobre os aspectos políticos e humanitários da crise síria, com expectativa brasileira de renovação da assistência humanitária na Síria, *cross-border* e *cross-line.* Brasil consideraria extensão de nove meses.	Pela Resolução 2642, com três abstenções (França, Reino Unido e EUA), o CSNU renovou as operações *cross-border* de assistência humanitária por seis meses. Solução de compromisso: - Rússia advogava por assistência *cross-line*, em respeito à soberania síria; - França e o Reino Unido se recusam a financiar a reconstrução ou retirar sanções sem processo político inclusivo na Síria e afirmam que uma renovação de pouco tempo prejudicava as operações de assistência;

Situação	Observação	Votos
		- Síria alega que não há necessidade da extensão do mecanismo *cross-border*, pois permite que os comboios passem pelo país indiscriminadamente.
República Democrática do Congo (RDC)	Discussão sobre o relatório final do grupo de especialistas sobre o Congo: a situação humanitária no leste da RDC é séria, e há continua violação de direitos humanos e do Direito Internacional e o ressurgimento do grupo armado M23. Os ataques à MONUSCO foram condenados.	
África Ocidental e Região do Sahel	Consultas sobre o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS).	
Colômbia	Os membros do CSNU declararam seu apoio ao processo de paz na Colômbia e às eleições do país como consequência do Acordo Final de Paz, que deve ter sequência com o governo eleito, especialmente com aspectos étnicos e de gênero. Há ainda preocupação com ameaças e ataques contra ex-membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Os esforços de paz continuam por meio da Missão de Verificação da ONU em coordenação com a equipe local da ONU.	
Líbano	A Presidência brasileira do CSNU emitiu declaração pedindo a rápida formação de novo governo no país para a implementação de reformas, por meio do cumprimento do calendário constitucional.	
Sudão	Relatório semianual do procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre atividades relacionadas a Darfur.	
Iêmen	Encontro mensal sobre os desenvolvimentos do conflito do Iêmen. Extensão da missão no Iêmen até julho de 2023 para supervisionar o cessar-fogo.	Adotada Resolução 2643 para extensão da Missão das Nações Unidas de Apoio ao Acordo de Hodeida (UNMHA, na sigla em inglês), criada em 2019, até julho de 2023.

Situação	Observação	Votos
Chipre	Encontro sobre países que enviaram tropas e policiais para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre (UNFICYP).	Extensão do mandato da UNFICYP por unanimidade pela Resolução 2646 até 31 de janeiro de 2023.
Ásia Central	Consultas sobre o trabalho do Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central (UNRCCA, na sigla em inglês).	Na presidência brasileira do CSNU, os membros do Conselho pediram a soltura de prisioneiros detidos arbitrariamente em Myanmar e apoiaram as declarações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre a repreensão à pena de morte e a tentativa de aplicar o Consenso de Cinco Pontos, pedindo diálogo entre as partes para a transição democrática de Myanmar.
Haiti	Renovação, por unanimidade, do mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), pela Resolução 2645, até 15 de julho de 2023.	A intervenção brasileira foi no sentido de pedir mais segurança, capacidade e recursos para a missão, para que ela combata as gangues, além de mecanismos de monitoramento para o dispositivo de proibição de transferência de armas para atores não estatais. Rússia criticou duplo padrão de ação no CSNU: no Haiti não há desejo de países adotarem sanções como nos países africanos.
Líbia	Discussões sobre o regime de sanções na Líbia: extensão unânime das medidas sobre exportação ilícita de petróleo pela Resolução 2644 e expressão de preocupação com a violação do embargo de armas em vigor desde 2011. Renovação do mandato do Painel de especialistas que acompanha as medidas.	Resolução 2647 (2022): extensão do mandato da missão de apoio na Líbia (UNSMIL) por três meses. Doze votos a favor e três abstenções (Gabão, Gana e Quênia), para a UNSMIL, com crítica aos mandatos curtos, que são preferidos pela Rússia já que o cargo de representante especial está vago, mas criticado pelos EUA por falta de previsibilidade. Pedido para que a missão seja comandada por representante especial do SGNU em Trípoli. Brasil: um candidato africano para representante especial seria uma boa escolha para a posição de comandante da missão.

Situação	Observação	Votos
República Centro-Africana (RCA)	Renovação do mandato do painel de especialistas na RCA.	Pela Resolução 2648 de julho de 2022, o CSNU renovou o mandato do painel de especialistas e estendeu até julho de 2023 o embargo de armas na RCA. Houve cinco abstenções (China, Gabão, Gana, Quênia e Rússia, que pediam fim do embargo às forças do governo). China pediu fim do embargo e afirmou que não corresponde à situação no terreno e que sem o embargo governo poderia fortalecer-se; fez defesa geral da revisão de embargos de arma. Rússia sublinhou que embargo dificulta a estabilização do país por parte do governo Reino Unido afirmou que embargo de armas é efetivo.

f) Reunião ministerial do G4 (2022)

Em 22 de setembro foi realizado encontro entre os quatro ministros de Relações Exteriores do G4: para além do ministro Carlos Alberto França, estiveram presentes o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, a ministra federal do Exterior da Alemanha, Annalena Baerbock, e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi.

O G4 reiterou sua visão de que a incapacidade do CSNU de lidar com os desafios globais de hoje demonstra a necessidade urgente de que o órgão seja reformado, a fim de melhor refletir as realidades geopolíticas contemporâneas e de se ampliar sua eficácia e legitimidade. Os ministros mostraram-se preocupados com a contínua falta de avanços no seio das IGN para a reforma do CSNU. Para eles, a 76ª Sessão da AGNU, realizada em 2021, havia tornado claro, mais uma vez, que as IGN são pouco abertas e transparentes; resultados concretos somente poderão ser alcançados caso os requerimentos e métodos das IGN estejam em consonância com a Carta das Nações Unidas. Os chanceleres mostraram-se decepcionados com "tentativas concertadas de travar este processo". Em contrapartida, julgaram oportuna a recomendação do presidente da 76ª Sessão da AGNU de se avançar gradualmente a negociações com base em texto e mostraram-se esperançosos de que essa orientação seja seguida na 77ª Sessão.

A nota do G4 destaca posicionamentos já consolidados no grupo, como o entendimento de que a expansão do CSNU tanto na categoria de membros não permanentes quanto na categoria de membros permanentes é essencial para tornar o órgão mais representativo, legítimo e efetivo; e o de que uma presença maior dos países em desenvolvimento e dos principais contribuintes das Nações Unidas elevaria a capacidade do CSNU de lidar, de forma efetiva, com os complexos desafios que, hoje, o mundo enfrenta na seara de paz e segurança internacionais. Os ministros reiteraram ainda o forte compromisso do G4 à Posição Africana Comum (CAP, na sigla em inglês) e enfatizaram que a África precisa estar representada no CSNU tanto nos assentos não permanentes quanto nos permanentes, seguindo o expresso no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte.

Para a 77ª Sessão, a orientação expressa pelo G4 era para se começar, quão antes possível, as "*text-based negotiations*" no seio das IGN. Suas delegações foram instruídas a trabalhar com o presidente da 77ª Sessão e com os *chairs* das IGN para se chegar a um texto consolidado que serviria de base para um esboço de resolução na AGNU. Os ministros decidiram, ademais, intensificar o diálogo com todos os Estados pró-reforma.

Por fim, relembrou-se a declaração, consagrada na Declaração do 75º Aniversário da ONU[1013], de que todos os Estados-Membros se empenhariam em "*instil new life in the discussions on the reform of the Security Council*", e saudou-se a iniciativa alemã de organizar nova reunião do G4 no começo do ano que vem a fim de formular um *roadmap* para as negociações futuras.

[1013] Pode ser acessada no seguinte link: https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/06/200625-UN75-highlight.pdf

IV. Multilateralismo

a) Definição e origens

Multilateralismo é a coordenação política entre três ou mais Estados, cuja origem remonta aos arranjos realistas pós-Congresso de Viena. O multilateralismo universalista é também caracterizado pelas noções normativas de reciprocidade e participação, que ensejam processos coletivos de tomada de decisão, sendo, em sua conformação contemporânea, reflexo e sustentáculo da "ordem liberal internacional" estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial. Para alguns autores, pressuporia, ademais, abertura praticamente irrestrita à participação de todos os Estados do sistema internacional, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o que se contrapõe empiricamente a instâncias multilaterais universais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujo universalismo adviria da capacidade de emitir decisões que podem afetar todo o sistema internacional.

Em que pesem a Guerra Fria e as profundas transformações ocorridas no sistema internacional na segunda metade do século XX, o multilateralismo de dimensão universal mostrou-se resiliente, encontrando seu apogeu entre as décadas de 1950 e 1960, quando: as instâncias políticas multilaterais eram suficientemente representativas; o sistema de Bretton Woods (1944) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, 1947) eram compostos por *like-minded countries* e funcionavam bem; grandes tratados multilaterais de dimensão universal foram aprovados e tiveram adesão das potências hegemônicas, garantindo-lhes efetividade, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968).

O multilateralismo universalista entra em declínio a partir da década de 1970, quando os Estados Unidos (EUA) passam a recorrer mais constantemente ao unilateralismo, sendo a decisão de acabar com a convertibilidade do dólar em ouro, em 1971, a inauguração desse movimento. A tendência ao unilateralismo aumentou gradualmente após o fim da Guerra Fria. Diferentemente do que ocorreu no fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA não reformaram o sistema internacional, acomodando o sistema pós-1945 ao "momento unipolar", em que se autodeclaravam a "nação indispensável" (posição de primazia norte-americana).

b) Crise do multilateralismo

Atualmente, o multilateralismo está em crise em sua dimensão universal, no formato da Organização das Nações Unidas (ONU) e das organizações correlatas, o que não se reflete necessariamente em outras dimensões, como a regional. A crise do multilateralismo universalista é tanto uma crise de legitimidade quanto uma crise de governança, tendo origem na intensificação do unilateralismo, sobretudo estadunidense, e na emergência da China no pós-Guerra Fria.

Os EUA passaram a unilateralmente romper com as normas universais de modo mais confortável – exemplo emblemático foi a invasão do Iraque (2003) –, aprofundando, de modo endógeno, a crise de legitimidade do multilateralismo universalista. Como consequência, potências em (re)ascensão e potências médias passaram a fazer o mesmo, como na "anexação" da Crimeia, na nova lei de segurança em Hong Kong, nas intervenções da Arábia Saudita no Iêmen e da Turquia na Síria. O governo Trump significou uma maximização do unilateralismo norte-americano, traduzido em ações como: a denúncia do Acordo de Paris, a paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), enfraquecimento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em

inglês) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), etc. Ao mesmo tempo, significou uma inflexão no relacionamento com a China, que passou a ser tratada como rival de peso.

A emergência da China é o fator exógeno da crise de legitimidade do multilateralismo universalista, pois: a mudança na correlação de forças sistêmica não redundou em grandes reformas da arquitetura institucional e gerou paralisia de instâncias como o CSNU (política de poder se sobrepõe às soluções e possibilidades de concordância coletivas); a China ocupou espaços tradicionalmente dominados pelos EUA, como a aproximação entre China e OMS durante a pandemia; significou maior vocalização das tradicionais críticas do Sul global à falta de representatividade em organizações multilaterais de caráter universal, quando em consonância com o interesse chinês – nota-se que a China tem ação reformista em âmbitos como as agências da ONU e o sistema de Bretton Woods, mas é uma "potência satisfeita" e conservadora em outros, como o CSNU e a OMC, em que é mais resistente a reformas. Ademais, a emergência da China também significa a contestação dos fundamentos ocidentais e eurocêntricos que estão nas bases do multilateralismo universal, bem como de certos "valores compartilhados" da ordem internacional liberal, o que é endossado, em diferentes medidas, por diversos Estados.

Além desses dois fatores, a crise do multilateralismo universalista também se relaciona com: a fragilização institucional do sistema multilateral do comércio; o estabelecimento de arranjos multilaterais alternativos ao sistema de Bretton Woods; a crise das democracias no centro e na periferia do sistema global; e a emergência de novos problemas globais (derivados do aprofundamento do processo de globalização) no cenário de fragilidade da cooperação e da solidariedade mundiais, demonstrado notadamente por novas guerras, crises migratórias, a mudança do clima e a pandemia de COVID-19.

Como saldo, e em comparação à situação dos anos 1950-1960, hoje: as instâncias políticas multilaterais são insuficientemente representativas; o sistema de Bretton Woods e a OMC funcionam mal e entram na lógica de competição entre EUA e China; os poucos tratados multilaterais de dimensão universal aprovados nas últimas décadas, como o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN, 2017) e o Estatuto de Roma (1998), têm baixa adesão de potências e menor efetividade, ou têm profundas dificuldades em gerar resultados apesar da adesão de potências, como é o caso de Acordo de Paris (2015).

c) Alternativas ao multilateralismo universalista e seus limites

Alguns arranjos multilaterais regionais têm conseguido prosperar em meio a essas crises e apontam caminhos possíveis para o multilateralismo de dimensão universal. Os casos da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e da União Europeia (UE) são exemplares, na medida em que configuram duas propostas distintas de multilateralismo: o primeiro é mais flexível e parte de uma noção asiática de soberania, que reconhece interesses e responsabilidades diferenciados, além de afirmar a ideia de autonomia, em consonância com seu passado colonial; o segundo é marcado pela alta institucionalidade e direciona-se à supranacionalidade. Embora alguns analistas vejam no regionalismo uma alternativa ao multilateralismo de dimensão universal, o multilateralismo regional é insuficiente para tratar de temas globais como a pandemia e a emergência climática. Ademais, também pode sofrer com crises profundas, como é o estado atual do multilateralismo latino-americano.

Alguns analistas também apontam outros arranjos como alternativas ao multilateralismo universalista, notadamente o minimultilateralismo, o minilateralismo, o microlateralismo e as instâncias *ad hoc*. O minimultilateralismo se expressa, para a professora Guo Jie, em instâncias

como o *ASEAN Regional Forum* (ARF), o Diálogo Shangri-La (SLD, na sigla em inglês), o *Xiangshan Forum*, etc., ou nos acordos comerciais plurilaterais que vêm sendo negociados em face do travamento da OMC. O minilateralismo consiste em "reunir o número certo de países para resolver um problema específico em diversas temáticas e em vários palcos", que seria o caso dos BRICS. O microlateralismo é a conjunção, no tratamento de uma questão internacional, entre a liderança de um país menor e o patrocínio de uma potência, como o Acordo de Doha, de 2008, protagonizado pelo Catar e apoiado por potências como EUA e França, que resolveu a crise libanesa. As instâncias *ad hoc*, como o G7 e o G20, geralmente surgem em momentos de crise, a fim de concertar posições e remédios. Esses arranjos são, de fato, mais efetivos que o multilateralismo universal, mas também são insuficientes para tratar de problemas mundiais.

d) Perspectivas de futuro para a crise do multilateralismo

O mais provável é que o multilateralismo de dimensão universal perdure, tendo o regionalismo e os outros arranjos como espaços complementares ou subsidiários à sua ação. Isso porque EUA e China não são potências revolucionárias, pois há satisfação de ambas com o equilíbrio de poder, como no CSNU. Contudo, a persistente ineficiência do multilateralismo universalista tende a fortalecer os espaços alternativos.

Outra consequência pode ser a securitização dos temas globais, por dois motivos:

1) preferência por "espaços oligárquicos", pela maior facilidade de tomada de decisões;
2) em contexto de securitização, o CSNU pode intervir, inclusive com o uso da força.

Como exemplo de processos nesse sentido, a emergência climática já é debatida no CSNU, bem como a questão migratória, e há propostas de inserir "saúde" como um tema de segurança abarcado pelo Capítulo VII.

Note-se, ainda, que a dificuldade de reformar todo o sistema também espelha o enfraquecimento da "cultura multilateral" tanto internacionalmente quanto dentro dos Estados, à parte dos países europeus, que devem se projetar cada vez mais como fiadores do multilateralismo universalista. O governo Biden esforça-se para reanimar essa cultura, mas avalia-se que o faz de modo anacrônico, na medida em que a política do *America is back* direciona-se, no âmbito do multilateralismo universalista, mais à retomada do *statu quo* pré-Trump (manutenção da hegemonia norte-americana) do que a uma agenda verdadeiramente reformista.

A ONU vem debatendo a reforma do sistema multilateral universalista de forma intensa ao menos desde o fim da Guerra Fria, tendo todos os seus últimos secretários-gerais sido reformistas de primeira ordem. Para mais detalhes, ver seção anterior sobre a ONU, neste tópico.

5.2. Operações de paz das Nações Unidas

I. Operações de paz

a) Evolução histórica e conceitual das operações de paz

As operações de manutenção de paz das Nações Unidas são operações de campo que envolvem destacamentos internacionais de pessoal militar, policial ou civil para o cumprimento de mandatos voltados à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Em termos de antecedentes, algumas fontes indicam que a primeira "operação de paz" da Liga das Nações (LDN) foi instalada para supervisionar referendo que definiria a soberania sobre a região de Schleswig-Hollstein, em 1920, disputada entre Dinamarca e Alemanha, e manter a lei e a ordem. Foram enviados cerca de três mil soldados franceses e britânicos para a missão. A LDN teria estabelecido outras onze "operações de paz", incluindo a supervisão da retirada das tropas do Peru que invadiram a cidade colombiana de Letícia em 1932[1014].

Durante as discussões que antecederam a conformação da Organização das Nações Unidas (ONU), chegou-se a cogitar o estabelecimento de uma força militar permanente para a organização. A Carta da ONU, por sua vez, nos Artigos 46 e 47, previu o estabelecimento de uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em todas as questões relativas às exigências militares do Conselho, para manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento, que não foi operacionalizada diante de impasses no CSNU em meados da segunda metade da década de 1940.

Outro antecedente notável é a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB, na sigla em inglês), criado em outubro de 1947 por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), após impasse no CSNU. Formada por observadores militares desarmados, para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e para monitorar a fronteira entre a Grécia e as vizinhas Albânia, Bulgária e Iugoslávia, acusadas por Atenas de apoiarem guerrilhas comunistas contra o governo central, a UNSCOB possuía as características das missões de observação, mas seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à AGNU e não ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU). O Brasil, então em seu primeiro mandato do CSNU, foi um dos onze países indicados pela Assembleia para compor a UNSCOB e contribuiu com o envio de diplomatas e observadores militares.

As operações de paz não estão previstas expressamente na Carta da ONU, de modo que sua base legal foi sendo construída de forma consuetudinária, advindo da interpretação conjunta de três capítulos: Capítulo VI – solução pacífica de controvérsias; Capítulo VII – uso da força em caso de ruptura da paz e atos de agressão; e Capítulo VIII – participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança internacionais.

Conforme o padrão de respostas da prova de 3ª Fase de Política Internacional em 2019, "no contexto de estabelecimento da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na

[1014] Em 1932, o Conselho Executivo da LDN criou uma Comissão Administradora, integrada por Brasil, Espanha e Estados Unidos (EUA), com mandato para gerir a região de Letícia por até um ano, enquanto Colômbia e Peru negociassem uma solução definitiva para o conflito. A Comissão Administradora do Território de Letícia pode ser considerada uma precursora das operações de manutenção da paz. Recorda-se que o Brasil não fazia parte da LDN naquele momento, tendo-se retirado em definitivo em 1928.

sigla em inglês), o então SGNU, Dag Hammarskjöld, teria sugerido que o fundamento jurídico para essa decisão estaria no 'Capítulo VI e meio' da carta constitutiva da organização, combinando medidas de solução pacífica de controvérsias, do Capítulo VI, e medidas que possibilitam o emprego da força, do Capítulo VII. A esses dois capítulos, pode-se adicionar o Capítulo VIII, que dispõe de ações em conjunto com órgãos regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais, como a base jurídico-normativa primária das operações de paz. O ideário da segurança coletiva, que perpassa o documento onusiano mencionado, também se relaciona com as operações de paz".

Naquele momento, as operações compartilhavam de mesmas características, o que lhes permite ser caracterizadas como parte de uma primeira geração de operações de paz. Salienta-se que "essas gerações são divididas cronologicamente e apresentam um conjunto de características comuns, embora seja possível que operações de gerações distintas coexistam em um mesmo período, que, por exemplo, operações de primeira geração continuem em atividade até hoje, ou ainda que uma operação tenha se iniciado em uma geração e passado para outra geração".

"A primeira geração iniciou-se em 1948, com o estabelecimento da primeira operação de paz, a Organização de Supervisão da Trégua das Nações Unidas[1015] (UNTSO, na sigla em inglês), e se estendeu por todo o período da Guerra Fria. Essencialmente, as operações de primeira geração fundamentaram-se nas disposições do Capítulo VI da Carta da ONU, objetivaram a criação de um ambiente propício para a resolução pacífica das controvérsias e consagraram três princípios básicos, quais sejam: o consentimento do país receptor da operação, o tratamento imparcial às partes opositoras e a proibição do uso da força pelas tropas da ONU (exceto em caso de legítima defesa)." Isso não quer dizer que todas as operações de paz tinham as mesas características. A Operação das Nações Unidas no Congo (UNOC, na sigla em inglês), atual República Democrática do Congo (RDC), em 1960, por exemplo, teve em seu mandato (conforme Resolução 161, de 1961) referência ao uso de todos os meios apropriados, incluindo a força se necessário (o que pressupõe Capítulo VII), de modo que pode ser qualificada como uma operação de manutenção da paz "robusta", típicas da terceira geração.

Com o fim da Guerra, aumenta o número de missões, refletindo não apenas o destravamento da agenda do CSNU, mas também a mudança da natureza dos conflitos armados. "A segunda geração teve início com a derrocada da Guerra Fria e se estendeu pela década de 1980. As operações de paz dessa geração tornaram-se mais complexas e passaram a promover a transição para a paz. Dessa forma, essas operações começaram a envolver novas tarefas civis e seus mandatos incluíam a prestação de ajuda humanitária, proteção dos direitos humanos, supervisão de eleições, entre outras questões. Apesar dessa ampliação do escopo, a segunda geração ainda se pautava, sobretudo, nas disposições do Capítulo VI da Carta da ONU. Ainda nessa geração, o então SGNU, Boutros Boutros-Ghali, propôs dois documentos importantes: a *Agenda para a Paz* (1992) e o *Suplemento à Agenda para a Paz* (1995). Em conjunto, esses dois documentos estabeleceram uma tipologia, ainda válida, de atividades a serem desempenhadas nas operações de paz, tais como: diplomacia preventiva, negociação (*peacemaking*)[1016], manutenção da paz (*peacekeeping*) e consolidação da paz pós-conflito (*postconflict peacebuilding*)."

"A terceira geração das operações de paz surgiu no final da década de 1990 e se manteve até meados da década de 2000. Diante dos fracassos da ONU em conter genocídios, limpeza étnica e crises humanitárias, como as situações que ocorreram em Ruanda, Somália e Bósnia, os

[1015] Criada com base na Resolução no 50 do CSNU, de 29 de maio de 1948, a fim de monitorar o cessar-fogo determinado pelo Conselho durante a primeira guerra árabe-israelense.
[1016] Há quem utilize outras traduções, como "pacificação" ou "promoção", para o termo.

princípios básicos e as normas de procedimento das operações de paz foram revistos. O *Relatório Brahimi*, publicado em agosto de 2000 pela ONU, foi o documento que sintetizou a revisão de princípios e normas em 63 recomendações. Essas recomendações pressupunham o estabelecimento de operações de paz mais robustas, de imposição da paz[1017], sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU. O respeito incondicional aos princípios básicos poderia resultar na inação, e esta, por sua vez, reproduzir novamente situações que se desejava superar. Com efeito, as operações de paz de terceira geração contaram com a maior utilização da força militar no cumprimento do mandato, na proteção dos civis e na garantia dos direitos humanos."

"A quarta geração das operações de paz surgiu em meados da década de 2000, quase concomitante à terceira geração, e está atualmente em curso[1018]. A atual geração é um aperfeiçoamento da geração anterior, com propósito ainda mais robusto e direcionado para a reconstrução dos países hospedeiros (isto é, onde as operações ocorrem) após o término dos conflitos. Essa reconstrução envolve a estabilização do país hospedeiro, o reestabelecimento de suas instituições estatais e a restauração dos sistemas político e econômico. O uso da força combina-se com tarefas civis mais complexas, incluindo, em alguns casos, a administração transitória do país hospedeiro, de modo que a soberania é transferida temporariamente à operação da ONU, a exemplo do que ocorreu na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET, na sigla em inglês). No âmbito dessa quarta geração, a ONU publicou o documento intitulado 'Operações de manutenção da paz das Nações Unidas: princípios e diretrizes', também conhecido como *Doutrina Capstone* (2008), com a finalidade de propor fundamentos doutrinários para a condução de operações dessa natureza. Caso o (a) candidato(a) opte por apresentar uma quinta geração, esta seria das operações híbridas, que a ONU realiza em parceira com organizações regionais e que podem contar com um comando misto (militares e policiais)."

Pode-se lembrar, ainda, a publicação, em 2004, do relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, que trata de imposição, de manutenção e de consolidação da paz, e, em 2009, após a Doutrina Capstone, da *A New Partnership Agenda*, um *non-paper* interno do então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), bem como de iniciativas dos dois mais recentes SGNU: o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (com participação do general brasileiro Floriano Peixoto), que concluiu relatório em 2015, e o *Action for Peacekeeping* (A4P), do SGNU António Guterres. Em 2017, foi publicado o relatório independente *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, liderado pelo general brasileiro Santos Cruz e financiado pelo Fundo Fiduciário de Paz e Desenvolvimento entre China e ONU.

b) Evolução institucional das operações de paz

O primeiro fato importante a destacar é que a criação de operações de paz cabe ao CSNU, mas houve casos, como a UNEF I, em que a criação se deu pela AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*, no contexto de impasses no CSNU.

[1017] Já mencionadas nos parágrafos 44 e 45 da Agenda para a Paz.

[1018] Conforme destaca relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao tratar das operações de paz atuais, "tais operações abrangem atividades nas áreas política, militar, policial e humanitária, além de exigirem a articulação e a sincronia de diversos atores, desde a ONU – com suas agências, programas e fundos – até as organizações regionais, locais, não governamentais, financeiras e representantes da sociedade civil. Portanto, são chamadas de multidimensionais".

No âmbito da AGNU (especificamente na Quarta Comissão), formou-se o Comitê Especial sobre Operações de Paz das Nações Unidas (C-34), em 1965, com responsabilidade para analisar todas as questões relacionadas às operações e sugerir ações para melhorar seu desempenho.

O Secretariado da ONU (SGNU) sempre desempenhou papel no cumprimento dos mandatos do CSNU ou da AGNU, em razão de suas competências na esfera administrativa. Até o final dos anos 1990, a execução das operações de paz estava a cargo de funcionários específicos no âmbito do *United Nations Office of Special Political Affairs* (estabelecido em 1955, em paralelo ao Departamento de Assuntos Políticos e do CSNU, de 1952).

No mandato de Boutros-Ghali, foi estabelecido o DPKO e o Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês). Tratou-se de uma das primeiras decisões do SGNU, antes mesmo da publicação da Agenda para a Paz. Em 1994, o DPKO foi reorganizado em duas seções, uma de Planejamento e Apoio Logístico e outra de Operações (subdivida em África; Ásia e Oriente Médio; e Europa e América Latina). Cada seção era chefiada por um secretário-geral adjunto.

Em 2007, por iniciativa do SGNU Ban Ki-Moon, o DPKO passou por uma grande mudança estrutural, com base na Resolução da AGNU intitulada *Strengthening the capacity of the Organization in Peacekeeping Operation*, e o Departamento de Apoio de Campo (DFS, na sigla em inglês) foi criado para tratar das deficiências no apoio à missão, como logística, transporte e recrutamento. O DPKO, por sua vez, manteve quatro áreas: além de Operações, Estado de Direito e Instituições de Segurança; Assuntos Militares; e Avaliação de Políticas e Treinamento.

Em 2019, como parte da reestruturação do pilar de paz e segurança da ONU, o DPKO foi sucedido pelo Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), mantendo basicamente as mesmas funções e responsabilidades, mas buscando promover maior coesão, integração de recursos e conhecimento, além dos direitos humanos. A ele seguem subordinadas as áreas de Estado de Direito e Instituições de Segurança; Assuntos Militares; e Avaliação de Políticas e Treinamento. Durante a reforma, o DFS foi extinto (foi criado, no fim de 2018, um Departamento de Apoio Operacional, que não é exclusivo de operações de paz e missões políticas). Ainda em 2019, o DPA, por sua vez, deu lugar ao Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês), que tem como objetivo monitorar e avaliar questões políticas globais e aconselhar e auxiliar o SGNU e seus enviados na prevenção e na resolução pacíficas de conflitos em todo o mundo. O departamento gerencia missões políticas baseadas em campo na África, Ásia Central e Oriente Médio e, nos últimos anos, tem aumentado suas capacidades profissionais em mediação de conflitos e diplomacia preventiva. O DPPA também supervisiona a assistência eleitoral da ONU aos Estados-Membros. Atualmente, a área de Operações foi compartilhada entre DPO e DPPA na forma de oito divisões regionais que são comandadas por três SG assistentes.

Ainda do ponto de vista institucional, é importante destacar a existência de orçamento próprio para as operações de paz. Por esse motivo, o DPO é a instância que mais gasta no Sistema ONU, cerca de US$ 6,3 bilhões por ano.

Outro ponto que se deve lembrar, ainda, embora não diretamente relacionada com o dossiê de operações de paz, a criação da Comissão de Consolidação da Paz (CCP), em 2006, sugerida pelo relatório *In Larger Freedom* do então SGNU Kofi Annan, cujo mandato é aconselhar a AGNU e o CSNU e apoiar os esforços de paz em países afetados por conflitos ou em situação de pós-conflito. Dentro do DPPA, há um escritório de ligação com a CCP.

c) Impactos das operações de paz

Entre os impactos positivos para países que recebem operações de paz, destacam-se: a sua estabilização (seja pela negociação, seja pela imposição em situações de conflito em curso), a manutenção de equilíbrio frágil ou a prevenção de conflitos; a reconstrução pós-conflito, em especial da estrutura institucional, seja com etapa de administração direta ou não pela ONU; singularmente dentro da reconstrução, a capacitação de forças militares e policiais, para garantia da lei e da ordem e a manutenção da paz; o tratamento das dimensões (tanto causas como consequências) socioeconômicas do conflito; relação positiva entre o engajamento de mais mulheres (seja das comunidades locais, seja entre os participantes da operação) e prevenção e a solução de conflitos e a manutenção e a promoção da paz, em linha com a agenda de mulheres, paz e segurança da ONU.

Já para os países que integram as operações, destacam-se como pontos positivos: o uso das capacidades de defesa como instrumento de política externa, incluindo impacto no processo decisório internacional; ganhos de imagem e de prestígio em termos de liderança regional e, em menor sentido, global, associados à assunção de maiores responsabilidades na promoção da paz e da segurança internacionais e à implementação de compromisso humanitário; outros ganhos difusos (inspirado no conceito de reciprocidade difusa, de Robert Keohane), isto é, contribuições realizadas sem necessariamente estarem vinculadas com algum tipo de benefício pretendido; a modernização de materiais militares além dos ganhos em termos de capacitação humana em razão da participação na operação e do aumento de investimentos usualmente associado; e a oportunidade para o emprego de ferramentas de *hard* e de *soft power*.

Entre os impactos negativos para países que recebem operações de paz, destacam-se: o eventual surgimento de ciclo vicioso de dependência político-institucional em relação à operação de paz, o que pode ser agravado caso não se promova a solução definitiva não apenas do conflito mas das causas que lhe deram origem; a possível intervenção em assuntos domésticos decorrente da presença de uma operação de paz em seu território com mandato para impor, negociar ou manter a paz; os episódios de violência e abusos que podem ser cometidos pelos "capacetes azuis", bem como proliferação de doenças; e a ineficácia ou inoperância de operações de paz diante de graves violações de direitos humanos.

Já para países que integram as operações, destacam-se entre os impactos negativos: a perda de vidas humanas de seus enviados para uma situação de instabilidade ou conflito; o aumento dos custos orçamentários para poder cobrir os gastos decorrentes da participação, tendo em conta que são apenas parcialmente financiados pelo orçamento de operações de paz da ONU; riscos de percepção negativa pela população e por diversos *stakeholders* do país que recebe a operação, associada à ideia de que estaria havendo intervenção em seus assuntos domésticos, assim como críticas da população do país que integra a operação, pelos custos envolvidos em uma questão distante de sua realidade nacional; e eventuais sensibilidades quanto ao uso da força.

d) Operações de paz atuais

Atualmente, há doze operações ativas, seis delas no continente africano:

1) *United Nations Truce Supervision Organization*: UNTSO (1948, Israel e Palestina);
2) *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*: UNMOGIP (1949, Índia e Paquistão);
3) *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*: UNFICYP (1964, Chipre);

4) *United Nations Disengagement Observer Force*: UNDOF (1974, Colinas de Golã);
5) *United Nations Interim Force in Lebanon*: UNIFIL (1978, Líbano);
6) *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*: MINURSO (1991, Saara Ocidental);
7) *United Nations Mission in Kosovo*: UNMIK (1999, Kosovo);
8) *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*: MONUSCO (2010, RDC);
9) *United Nations Interim Security Force for Abyei*: UNISFA (2011, Sudão e Sudão do Sul);
10) *United Nations Mission in South Sudan*: UNMISS (2011, Sudão do Sul);
11) *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*: MINUSMA (2013, Mali); e
12) *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*: MINUSCA (2014, República Centro-Africana).

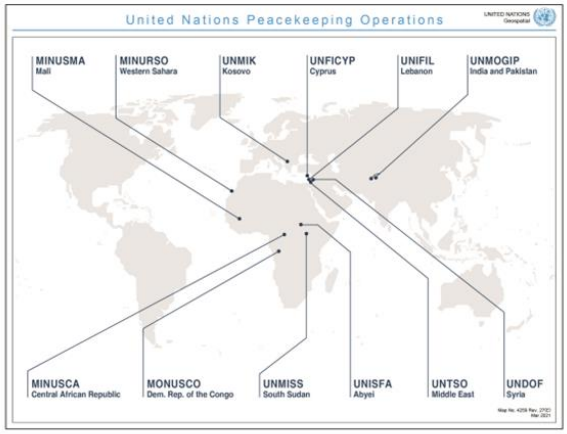
A *United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, 2007, Sudão), missão híbrida com a União Africana (UA), foi encerrada em 31 de dezembro de 2020.

30 September 2022

Peacekeeping operations since 1948	71
Current peacekeeping operations	12

PERSONNEL

Uniformed personnel	73,934
Troops: 63,210 — Military observers: 1,054	
Police: 7,579 — Staff officers: 2,091	
Countries contributing uniformed personnel	121
International civilian personnel****	3,820
Local civilian personnel****	8,176
(****Civilian number as of May 2018 except MINUSCA, MINUSMA, UNIFIL, UNMISS, UNMOGIP and UNTSO as of 2021)	
UN Volunteers	1,264
Total number of personnel serving in 12 peacekeeping operations***	87,194
Number of fatalities in current UN peace operations since 1948*	1,579



FINANCIAL ASPECTS (US$)

Approved budgets for the period from 1 July 2021 to 30 June 2022 — About 6.3 Billion**

Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking
Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops
As of: 30/09/2022

Line Number	Rank	Country	Male	Female	Total	Report Date
1	1	Bangladesh	6453	550	7003	30/09/2022
2	2	India	5776	97	5873	30/09/2022
3	3	Nepal	5412	441	5853	30/09/2022
4	4	Rwanda	5234	518	5752	30/09/2022
5	5	Pakistan	4239	87	4326	30/09/2022
6	6	Egypt	2715	89	2804	30/09/2022
7	7	Ghana	2320	437	2757	30/09/2022
8	8	Indonesia	2450	162	2612	30/09/2022
9	9	Senegal	2212	231	2443	30/09/2022
10	10	China	2132	90	2222	30/09/2022

Fonte: DPO/ONU

Há quatro operações com mais de dez mil pessoas empregadas: MINUSCA, com mais de 16 mil pessoas (incluindo mais de 12 mil militares); UNMISS, com mais de 15 mil pessoas (incluindo mais de 13 mil militares); MONUSCO, com mais de 14 mil pessoas (incluindo 12,5 mil militares); MINUSMA, com cerca de 14 mil pessoas (incluindo cerca de 11,8 mil militares); e MINUSCA, com cerca de 13,5 mil pessoas (incluindo 11 mil militares).

Em termos de contribuintes, quando se trata de aportes ao orçamento, os maiores atualmente são Estados Unidos (EUA), China, Japão e países europeus; quando se trata de pessoal, em geral predominam os países em desenvolvimento. Os dez maiores contribuintes (entre tropas, policiais, especialistas e pessoal técnico e administrativo) são: Bangladesh (7 mil), Índia (5,9 mil), Nepal (5,9 mil), Ruanda (5,8 mil), Paquistão (4,3 mil), Egito (2,8 mil), Gana (2,8 mil), Indonésia (2,6 mil), Senegal (2,4 mil) e China (2,2 mil). O Brasil mantinha efetivo de apenas 82 em 30 de setembro de 2022. Entre os P5, além da China, a França tem efetivo de 629, o Reino Unido tem 525, a Rússia tem 79 e os EUA tem 32.

e) Missões políticas

As missões políticas, incluindo os escritórios e os enviados do SGNU, têm como objetivo primordial, assim como as operações de paz, a prevenção de conflitos, pacificação e construção da paz pós-conflito em todo o mundo, mas são desprovidas de contingente militar. São chefiadas por altos representantes do SGNU e fornecem uma plataforma avançada para a diplomacia preventiva e outras atividades em uma série de áreas, ajudando a prevenir e resolver conflitos e apoiando transições políticas complexas, em coordenação com atores nacionais e entidades humanitárias e de desenvolvimento da ONU no terreno.

Atualmente, há 25 missões políticas, escritórios, ou enviados especiais do SGNU, também com predominância da África. Destacam-se, de maior interesse do Brasil, o *United Nations Integrated Office in Haiti* (BINUH), a Missão de Verificação na Colômbia, e a *United Nations Assistance Mission in Somalia* (UNSOM), para a qual o Brasil contribui com dois policiais. O *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS), que até maio de 2019 era chefiada pelo embaixador José Viegas como representante especial do SGNU, e o Enviado Pessoal para a Bolívia foram duas missões políticas encerradas em 2020. Institucionalmente, enquanto as operações de paz são de competência do DPO, as missões políticas o são, geralmente, do DPPA.

Há uma série de outras iniciativas que não são gerenciadas pelo DPPA, mas que podem enquadrar-se no conceito de "missão política especial", como o Escritório do Consultor Especial para a Prevenção de Genocídio e os painéis estabelecidos pelo CSNU (como o Grupo de Monitoramento da Somália; o Grupo de Peritos da República Democrática do Congo; os Painéis de Peritos na República Popular Democrática da Coreia, na Líbia, na República Centro-Africana, no Iêmen, no Sudão do Sul e no Mali; e a Equipe de Investigação das Nações Unidas para a Responsabilidade do Autointitulado Estado Islâmico).

O DPPA também auxilia instâncias de inquérito e investigação estabelecidas no âmbito da ONU, como o Mecanismo Investigativo Conjunto Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ)-ONU e a Comissão de Investigação Internacional da ONU sobre o assassinato do ex-primeiro-ministro libanês Rafik Hariri.

II. Brasil e as operações de paz

a) Fundamentos

O País participou de mais de 40 operações de paz estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que corresponde a cerca de 60% do total. Incrementou sua participação a partir de seu processo de redemocratização, com escopo cada vez mais globalizado, embora, a despeito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês), tenha historicamente privilegiado o envio de contingentes militares a países que compartilham aspectos históricos, culturais, linguísticos e geográficos comuns, como as missões realizadas em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM I, II e III; e Missão de Observação das Nações Unidas em Angola – MONUA), em Moçambique (Operação das Nações Unidas em Moçambique – ONUMOZ) e no Timor-Leste (Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste – UNTAET; Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste – UNMISET; e Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste – UNMIT). Beneficiou-se do caráter multidimensional das novas operações, em que pôde melhor contribuir com sua expertise em coordenar ações civil-militares e humanitárias.

Internamente, o engajamento brasileiro em operações de paz fundamenta-se nos princípios fundamentais inscritos no Artigo 4º da Constituição brasileira, como a não intervenção (IV), a defesa da paz (V) e a solução pacífica dos conflitos (VII). A participação em operações previstas está prevista nos principais documentos de nossa política de Defesa: Política Nacional de Defesa (PND); Estratégia Nacional de Defesa (END); e do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Internacionalmente, a participação brasileira em operações de paz é pautada pelos princípios básicos das missões de paz: consentimento das partes; imparcialidade; e uso da força estritamente em autodefesa ou em defesa do mandato da missão.

b) Histórico da participação

A primeira operação de paz da ONU da qual o Brasil participou foi a UNEF I, que transcorreu entre 1956 e 1967. A UNEF I foi a primeira operação dotada de tropas formadas e armadas, com autorização para uso da força (apenas em autodefesa). Também foi a primeira cujo pessoal utilizou o capacete azul celeste e os símbolos da organização. Entre as razões para a participação brasileira, podem-se mencionar: a percepção de que o CSNU, bloqueado pelo veto de França e Reino Unido, contaria com apoio do Brasil, então exercendo seu terceiro mandato não permanente, na busca de maior efetividade de ação ao sistema mundial de segurança coletiva; o Brasil havia sido convidado pelo SGNU, o norueguês Dag Hammarskjöld; o Brasil não se poderia furtar a ajudar na manutenção da paz em região fundamental, visto ser país de tradição pacifista e defensor da justiça e do Direito Internacional. O envio do batalhão brasileiro resultaria em presença durante os onze anos da UNEF I, até 1967.

Além de participar da primeira missão com tropas (UNEF I), o Brasil buscou mobilizar sua diplomacia na discussão de temas afetos às operações de paz, no âmbito da ONU. O Brasil foi membro fundador do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34)[1019], em 1965.

[1019] O Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz foi integrado originalmente, em 1965, por 33 membros e não foi expandido até 1988, com a inclusão da China. Assim, nos primeiros vinte anos de funcionamento, era

Até o encerramento da UNEF I, em 1967, o Brasil também enviou pessoal para missões no Chipre, Iêmen, Índia-Paquistão e Nova Guiné Oriental, além de ter enviado aeronaves e helicópteros para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, na sigla em inglês), a primeira missão em que foi autorizado o uso da força além da autodefesa. Até hoje, a ONUC é a operação de paz com o maior número de baixas por atos hostis. Com o fim da UNEF I, o Brasil passou 21 anos sem participar de operações de paz, período que coincidiu com um afastamento de 19 anos do CSNU, entre 1969 e 1987. Em decorrência da Guerra Fria, esse também foi um período em que as operações de paz tiveram menor dinamismo.

No final da década de 1980 e durante a década de 1990, o reengajamento brasileiro em operações de paz guiou-se pela priorização do envolvimento em operações em países geograficamente próximos ou com estreitos laços históricos. Na América Central, o engajamento brasileiro, relacionado ao mandato do Grupo de Apoio a Contadora, ocorre por meio da contribuição de pessoal às operações em El Salvador (Missão de Observação da Nações Unidas em El Salvador – ONUSAL, na sigla em inglês), na Guatemala (Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala – MINUGUA, na sigla em inglês) e na Nicarágua (Missão de Observação para a Verificação Eleitoral na Nicarágua – ONUVEN, na sigla em inglês). Em 1992, coube a Moçambique (ONUMOZ) receber a primeira contribuição de tropas brasileiras a uma operação de paz da ONU desde o encerramento da UNEF I, em 1967. Na ONUMOZ, o Brasil também teve seu primeiro oficial designado, formalmente, como *Force Commander* de uma operação de paz da ONU (ainda que os generais Carlos Paiva Chaves e Sizeno Sarmento tenham exercido o comando militar da UNEF I, entre 1964 e 1966, o general Lélio Rodrigues da Silva foi o primeiro a ter o título de *Force Commander*; trata-se apenas de uma diferença de nomenclatura dos cargos). No final da década, o Brasil enviou peritos eleitorais, policiais e militares desarmados para a UNAMET, no Timor-Leste. Neste país, Sérgio Vieira de Mello, funcionário de carreira da ONU, foi o representante especial do SGNU e administrador transitório da UNTAET, operação para a qual o Brasil enviou tropas, observadores militares e policiais. Sergio Vieira de Mello não era funcionário do governo brasileiro, mas apenas nacional do Brasil. O reengajamento do Brasil em operações de paz ocorreu em paralelo a um renovado ativismo da diplomacia brasileira nos debates sobre o tema na ONU, com a retomada da participação no C-34 e com o exercício de mandato no CSNU nos biênios 1988-1989, 1993-1994 e 1998-1999.

A título de sumário, conforme destacado em relatório do IPEA: "a crescente participação brasileira em operações de paz pode ser explicada por motivos normativos, políticos e institucionais, sempre em consonância com as diretrizes da política externa brasileira e de defesa do período em questão (Andrade e Franco, 2018). Dessa maneira, Kai Kenkel elenca uma lista de fatores – feita por Eduardo Uziel e Alejandro Sanches Nieto – que explicam esse contínuo engajamento histórico brasileiro em operações de paz: i. inserir o país integralmente na dinâmica de segurança coletiva da ONU (político/normativo); ii. aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão da ONU (político); iii. exercer os princípios que governam as relações internacionais do Brasil, explicitados no art. 4º da Constituição Federal (normativo); iv. reforçar a ideia do multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam decisões, incluindo uma visão de minimizar questões como os '*double standards*' (duplicidade de critérios) no Conselho de Segurança (normativo/político); v. validar a candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança (político); vi. utilizar oportunidades para cooperação durante a implementação dos processos de paz (político); vii. prover maiores experiências

conhecido como C-33; depois da adesão chinesa, passou a se chamar C-34, designação que ainda conserva, apesar de contar com mais de cem membros.

internacionais para as Forças Armadas (institucional); viii. "síndrome do bom samaritano", centrada na garantia de bens públicos (como a paz) em áreas não associadas com o interesse nacional (normativo); ix. compensação monetária da ONU (financeiro); x. treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional); e xi, orgulho nacional: prestígio e imagem (político) (Uziel, 2009; Nieto, 2012 apud Kenkel, 2013a, p. 340-341)".

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) é o principal marco da atuação brasileira em OMP. Durante mais de treze anos (2004-2017), a MINUSTAH abriu diferentes frentes para o protagonismo brasileiro:

1) participação de tropa brasileira em operação de paz com mandato amparado no Capítulo VII da Carta da ONU;
2) maior desdobramento de contingentes brasileiros desde a Segunda Guerra Mundial; exercício ininterrupto do comando militar da missão;
3) maior esforço de assistência humanitária até então empreendido pelo Brasil; e
4) operação de paz mais longeva que tropas brasileiras integraram.

Os 37 mil militares brasileiros que integraram a MINUSTAH representam 67% de toda a participação brasileira ao longo dos mais de 70 anos de operações de paz da ONU, colocando o Brasil entre os grandes contribuintes de tropa do ponto de vista histórico. Criada em 1º de junho de 2004 pela Resolução 1542 do CSNU, a MINUSTAH foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), criada pela Resolução 2350, de 2017. Em 2019, a MINUJUSTH foi substituída pelo Escritório Integrador da ONU no Haiti (BINUH, na sigla em inglês).

Outro marco da participação brasileira em operações de paz foi a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), estabelecida em 1978. Sua Força-Tarefa Marítima (FTM) foi criada em 2006, durante a reestruturação da missão. A FTM-UNIFIL representa o primeiro e único componente naval de uma operação de manutenção da paz da ONU. Em 2011, o Brasil foi convidado a assumir seu comando militar, tornando-se o primeiro país não membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a exercer essa função, que passou para a Alemanha em 2021. A decisão de encerrar a participação do navio brasileiro na FTM-UNIFIL foi tomada ainda em 2019, sendo decorrente de proposta apresentada pela Marinha do Brasil. Entre as motivações para o término da participação, destacam-se considerações operacionais, logísticas e estratégicas. Do ponto de vista estratégico, ressalta-se a importância de priorizar o entorno estratégico brasileiro, que inclui o Atlântico Sul (sobretudo a Amazônia Azul), a Antártica e os países do litoral atlântico da África (Golfo da Guiné), conforme previsto na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

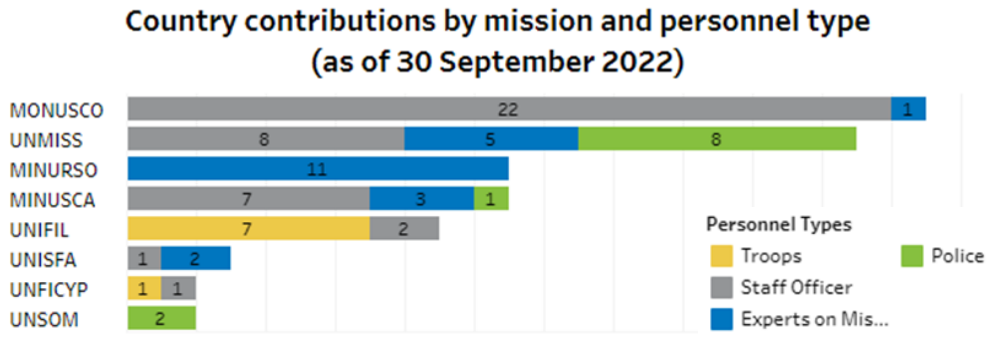
O Brasil mantém hoje (dados de setembro de 2022) 82 *peacekeepers*[1020] em sete operações de paz da ONU (MINURSO, MINUSCA, MONUSCO, UNFICYP, UNIFIL, UNISFA e UNMISS)[1021] e uma missão política (UNSOM), mas mantém "tropas" (unidades militares, não contingentes formados) apenas na UNIFIL (sete militares) e na UNFICYP (um único militar, integrado ao contingente argentino). A liderança militar (*Force Commander*) da MONUSCO no

[1020] Como *peacekeeper* entende-se, no caso das contribuições brasileiras, *troops*, *police*, *staff officer* e *expert on misison*.

[1021] Das doze missões de paz em operação atualmente, o Brasil apenas não participa de cinco delas: da UNMOGIP, que monitora desde 1949 o cessar-fogo entre Índia e Paquistão; da UNMIK, no Kosovo; da UNDOF, na Síria; da MINUSMA, no Mali; e da UNTSO, criada em 1948 para monitorar o cessar-fogo da guerra árabe-israelense.

momento é exercida pelo general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa[1022] até março de 2023, quando será substituído pelo general brasileiro Otávio Rodrigues de Miranda Filho.

MINURSO	Experts on Mission	8	3	11
	Total MINURSO	**8**	**3**	**11**
MINUSCA	Experts on Mission	2	1	3
	Individual Police	0	1	1
	Staff Officer	4	3	7
	Total MINUSCA	**6**	**5**	**11**
MONUSCO	Experts on Mission	1	0	1
	Staff Officer	20	2	22
	Total MONUSCO	**21**	**2**	**23**
UNFICYP	Staff Officer	1	0	1
	Troops	1	0	1
	Total UNFICYP	**2**	**0**	**2**
UNIFIL	Staff Officer	2	0	2
	Troops	7	0	7
	Total UNIFIL	**9**	**0**	**9**
UNISFA	Experts on Mission	2	0	2
	Staff Officer	1	0	1
	Total UNISFA	**3**	**0**	**3**
UNMISS	Experts on Mission	2	3	5
	Individual Police	5	3	8
	Staff Officer	7	1	8
	Total UNMISS	**14**	**7**	**21**
UNSOM	Individual Police	2	0	2
	Total UNSOM	**2**	**0**	**2**
Total Brazil		**65**	**17**	**82**



Fonte: DPO/ONU

c) Benefícios e riscos da participação

É importante conhecer os benefícios da participação brasileira em operações de paz, inclusive na forma de ganhos difusos, como o fortalecimento de suas credenciais e de suas responsabilidades internacionais, e sua relação com o pleito histórico brasileiro por assento permanente no CSNU. Ademais, é importante destacar a ênfase colocada pelo Brasil na promoção do desenvolvimento do país que recebe a operação. No caso específico da MINUSTAH, não

[1022] O general Marcos de Sá Affonso da Costa sucedeu ao general brasileiro Ricardo Augusto Ferreira Costa Neves.

apenas pelo âmbito geográfico de atuação, mas também pelo comando de tropas de outros países da região, os ganhos em termos de liderança regional podem ser destacados.

Da perspectiva institucional, vale mencionar o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil-Centro Sergio Vieira de Mello (CCOPAB) e o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COpPAzNav). O CCOPAB, no Rio de Janeiro, instalado em 2010 em substituição ao Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), de 2005, é uma organização militar vinculada diretamente ao Ministério da Defesa, porém permanece subordinado ao Exército Brasileiro. Ele tem como missão apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e desminagem humanitária, e foi instalado devido a uma demanda da MINUSTAH. Já o COpPazNav foi estabelecido em 2008, também no contexto da MINUSTAH, com o nome de Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOpPaz-CFN), no âmbito do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), unidade de treinamento da Marinha do Brasil criada na década de 1950 para preparação de fuzileiros navais. Em 2011, com o início da participação brasileira na FTM-UNIFIL, a Escola foi reformulada e rebatizada como Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav) contribuindo para a capacitação de militares brasileiros enviados para a FTM. Em 2019, com seu crescimento em importância, passou a ser o COpPazNav. Os conhecimentos adquiridos pelas Forças Armadas Brasileiras têm sido úteis em diversas situações internas no Brasil, em especial em operações de garantia da lei e da ordem.

Como impactos negativos da participação brasileira, pode-se indicar perdas de vidas; questionamentos domésticos (muitas vezes infundados em razão de desconhecimento quanto às competências das Forças Armadas) quanto ao emprego de militares no exterior enquanto a situação de segurança do País se deteriora; dano à imagem de país pacifista em decorrência de participação em operações de paz robustas; e críticas e reveses em razão de episódios pontuais negativos relacionados à MINUSTAH (como abusos cometidos por tropas estrangeiras subordinadas ao comando militar brasileiro).

d) Conjuntura atual para o engajamento brasileiro em operações de paz da ONU

Desde o encerramento da MINUSTAH (2017) e o fim da participação do navio brasileiro na UNIFIL (2020), observa-se momento de inflexão do engajamento brasileiro em operações de manutenção da paz, com o País assumindo perfil eminentemente de contribuinte de pessoal em missões individuais e de provedor de capacitação e treinamento, mantendo seu compromisso histórico com as operações de paz.

A conjuntura atual é marcada por desafios que afetam o envolvimento do País em operações de paz. A agenda política brasileira está mais voltada para questões internas, com agravamento dos problemas socioeconômicos e o contingenciamento de recursos desde a crise econômica de 2015. No contexto internacional, as pressões por cortes orçamentários dos principais contribuintes financeiros têm determinado retrações de recursos para operações de paz (redução de tropas ou encerramento de atividades), o que, em conjunção com mandatos mais ambiciosos e os contextos mais complexos das missões, ocasiona aumento de riscos. A redução de vagas e o elevado risco influem em possíveis participações do Brasil com contingente de tropa.

O perfil dos *peacekeepers* brasileiros hoje se encontra em transição. Nos anos de participação na MINUSTAH e na UNIFIL, o Brasil chegou a figurar entre os vinte maiores contribuintes de tropas. Atualmente, ocupa a 63ª posição no ranking. Permanece, contudo, comprometido com missões de paz, como declarou Bolsonaro em seus discursos na AGNU em 2019, 2020, 2021 e 2022, e conforme consta na PND e na END atualizadas. Com base na

experiência adquirida ao longo dos anos, o País passou de grande contribuinte de tropas para contribuinte de pessoal em missões individuais, especialmente oficiais de Estado-Maior, mas também observadores militares. A seleção de militares brasileiros como comandantes de força atesta o seu profissionalismo e treinamento[1023].A contribuição brasileira de policiais, porém, ainda é pouco expressiva, encontrando-se abaixo do potencial: apenas onze policiais individuais em setembro de 2022.

O engajamento militar do Brasil no tema reflete a mudança de perfil do Brasil nas operações de paz. Na provisão de capacidades e treinamento, destaca-se a Equipe de Treinamento Móvel (ETM) especializada em operações na selva, desdobrada desde 2019 na MONUSCO, onde capacita as tropas dos países que integram a Brigada de Intervenção. O Brasil também participa do Projeto de Parceria Triangular (TPP, na sigla em inglês), com o objetivo de prover capacidades nas áreas médica, de engenharia e de unidades de sinais para militares africanos e asiáticos. O País vem ainda organizando cursos em território nacional em parceria com a ONU. Oferece treinamento pré-desdobramento no CCOPAB e no CopPazNav e está em tratativas para celebrar acordo-quadro com a ONU para a realização de eventos de treinamento em missões de paz. Na Ministerial de Manutenção da Paz de Seul, em 2021, comprometeu-se a oferecer cursos adicionais para operações: ETM com cursos em meio ambiente e energia renovável, questões de gênero e operações de paz ribeirinhas, além de cursos no Brasil sobre desminagem, proteção de civis e engenharia. Na perspectiva brasileira, o treinamento pré-desdobramento e no teatro de operações tem relevância transversal em todos os aspectos relacionados às operações de paz, como demonstra o "Relatório Santos Cruz" sobre a segurança dos *peacekeepers* (2017).

O engajamento diplomático do Brasil no tema igualmente reflete a mudança de perfil do Brasil nas missões de paz. A atuação do Brasil se dá no âmbito da iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P), em consonância com a Declaração de Compromissos Compartilhados (2018), endossada pelo País, e a *Action for Peacekeeping Plus* (A4P+, estratégia da A4P para 2021-2023). O Brasil atua no C-34, em coordenação com o grupo regional ABUM (Argentina, Brasil, Uruguai e México), cuja coordenação regional exerceu no biênio 2020-2021, e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*). Nesses foros, tem advogado pelo respeito aos princípios básicos das operações de paz, a aprovação pelo CSNU de mandatos claros e realistas, a provisão de recursos adequados para a consecução dos mandatos, incluindo treinamento especializado, e a promoção da agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Em 2021, o Brasil foi um dos cofundadores do mecanismo informal Grupo de Amigos sobre Proteção e Segurança de Capacetes Azuis em Operações de Manutenção da Paz e assumiu a presidência do grupo, ao lado de China, Indonésia e Ruanda.

A partir do mandato do Brasil no CSNU em 2022-2023, surgem oportunidades para engajamento diplomático e de pessoal uniformizado em operações de paz. Todas as prioridades elencadas pelo governo brasileiro para o mandato envolvem direta ou indiretamente as operações de paz (para mais detalhes, ver a seção sobre o CSNU, acima). Em mandatos anteriores, o Brasil decidiu contribuir com unidades militares formadas para missões de paz (ONUMOZ, UNAVEM III, MINUSTAH e UNIFIL), podendo tomar decisão semelhante em 2022-2023. Ademais, o mandato no CSNU trará novas oportunidades para o engajamento político-diplomático com missões da ONU, desde a realização de reuniões sobre o tema, até a presidência do Grupo de Trabalho sobre Operações de Manutenção da Paz ou de comitês de sanções para países nos quais o Brasil mantém *peacekeepers*. O Brasil poderá também consolidar sua atuação como provedor de

[1023] Comando militar da MINUSTAH (2004-2017), FTM-UNIFIL (2011-2020) e MONUSCO (2013-2015 e desde 2018). Acompanhe o Twitter oficial do *Force Commander* da MONUSCO (https://twitter.com/MonuscoF).

capacidades para as missões de paz. Como desafios à participação futura do Brasil, não se pode deixar de mencionar a manutenção das restrições orçamentárias por que passa o País.

e) Mulheres no engajamento brasileiro em operações de paz da ONU

Desde a adoção do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, em 2017 (renovado em 2019), vem aumentando a participação de mulheres brasileiras em missões de paz; contudo, a presença na linha de frente de combate ainda é baixa (17[1024]/82 = 20% do pessoal uniformizado do Brasil em setembro de 2022). Desde 2018, o COpPazNav realiza estágios de operação de paz exclusivos para a capacitação de mulheres. Em 2019 e 2020, militares brasileiras receberam o prêmio Defensora Militar da Igualdade de Gênero da ONU, por sua atuação na MINUSCA[1025]. Em 2020, o Manual de Batalhão de Infantaria introduziu o conceito de pelotões de engajamento, unidades formadas por pelo menos 50% de mulheres.

[1024] Integram as seguintes missões: MINURSO, MINUSCA, MONUSCO e UNIMISS.

[1025] A capitã de corveta Márcia Andrade Braga e a capitã de fragata Carla Monteiro de Castro Araújo, ambas da Marinha do Brasil, receberam o prêmio, respectivamente, em 2019 e 2020. Trabalhando como assessora militar de gênero na MINUSCA, Márcia Braga ajudou a construir uma rede de assessores treinados para questões de gênero dentro das unidades militares da missão, promovendo equipes formadas tanto por homens como por mulheres para conduzir patrulhas pelo país. Segundo a ONU, Carla Araújo estabeleceu e conduziu um amplo treinamento em aspectos relacionados a gênero e proteção na mesma missão.

5.3. Segurança e defesa

I. Gastos militares mundiais

O principal responsável por mensurar e publicar relatórios sobre os gastos militares no mundo é o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), instituto internacional independente dedicado à pesquisa de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. O SIPRI foi criado em 1996 com base em uma decisão do Parlamento sueco, que é responsável por parte substancial do financiamento do instituto. Sua principal publicação é o *SIPRI Yearbook*, que fornece uma visão geral dos desenvolvimentos anuais em relação a segurança internacional, tecnologia, gastos militares e controle de armas convencionais, nucleares, químicas e biológicas.

Em 2021, os gastos militares mundiais ultrapassaram a marca de US$ 2 trilhões pela primeira vez (US$ 2,113 trilhões). Desde 2015, verifica-se uma tendência ascendente nos gastos militares mundiais anuais, a despeito dos efeitos econômicos da pandemia de COVID-19.

Os gastos militares dos quinze países com maiores orçamentos representaram 81% dos gastos militares globais, em 2021. Os Estados Unidos (EUA, 38%) e a China (14%) permaneceram, de longe, os dois países que mais destinam recursos a questões militares. Houve, no entanto, mudanças importantes na classificação entre os quinze primeiros países, entre 2020 e 2021: o Reino Unido e a França subiram duas posições cada, tornando-se o quarto e o sexto países com maiores gastos militares, respectivamente; após uma queda de 17% em seus gastos militares, a Arábia Saudita caiu da quarta para a oitava posição; o Irã aumentou seus gastos militares em 11%, tornando-se o 14º maior gastador militar em 2021 – esta é a primeira vez em vinte anos que o Irã se encontra entre os quinze maiores gastos militares.

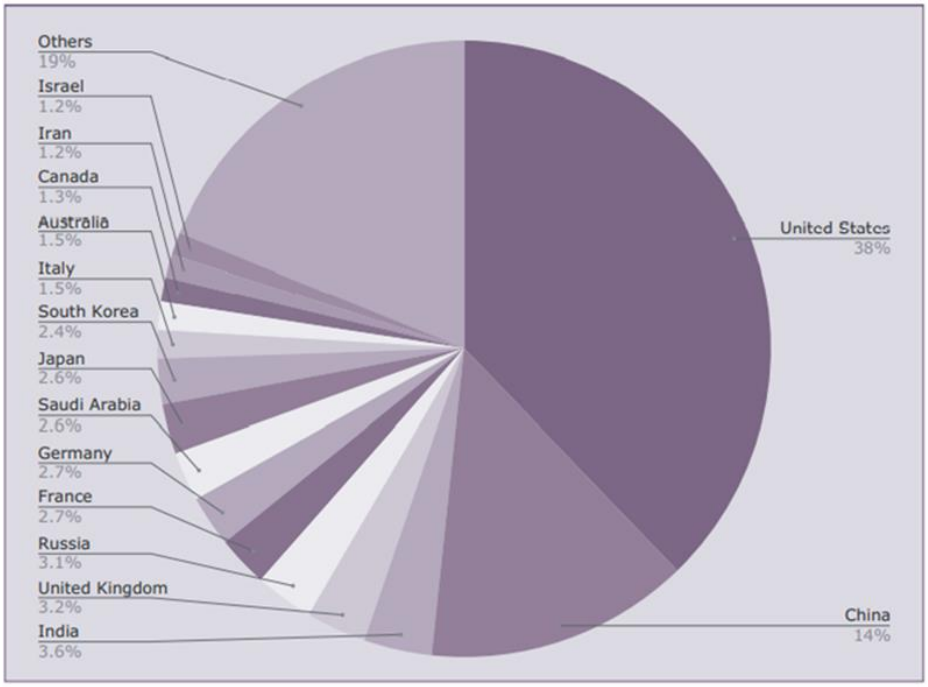
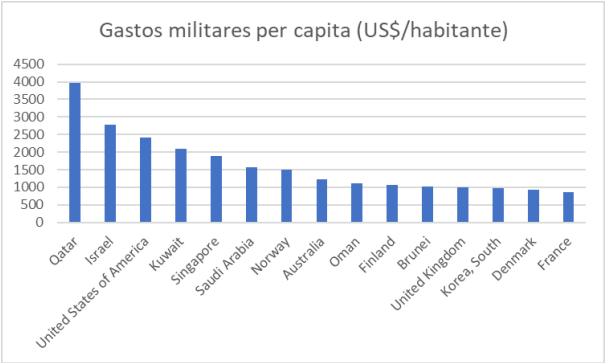


Figure 2. The share of world military expenditure of the 15 countries with the highest spending in 2021

Fonte: SIPRI

Os gastos relacionados à tecnologia nuclear estão entre os itens do orçamento militar que tiveram o maior aumento em 2021, o que reflete a decisão dos Estados Unidos (EUA) de modernizar seu arsenal nuclear. O ano de 2021 também marcou o fim da presença militar internacional de quase duas décadas no Afeganistão – os EUA investiram cerca de US$ 85 bilhões para reforçar as Forças de Segurança Nacional Afegãs durante o período em que suas forças militares estiveram no país. Com relação à China, destaca-se que seus gastos militares crescem consecutivamente há 27 anos, a mais longa sequência ininterrupta de aumentos. O gasto militar da Índia foi o terceiro mais alto do mundo, o que reflete o aumento da tensão em disputas de fronteira com a China e com o Paquistão, levando o governo indiano a priorizar a modernização de suas forças armadas e a autossuficiência em produção de armas. Os gastos militares russos cresceram pelo terceiro ano consecutivo em 2021. A recente tendência ascendente dos gastos militares russos seguiu-se a um período de declínio, que veio na sequência das sanções ocidentais sobre a anexação da Crimeia, em 2014, e de uma queda acentuada nos preços da energia, em 2015.

Houve outros importantes destaques no relatório. Os cinco maiores gastos militares em 2021 foram dos EUA, China, Índia, Reino Unido e Rússia, que, juntos, responderam por 62% dos gastos militares mundiais – EUA e China sozinhos responderam por 52%. Os gastos militares cresceram em três das cinco regiões do mundo em 2021. Os gastos aumentaram na Ásia e Oceania (3,5%), Europa (3,0%) e África (1,2%). Os gastos diminuíram no Oriente Médio (-3,3%) e nas Américas (-1,2%). Os gastos militares do Brasil caíram 4,3% em 2021, mas o País continuou tendo o maior orçamento militar da América do Sul. Em termos globais, o País tem o 17º maior orçamento militar, superando países como Turquia, Polônia e Paquistão. Apesar do corte nos gastos, o Brasil honrou os pagamentos planejados para seus programas militares estratégicos.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do SIPRI

O relatório também delineou algumas das principais tendências para os próximos anos. O fim do declínio dos arsenais nucleares pós-Guerra Fria é uma delas: embora a soma total de armas nucleares tenha diminuído ligeiramente ente 2021 e 2022, o número tende a aumentar na próxima década. Os nove estados nuclearmente armados – EUA, Reino Unido, China, Coreia do Norte, França, Índia, Israel, Rússia e Paquistão – continuam a modernizar seus respectivos arsenais e a reforçar o papel dos arsenais nucleares em suas estratégias militares e nas suas doutrinas de defesa. Combinados, os arsenais de Rússia e EUA correspondem a 90% de todos os armamentos nucleares. A redução dos arsenais de EUA e Rússia se deve à retirada de operação de armamentos obsoletos. Ademais, o *New START* não impõe limites a arsenais nucleares não estratégicos. A China, que se recusou a aderir ao *New START* apesar da insistência dos EUA, está expandindo significativamente seu arsenal, embora este ainda seja largamente inferior aos de EUA e Rússia.

Outras tendências são as repercussões negativas de vasto alcance sobre a estabilidade internacional e a segurança humana[1026] derivadas da Guerra na Ucrânia. Isso se dá tanto nos mecanismos de segurança europeus, quanto nos alinhamentos políticos e preferências estratégicas globais, além da segurança alimentar mundial. Note-se que houve ampla oposição às ações russas na Ucrânia, porém longe de ser universal: 38 Estados se abstiveram, entre os quais a China, e oito votaram contra a Resolução da AGNU "Consequências humanitárias da agressão contra a Ucrânia", adotada em 25 de março de 2022.

Também há sinais de tendência de insegurança persistente. Até o final de 2021, nenhum processo de paz significativo foi entabulado, duas décadas de intervenção ocidental terminaram em fracasso no Afeganistão, e o conflito na Etiópia também continuou, sem nenhuma iniciativa internacional significativa. Além disso, as pressões de novas crises globais, como o aquecimento global e a pandemia de COVID-19, permanecem.

Há, contudo, dois fatos animadores, segundo o relatório. Um deles é a declaração conjunta China-EUA na COP26, em novembro de 2021, um sinal de que a cooperação das potências em temas de interesse global ainda é possível. O outro é o relatório de 2021 do secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, "Nossa Agenda Comum". O grupo de trabalho bilateral sobre as mudanças do clima foi, entretanto, cancelado em agosto de 2022 pela China, após a visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos EUA, a Taiwan.

[1026] Há três grandes interpretações do conceito de segurança humana. As duas mais amplas são caracterizadas como "ausência de medo", ou seja, a proteção dos direitos humanos (*Human Security Report*, 2005) e "ausência de carência", ou seja, o direito ao desenvolvimento humano (Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – de 1994). A terceira avalia o impacto da violência armada direta. O conceito de segurança humana adotado pelo SIPRI (*The human security approach to direct and structural violence*) leva em consideração os impactos tanto da violência direta quanto da violência estrutural, isto é, a desigualdade social, política, racial, de gênero ou outras formas de injustiça e marginalização que desestabilizam a sociedade e levam à violência armada.

II. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

a) Histórico

Em 4 de abril de 1949, foi assinado em Washington o Tratado do Atlântico Norte (TAN), por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos (EUA), França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. Tem como antecedentes a Carta do Atlântico (1941), firmada por Roosevelt e Churchill; o Artigo 51 (direito de legítima defesa coletiva) e o Capítulo VIII (acordos regionais) da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945); o Tratado de Dunquerque (1947), entre França e Reino Unido; e o Tratado de Bruxelas (1948), sobre Autodefesa Coletiva e Colaboração Econômica, Social e Cultural, firmado por Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

O TAN, ou Tratado de Washington, é documento curto, de apenas 14 artigos. Em seu Artigo 9º, estabelece um Conselho, com prerrogativa de criar organismos subsidiários necessários para o cumprimento dos objetivos do tratado, que é ainda o principal órgão decisório da OTAN (sempre por unanimidade). A implementação da OTAN, portanto, é posterior ao TAN: a eclosão da Guerra da Coreia, em junho de 1950, foi seu primeiro grande teste, pois levantou ao mundo a ameaça aparente de ação conjunta de todos os países comunistas, o que levou a Aliança a desenvolver planos militares concretos. Formou-se o Quartel-General Supremo das Forças Aliadas da Europa (SHAPE, na sigla em inglês), para coordenar as forças na Europa, sob ordens do Comandante-Supremo Aliado, então o norte-americano Dwight Eisenhower, em janeiro de 1951. Em 1951, houve a concessão de personalidade jurídica à Organização (Acordo de Ottawa) e, no ano seguinte, a conferência do Conselho do Atlântico Norte, em Lisboa, buscou expandir as forças da OTAN e criou o cargo de secretário-geral, o comandante civil da Aliança. Também em 1952 houve os primeiros exercícios marítimos de grande porte da OTAN, nos mares da Dinamarca, da Noruega e no Mediterrâneo.

De acordo com a própria organização, os objetivos iniciais da OTAN eram deter o expansionismo soviético, impedir o ressurgimento do militarismo nacionalista na Europa e encorajar a integração política europeia. É criada no contexto de endurecimento da Guerra Fria: em 1947, houve a Doutrina Truman; em 1948, houve o golpe comunista na Tchecoslováquia e o bloqueio de Berlim; e, em 1949, a URSS explodiria seu primeiro artefato nuclear (apenas alguns meses depois da criação da OTAN).

O objetivo principal da OTAN é a promoção da segurança coletiva regional, conforme enunciado no Artigo 5º do TAN: "As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais". Em seus primeiros quarenta anos, essa cláusula de defesa coletiva jamais foi acionada, de modo que não houve atuação conjunta das forças da OTAN.

Há um escopo geográfico bem delimitado para a aplicação da segurança coletiva, conforme o Artigo 6º: "Para os fins do Artigo 5° considera-se ataque armado contra uma ou várias das Partes o ataque armado: a) contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses da Argélia, contra o território da Turquia ou contra as Ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer; b) contra as forças, navios ou aeronaves de qualquer das Partes, que se encontrem nesses territórios ou em qualquer outra região da Europa na qual as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam à data em que o tratado entrou em vigor ou no mar Mediterrâneo ou na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer".

Também de bastante importância para a Aliança é o Artigo 4º, que prevê consultas entre as partes: "As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes". A Turquia já o invocou em diferentes momentos, em relação à Segunda Guerra do Golfo (Guerra do Iraque) e ao conflito corrente na Síria; países da antiga esfera de influência soviética também o invocaram em razão dos episódios na Crimeia.

Na década de 1950, ocorrem as primeiras adesões à Aliança: Turquia, Grécia (ambas em 1952) e Alemanha Ocidental (1955). Como resposta à entrada desta última, é assinado o Pacto de Varsóvia (1955), composto por União Soviética (URSS), Hungria, Tchecoslováquia, Polônia, Bulgária, Romênia, Albânia e Alemanha Oriental (RFA) para fazer frente à aliança norte-atlântica – a URSS havia proposto juntar-se à OTAN no ano anterior, o que foi negado pelos membros da Aliança. Em 1954, é cunhado o termo "retaliação maciça" pela administração Eisenhower, que passa a ser a doutrina estratégica da OTAN: um ataque soviético seria respondido por um ataque nuclear. Também em meados dos anos 1950, a Guerra de Suez colocou aliados da OTAN em campos opostos do conflito (EUA *vs.* França e Reino Unido), e a URSS lançou o satélite Sputnik. Após a construção do Muro de Berlim e a crise dos mísseis, no início dos anos 1960, a "retaliação maciça" deu dará lugar à "resposta flexível" e foi será inaugurado o período de *détente*.

No final da década de 1950, a OTAN passou por uma de suas crises mais sensíveis, com a unidade da Aliança sofrendo um abalo durante a presidência de Charles de Gaulle na França. O presidente francês protestou contra o papel protagonista dos EUA na OTAN e a relação especial entre EUA e Reino Unido. O presidente de Gaulle, em memorando ao presidente Eisenhower e ao primeiro-ministro britânico Harold MacMillan, defendeu a criação de uma instância tripartite de comando, que colocaria a França em pé de igualdade com EUA e Reino Unido. Após resposta considerada insatisfatória, de Gaulle deu início a uma força de defesa independente para a França, e tinha a intenção, no caso de algum conflito, de ter a opção de negociar a paz em separado com o bloco socialista, em vez de ser obrigado a aderir a uma guerra de maiores proporções entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Em fevereiro de 1959, a França retiraria sua Frota Mediterrânea do comando da OTAN e baniria a colocação de armas nucleares estrangeiras em seu território. A França expressou apoio aos aliados da OTAN durante a Crise dos Mísseis cubana em 1962, mas, em 1966, retiraria todos os seus soldados das forças da Aliança, a despeito de, oficialmente, a França permanecer como membro. É nesse contexto que a sede da OTAN foi transferida de Paris para Bruxelas. Apenas em 2009, a França retornaria a participar de forma plena das iniciativas da OTAN, na Cúpula de Estrasburgo-Kehl.

Durante grande parte do período da Guerra Fria, as ações de monitoramento da OTAN com relação à URSS e ao Pacto de Varsóvia não levaram efetivamente a ações militares diretas. Quando da abertura do Tratado sobre Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1968, a OTAN argumentou que seus acordos de compartilhamento nuclear não violavam o novo tratado, pois as

armas estariam sob controle dos EUA até que uma decisão fosse tomada sobre eventual guerra. Em 1978, os membros da OTAN definiram de forma oficial duas metas complementares da Aliança: manter a segurança e buscar o arrefecimento de ânimos – o que se traduzia, na prática, em manter capacidades defensivas consideradas suficientes contra as forças do Pacto de Varsóvia, mas sem desencadear nova corrida armamentista. Ainda assim, em 1979 e 1983, houve episódios de colocação de mísseis mais potentes nas zonas limítrofes. Como curiosidade, não houve envolvimento da OTAN na Guerra das Malvinas, apesar do ataque argentino contra o território sob controle britânico, pois o Artigo 6º do TAN especifica que a defesa coletiva só se aplica a ataques contra territórios ao norte do Trópico de Câncer. A última expansão do período da Guerra Fria seria a adesão da Espanha, em 1982, confirmada por referendo em 1986.

b) Ressignificação da OTAN

Com o fim da Guerra Fria (e da ameaça soviética) e a reunificação alemã, a OTAN passa por uma crise de identidade, e sua razão de ser é ressignificada. Sua atuação passa a compreender quaisquer ameaças de caráter global aos interesses comuns dos membros, sem que, para isso, seja necessário o recurso ao Artigo 5º. Isso está refletido nas doutrinas e conceitos estratégicas da OTAN adotados a partir de 1991, em especial em 1999 (que dá o foco em agir sobre as causas e todas as etapas de um conflito e que identifica novos riscos) e 2010 (que afirma que as três tarefas primordiais da OTAN são defesa coletiva baseada no princípio de "dissuasão", gestão de crises e segurança cooperativa). A primeira expansão da OTAN do período pós-Guerra Fria não teve um país adicional, mas, sim, a incorporação da Alemanha Oriental (RDA) pela RFA, no final de 1990. Ademais, em seu processo de reestruturação, a estrutura militar da OTAN foi reduzida e reorganizada, com novas forças estabelecidas, a exemplo das Forças de Reação Rápida do Quartel do Comando Aliado Europeu. As mudanças engendradas pelo colapso da URSS no balanço militar europeu foram reconhecidas pelo Tratado sobre Forças Armadas Convencionais Adaptadas na Europa, assinado por trinta países em 1999 e ratificado pela Rússia em 2000 (mas nunca ratificado por nenhum membro da OTAN, portanto nunca tendo entrado em vigor).

Nos anos 1990, diante da crescente interdependência internacional, a OTAN passou a concentrar esforços na prevenção de conflitos pela via diplomática e a construir capacidades civis e militares para uma paz sustentável. Para disciplinar sua relação com os países da antiga URSS, criou o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), que se tornou Conselho de Parceria Euro-Atlântica (CPEA), em 1997. Em 1994, criou o programa Pareceria para a Paz (PfP, na sigla em inglês), pelo qual países da ex-Iugoslávia e da ex-URSS – inclusive a Rússia – receberiam ajuda para a modernização de suas forças armadas dentro de parâmetros democráticos. A relação entre OTAN e Rússia, ademais, aprofundou-se com a criação do Conselho Rússia-OTAN, em 2002 (para mais detalhes sobre esse relacionamento, ver subseção posterior)[1027]. Para o Norte da África, lançou, em 1994, o Diálogo do Mediterrâneo, com Argélia, Marrocos, Egito, Tunísia, Israel, Jordânia e Mauritânia. Para o Oriente Médio, em 2004, lançou a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI), em conjunto com países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), ocasião em

[1027]A última reunião do Conselho ocorreu em janeiro de 2022, antes da invasão da Ucrânia. Entre 2014 e 2022, as relações com a Ucrânia foram o principal tema debatido nessa instância. Após a invasão da Ucrânia, a Rússia foi apontada como a maior ameaça à segurança da OTAN, mas os membros da Aliança declararam em seu Conceito Estratégico, lançado em 2022, que permaneceriam abertos ao diálogo com a Rússia.

que propôs a elevação do Diálogo do Mediterrâneo ao nível de parceria abrangente[1028]. A OTAN estabeleceu, ainda, parcerias com organizações regionais, como a União Europeia (UE) e a União Africana (UA), e ampliou o rol de parceiros globais não membros, como a Colômbia.

Em julho de 1997, três países oriundos da Cortina de Ferro (Hungria, Tchéquia e Polônia) foram convidados a aderir à OTAN, o que resultou em expansão da Aliança em março de 1999. À época, a expansão foi criticada por alguns analistas políticos, pois haveria efeitos adversos na solidificação da democracia russa, ao devolver à região uma atmosfera próxima à da Guerra Fria e levar a política externa russa em direções diferentes das desejadas pelos ocidentais (o que viria a provar-se verdadeiro nas décadas seguintes). Quanto à estrutura, em 1997, a Aliança reduziu o número de quartéis de 65 para vinte.

Na década de 2000, a OTAN passaria pelo quinto e maior processo de expansão até os dias atuais. Foram admitidos sete novos países oriundos do bloco socialista: Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária e Romênia. Tratou-se da primeira adesão de ex-repúblicas soviéticas (Estônia, Letônia, Lituânia). Os países receberam o primeiro convite para discutir suas adesões durante a Cúpula de Praga, em 2002, e aderiram à Aliança em março de 2004, poucos dias antes da Cúpula de Istambul, em 2004. Na mesma cúpula em Praga, foi lançada a Força de Resposta da OTAN (NRF, na sigla em inglês). Também em 2004, teve início a operação de Policiamento Aéreo Báltico, que deu guarida à soberania de Estônia, Letônia e Lituânia por meio da cessão de aeronaves de caça para reagir a quaisquer intrusões aéreas indesejadas.

Na segunda metade da década de 2000, haveria a sexta expansão da OTAN, com a entrada de Albânia e Croácia, convidadas na Cúpula de Bucareste, em 2008, e que aderiram oficialmente em 2009, elevando o número de membros para 28. Cumpre recordar a Cúpula de Riga, em 2006, a primeira organizada em um território ex-soviético. Quando da acessão dos novos membros, a cúpula da OTAN comunicou Geórgia e Ucrânia que poderiam eventualmente tornar-se membros, o que gerou fortes críticas da Rússia, assim como os planos da Aliança em instalar um sistema de mísseis antibalísticos na Polônia e na Tchéquia.

A OTAN passa, em 2016, a reconhecer a guerra cibernética como um domínio operacional de guerra, da mesma forma que a guerra terrestre, aérea e marítima. Assim, qualquer ataque cibernético contra um membro da OTAN pode levar à invocação do Artigo 5º do TAN. Em 2019, a Aliança acrescentou a guerra espacial ao rol de domínios operacionais. Quanto às expansões mais recentes, em 2017 foi a vez de Montenegro tornar-se o 29º membro da Aliança e, em março de 2020, da Macedônia do Norte aceder à OTAN como 30º membro, após a resolução da disputa envolvendo o nome do país com a Grécia.

No que tange a operações militares, cumpre lembrar que a OTAN não conduziu nenhuma no período da Guerra Fria. As primeiras operações engendradas pela Aliança vieram somente com o fim da Guerra Fria (*Anchor Guard*, em 1990, e *Ace Guard*, em 1991), motivadas pela invasão do Iraque ao Kuwait; nessas operações, aeronaves de monitoramento foram enviadas para a Turquia, onde, logo depois, uma força de resposta rápida foi estabelecida.

Em 1992, eclodiu a Guerra da Bósnia, como um dos desdobramentos da dissolução da Iugoslávia. A situação de deterioração levou o CSNU a aprovar a Resolução 816, em outubro, que estabeleceu uma zona de exclusão aérea na região central da Bósnia e Herzegovina, cujo cumprimento pela OTAN se deu em abril de 1993 (Operação *Deny Flight*). De junho de 1993 a outubro de 1996, a Operação *Sharp Guard* adicionou componente marítimo ao embargo de armas e às sanções econômicas impostas contra a República Federal da Iugoslávia. Em fevereiro de 1994,

[1028] A ICI é aberta a todos os países do Oriente Médio; integram-na Catar, Bahrein, Kuwait e EAU, e, em estruturas pontuais, Arábia Saudita e Omã.

a OTAN efetuou sua primeira ação de guerra ao abater quatro aeronaves sérvio-bósnias que violaram a zona de exclusão aérea. Em abril de 1994, a OTAN conduziu bombardeios aéreos contra alvos militares sérvio-bósnios, e, em agosto de 1995, a OTAN conduziu bombardeio de duas semanas contra o exército da República Srpska, após o genocídio de Srebrenica. Novos bombardeios aéreos da OTAN contribuíram para dar fim às Guerras na Iugoslávia, que tiveram como resultado o Acordo de Dayton, em novembro de 1995. Como parte desse acordo, a OTAN implementou uma força de manutenção da paz com mandato da ONU, sob a Operação *Joint Endeavor*, a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês). Quase 60 mil tropas da OTAN receberam o apoio de forças de países externos à Aliança nessa missão. A IFOR se converteria na Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês), missão de menor porte que se iniciou com 32 mil tropas, operando do final de 1996 até dezembro de 2004, quando as operações foram transferidas para uma unidade da UE.

Em 1999, a OTAN faria sua maior campanha militar até então, com 78 dias de bombardeios contra alvos da República Federal da Iugoslávia, no marco do conflito do Kosovo. Após o CSNU aprovar a Resolução 1199, em setembro de 1998, as negociações por cessar-fogo fracassaram, em março do ano seguinte, o que levou aos bombardeios da OTAN, que também enviou à Albânia uma de suas forças internacionais de reação, para entregar ajuda humanitária a refugiados kosovares. A campanha da OTAN acabaria criticada pelo alto número de mortos civis, incluindo o bombardeio à embaixada da China em Belgrado, mas fez com que o presidente sérvio Slobodan Milosevic aceitasse os termos para um plano de paz em junho de 1999, pondo fim à Guerra do Kosovo. Com a Resolução 1244 do CSNU, a OTAN contribuiu no estabelecimento da Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), outra missão de manutenção de paz, com mandato para proteção das missões humanitárias na região. Em agosto de 2001, a Aliança atuou na Operação *Essential Harvest*, missão de desarmamento de milícias de albaneses étnicos na Macedônia do Norte. À época, houve debates sobre a necessidade de o CSNU aprovar ações militares da OTAN, com EUA, Reino Unido e grande parte dos membros da OTAN contrários à obrigatoriedade, ao passo que a França defendia a necessidade da aprovação; o argumento de EUA e Reino Unido era o de que Rússia e China poderiam exercer seu poder de veto para impedir ataques à Iugoslávia e em eventuais conflitos futuros, o que levaria à nulidade da força e do propósito da OTAN.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA, levaram a OTAN a invocar, pela primeira vez em sua história, o Artigo 5º de sua Carta. Pelo artigo, ataques contra um membro da Aliança devem ser vistos como um ataque contra todos. A invocação do Artigo 5º foi confirmada em outubro de 2001, quando a OTAN determinou que ataques eram permitidos sob os termos do TAN. Entre as ações oficiais tomadas pela OTAN em resposta aos atentados, podem-se citar as operações *Eagle Assist* e *Active Endeavour*, uma operação naval no Mediterrâneo com o intuito de prevenir a movimentação de terroristas ou armas de destruição de massa, e melhorar a segurança do transporte marítimo de cargas. Em abril de 2003, a OTAN assumiu o comando da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), com tropas de 42 países; que foi a primeira missão liderada pela OTAN fora do Atlântico Norte. A ISAF teve inicialmente a incumbência de garantir a segurança de Cabul e áreas próximas, permitindo que se estabelecesse o governo da Administração Transitória Afegã; em outubro de 2003, o CSNU autorizou a expansão do mandato da ISAF para todo o Afeganistão. Em julho de 2006, a ISAF assumiu o comando de operações no sul afegão; as operações da ISAF foram conduzidas até 2014, quando, após dois anos de desengajamento progressivo, a missão deixou o Afeganistão, sendo substituída pela Missão *Resolute Support*. A retirada final da OTAN se daria em 2021, entre abril

e agosto, no marco da desastrada saída do Afeganistão, autorizada pelo governo Trump e conduzida pela gestão Biden, com o colapso do governo afegão e a retomada do poder pelo Talibã.

A OTAN se envolveu em outras missões no Grande Oriente Médio e no Norte da África. Em agosto de 2004, durante a Guerra do Iraque, a OTAN formou uma Missão de Treinamento para auxiliar as forças de segurança iraquianas em conjunção com missão dos EUA. A intenção era permitir o desenvolvimento de estruturas e instituições de treinamento de forças de segurança, para que o Iraque pudesse, de forma efetiva, autônoma e sustentável, construir capacidades que atendessem às necessidades do país. A missão foi concluída em dezembro de 2011. Em agosto de 2009, a OTAN enviou navios de guerra para proteção do tráfico marítimo no golfo de Áden e no oceano Índico, então regiões assoladas por piratas somalis. Finalmente, em março de 2011, o CSNU aprovou a Resolução 1973 e autorizou ações militares para proteger civis no contexto da Guerra Civil da Líbia. Uma coalizão que incluiu vários membros da OTAN passou a colocar em prática uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, iniciando com a Operação *Harmattan*, da Força Aérea Francesa. Também se colocou em prática um embargo de armas contra a Líbia, valendo-se de forças navais e submarinos no Mediterrâneo. Em junho de 2011, relatos de rachas dentro da Aliança vieram à tona, com apenas oito dos então 28 membros participando de operações de combate. Países como a Noruega anunciaram que reduziriam suas contribuições e se retirariam da Líbia antes do prazo final estipulado.

Tais intervenções da OTAN se deram, alegadamente, para proteger populações em perigo, em linha com o princípio da responsabilidade de proteger, que já começava a se delinear nos anos 1990, mas que ganhou corpo nos anos 2000. A OTAN atualmente lida com um amplo espectro de temas, incluindo antipirataria, defesa cibernética, contraterrorismo e mulheres, paz e segurança. O combate à pandemia, por exemplo, esteve entre as áreas de ação prioritárias em 2020, sendo levado a cabo por meio da Divisão de Cooperação Militar do SHAPE, que coordenou o transporte de vacinas e insumos médicos a seus países membros.

As capacidades militares da OTAN são diretamente influenciadas pela quantidade de recursos que seus membros colocam à disposição da Aliança e, especialmente, pelo engajamento dos EUA. Nesse aspecto, o desengajamento do governo Trump em relação aos parceiros europeus, ao mesmo tempo que se aproximava de Putin, era um desafio crucial para a continuidade da OTAN. Os EUA suportam a maior parte[1029] dos custos financeiros e materiais da Aliança e, durante o governo Trump, adotaram postura menos conciliadora em relação ao OTAN, tanto sobre as demandas para que os países europeus cumpram o compromisso político, estabelecido desde a Declaração de Gales (2014), de expansão de gastos em defesa de pelo menos 2% do produto interno bruno (PIB) até 2024 (em 2022, apenas nove membros devem cumprir a meta: Grécia, EUA, Polônia, Lituânia, Estônia, Reino Unido, Letônia, Croácia e Eslováquia), e passem a arcar com uma participação maior no orçamento da organização. Recentemente, os membros aprovaram a redução da participação norte-americana no orçamento, de 22,1% para 16,35%, com oposição da França, que não deverá ter aumento em sua contribuição. Após a invasão da Ucrânia, a maioria dos membros comprometeu-se a investir mais e mais rapidamente em defesa, mas muitos ainda levarão vários anos para atingir a meta mínima de 2% do PIB. O governo Biden assegurou "compromisso inabalável" com a OTAN e defende sua revitalização, reiterando sinalização em favor de aumento dos gastos de defesa pelos demais parceiros, mas manteve pressões para que o

[1029] Os EUA representam mais de 75% das capacidades militares da OTAN, fornecendo cerca de 70% dos equipamentos críticos (helicópteros, serviço de informações e inteligência via satélite), além de possuírem 76.000 soldados estacionados na Europa.

Conceito Estratégico 2022 adotasse uma linguagem mais dura em relação à China, evitando que a falta de convergência sobre o país asiático repetisse o tom ameno da Cúpula de Londres (2019).

Os riscos à relevância da OTAN também decorriam de posturas europeias. O presidente francês Emmanuel Macron falou, no final de 2019, em "morte cerebral" da organização, ao culpar os EUA por situações como a aproximação russo-turca na Síria e pela postura de tentar obter exclusivismo comercial no âmbito da Organização, e tem sido um dos principais impulsionadores do processo de fortalecimento de iniciativas de defesa intraeuropeias, como a Cooperação Permanente e Estrutura (PESCO, na sigla em inglês), o Fundo Europeu de Defesa e o Plano de Ação Europeu, tendo chegado a cogitar a criação de um exército comum europeu. Também foi argumento francês que o terrorismo, e não a Rússia, seria a maior ameaça aos países da OTAN, e que seria momento de uma reaproximação com Moscou. A ex-chanceler alemã Angela Merkel, por sua vez, adotou postura apaziguadora. Outro risco decorre da posição turca, que, apesar de integrante da OTAN, adquiriu recentemente o sistema de defesa antiaéreo russo S-400 (ao mesmo tempo que participava do desenvolvimento dos caças F-35 com os EUA e outros aliados) e tem ampliado sua cooperação com aquele país. Recentemente, franceses e turcos, que se opõem no conflito interno da Líbia, estranharam-se no Mediterrâneo Oriental, o que levou a França a suspender participação em missão da Organização, assim como se intensificaram as tensões entre Turquia e Grécia em torno de reservas de gás natural no Mediterrâneo Oriental, dado o interesse turco em rever suas fronteiras marítimas. A OTAN enfrenta, portanto, desafios tanto internos, vinculados às divergências entre seus membros e à insuficiência ou inadequação dos meios disponíveis à sua ação, quanto externos, relacionados às mudanças do ambiente internacional, com a emergência de novas ameaças, como a postura assertiva da Rússia e da China, terrorismo, ataques cibernéticos e híbridos, mudanças climáticas, entre outras.

A "agressão" russa à Ucrânia contribuiu para a revalorização do papel da OTAN, como será discutido na próxima subseção.

c) Membros e estrutura da OTAN

A OTAN atualmente tem trinta membros. Diante da crescente interdependência internacional, a OTAN passou a concentrar esforços na prevenção de conflitos pela via diplomática e a construir capacidades civis e militares para uma paz sustentável. Hoje, a OTAN tem uma série de outros aliados em diferentes arranjos e gradações: PfP, de 1994, e CPEA, de 1997 (que reúnem outros países da UE exceto o Chipre, a Suíça, antigas repúblicas iugoslavas e antigas repúblicas soviéticas); Parceiros Globais (Afeganistão, Austrália, Colômbia, Coreia do Sul, Iraque, Japão, Mongólia, Nova Zelândia e Paquistão), Diálogo Mediterrâneo, de 1994 (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia), Iniciativa de Cooperação de Istambul, de 2004 (Bahrein, Catar, Kuwait e Emirados Árabes Unidos), além de Planos de Ação Individual de Parceria (com alguns países das antigas esferas soviética e iugoslava).

A estrutura da OTAN compreende, na esfera civil, seu Secretariado; e, na esfera militar, o Comando Militar, que assessora o Conselho do Atlântico Norte e a quem está subordinado o Supremo Comando Aliado e o Comando Aliado da Transformação. A principal sede da OTAN fica em Bruxelas, ao passo que o quartel-general militar da organização fica próximo à Mons, ambas as cidades na Bélgica. A Aliança, atualmente, tem buscado ampliar a presença de suas forças no Leste Europeu. Somadas, as forças armadas de todos os membros da OTAN consistem em cerca de 3,5 milhões, entre soldados e pessoal administrativo. Quanto aos orçamentos militares,

segundo dados de 2020, os membros da OTAN representam mais de 57% do total global em valores nominais.

A guerra na Ucrânia revitalizou a OTAN e restaurou seu propósito original de dissuasão e defesa diante da Rússia – até então, o único candidato oficial à acessão era a Bósnia e Herzegovina. Na Cúpula de Madri (2022), os membros da OTAN renovaram seu apoio à Ucrânia e seu compromisso de elevar as contribuições financeiras à Aliança. Além disso, a OTAN, em julho de 2022, aceitou as candidaturas de Finlândia e Suécia, que mantinham neutralidade até então e passam por um processo acelerado de acessão. A decisão dos dois países nórdicos põe fim a cerca de 200 anos de neutralidade sueca, bem como à neutralidade finlandesa característica do pós-Segunda Guerra Mundial (que deu origem ao termo "finlandização"). A Turquia ameaçou vetar o ingresso dos dois países, uma vez que ambos abrigam curdos ligados ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) e impuseram embargo de armas à Turquia após a tentativa de golpe de 2016, mas, após negociações, a Turquia permitiu que o procedimento de acessão continuasse. Até novembro de 2022, contudo, apenas a Turquia e a Hungria não haviam ainda ratificado os protocolos de acessão dos dois países nórdicos. A resistência da Turquia à acessão de Finlândia e Suécia soma-se às tensões do país com a Grécia e com a França no mar Mediterrâneo.

Seguindo a política de portas abertas (Artigo 10º), a OTAN continua a apoiar as entradas de Ucrânia e Geórgia[1030]. O engajamento da Ucrânia com a OTAN remonta ao Plano de Ação OTAN-Ucrânia (2002) e ao Diálogo Intensificado (2005). O *Membership Action Plan* (MAP)[1031] da Ucrânia é de 2008 e o país constitucionalizou o objetivo de aceder à OTAN e à UE em 2018. Na esteira da anexação de quatro regiões ucranianas pela Rússia (Kherson, Zaporizhia, Donetsk e Luhansk), em setembro de 2022, a Ucrânia solicitou, de maneira formal, sua adesão acelerada à OTAN. A Geórgia busca sua acessão desde 2003, objetivo apoiado na Cúpula de Bucareste em 2008, ano em que foi invadida pela Rússia.

Áustria, Suíça, Irlanda e Malta mantêm neutralidade, ainda que os dois últimos sejam parte do PfP; Chipre e Sérvia declaram que não pretendem aderir à OTAN. Quanto à Áustria, logo após a Segunda Guerra Mundial, o país foi ocupado pelas potências vitoriosas da mesma forma que a Alemanha; após debates sobre o futuro *status* do país, tratado firmado em 1955 unificou o Estado austríaco; embora o tratado não estabelecesse neutralidade, a Constituição austríaca proíbe o país de integrar alianças militares e de participar de guerras. A Áustria participa de operações de manutenção da paz da ONU, mas não atua em operações militares da OTAN.

No caso do Chipre, o país integrou a Aliança até 1960, enquanto colônia do Reino Unido; disputas entre Grécia e Turquia por influência levariam à invasão turca de 1974, depois da qual a ilha cipriota resultou dividida em partes grega e turca. Hoje, qualquer tratado relativo à participação do Chipre na OTAN seria vetado pela Turquia até que o impasse se resolvesse.

A Irlanda, por sua vez, esteve neutra durante a Segunda Guerra Mundial, e manteve sua neutralidade militar durante a Guerra Fria; na década de 1990, uniu-se à PfP e ao CPEA. O país participa de atividades de planejamento entre forças armadas com outros membros da OTAN, e chegou a enviar pequeno contingente de tropas para força da OTAN no Afeganistão e no Kosovo.

[1030] Em 2008, Alemanha, França, Itália e Países Baixos se manifestaram contra os ingressos de Ucrânia e Geórgia. Ambos os países têm hoje *status* de "aspirantes", mas a OTAN não permite a acessão de países que estejam sob disputas étnicas ou territoriais, o que prejudica os pleitos georgiano e ucraniano.

[1031] O MAP é antecedido por um diálogo entre a OTAN e o país interessado em se juntar à Aliança. O MAP é um roteiro para viabilizar a criação das capacidades necessárias para um país aceder à OTAN, criado em 1999 para facilitar o ingresso dos países da ex-URSS. O atendimento das metas estipuladas no MAP não é garantia de ingresso de um país à Aliança, mas certamente influencia muito a decisão dos membros da OTAN.

A situação de Malta, até 1964, era similar à do Chipre, enquanto colônia do Reino Unido. O país se inclina à participação na OTAN, mas há temores quanto à segurança do país no Mediterrâneo; hoje, o apoio popular em Malta é pela neutralidade.

No espaço pós-soviético, há o caso de Moldávia. O país tornou-se independente em 1991 e sua atual Constituição proíbe o país de aderir a alianças militares; alguns políticos sugeriram, contudo, a acessão à OTAN dentro de uma estratégia de maior aproximação com a UE. Temores a respeito do território separatista da Transnístria fazem com que a ideia da OTAN ganhe força, apesar de não haver apoio popular.

No caso da Sérvia, o país integrou a Iugoslávia durante a Guerra Fria, com Belgrado mantendo uma política de neutralidade no período. Desde a dissolução iugoslava, a maior parte dos países sucessores acedeu à OTAN, mas a Sérvia manteve a política de neutralidade. As intervenções da OTAN na Bósnia, em 1992, e o bombardeio de alvos na Sérvia durante a Guerra do Kosovo prejudicaram as relações entre o país e a Aliança. A proximidade sérvia com a Rússia é possível obstáculo à acessão; a Sérvia foi o único país não envolvido no conflito a recusar-se a impor sanções sobre a Rússia devido à invasão ucraniana.

Quanto ao Kosovo, a integração com a OTAN é tida como prioridade, sobretudo após a formação de suas Forças Armadas; quatro membros da Aliança, contudo, não reconhecem a soberania kosovar (Espanha, Grécia, Eslováquia e Romênia), o que é óbice à sua acessão. Ademais, Kosovo não é membro da ONU, um requisito para a entrada na aliança atlântica.

Quanto a outras adesões, destacam-se as de países externos à Europa. Contudo, isso exigiria uma emenda ao Artigo 10º do TAN, para que novas adesões não se limitem a países europeus. Entre os países que chegaram a ser suscitados com relação à possibilidade de acessão, estão: México, Colômbia, Brasil, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul, África do Sul e Índia. Os debates sobre a expansão da OTAN aventam a possibilidade de uma OTAN global, uma vez que os EUA e seus aliados articulam-se em áreas extra-OTAN como o Grande Oriente Médio e o Indo-Pacífico. Iniciativas como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS, visando, ainda que tacitamente, à contenção da China, atendem aos interesses estadunidenses e articulam as preocupações europeias de uma aliança "sem limites" entre Rússia e China. As relações entre OTAN e China são ambíguas, com elementos de aproximação, como a criação do Diálogo Militar, em 2010, e de desinteligências, como o bombardeio acidental da embaixada chinesa em Belgrado, em 1999. Mesmo diante da crise ucraniana, a pertinência da OTAN no contexto do pós-Guerra Fria, é questionada. Há quem defenda que a Aliança seja substituída por outros arranjos militares e políticos e há quem sustente seu fortalecimento, com expansão do seu escopo e fortalecimento de suas capacidades de dissuasão.

d) Relações com a Rússia

As relações entre a Rússia e a OTAN passaram por altos e baixos desde que Putin assumiu a presidência russa, em 1999. Ainda que houvesse esforços de aproximação, como o mecanismo OTAN-Rússia de 1997 e o Conselho Rússia-OTAN de 2002, a acessão de países do Leste Europeu (1999) e movimentos como a retirada dos EUA do Acordo de Mísseis Balísticos (ABM) de 1972 (2001) foram interpretados como provocações pela Rússia. Por sua vez, a 1ª Guerra da Chechênia (1994-1996), a crescente militarização e securitização da política externa russa, além da memória das intervenções soviéticas, estimulavam os países da antiga área de influência russa a buscarem aceder à OTAN. Putin justifica a invasão da Ucrânia em 2022 como uma medida de defesa contra a expansão da OTAN, que se havia comprometido a não avançar para o Leste. Esse tema havia

sido debatido no contexto da queda do muro de Berlim (1989) e a consequente reunificação alemã. Em 1990, durante as negociações com Moscou para definir o *status* da Alemanha reunificada, os EUA[1032] afirmam que a "jurisdição militar atual da OTAN não se expandirá uma polegada para o leste". Contudo, a Aliança defende que tal compromisso nunca existiu[1033] e que os acordos assinados pelas duas partes não tratam do assunto. Essa versão foi reiterada em entrevista por Gorbatchev, em 2014. Em dezembro de 2021, a Rússia havia feito à OTAN demandas para, segundo o Kremlin, assegurar sua segurança: garantias de que a Ucrânia jamais aderiria à OTAN; que a Aliança reduzisse sua presença nos países do Leste Europeu que já haviam aderido à iniciativa; e que o cessar-fogo decidido em 2015 na Ucrânia fosse implementado (embora os entendimentos russo e ucraniano acerca do que significaria esse cessar-fogo fossem bem distintos). A OTAN e as nações ocidentais rejeitaram as reivindicações russas, ao mesmo tempo em que setores nacionalistas ucranianos se inflamaram, com milícias preparadas para guerrilha no caso de uma eventual ocupação russa. Nesse contexto, o quadro evoluiria à intervenção de fevereiro de 2022, pela qual Putin busca reestabelecer uma zona de segurança mais robusta para a Rússia, com a Ucrânia dentro de sua esfera de influência.

Quanto às respostas dadas pela OTAN, elas diferiram conforme o Estado-Membro. Quando da invasão da Ucrânia, oito países (Bulgária, Tchéquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Eslováquia) invocaram o Artigo 4º da Carta do Atlântico Norte. Por sua vez, o Conselho do Atlântico Norte emitiu comunicado no qual condenou a invasão "nos termos mais fortes possíveis". Elementos da Força de Resposta da OTAN foram ativados pela primeira vez na história da Aliança. Em março, líderes da OTAN se reuniram em uma cúpula extraordinária em Bruxelas, também com participação do G7 e da UE; na ocasião, os presentes decidiram pelo estabelecimento de quatro novos grupos de batalha na Bulgária, na Hungria, na Romênia e na Eslováquia. Os EUA, por sua vez, haviam anunciado em dezembro que não estavam considerando o envio de tropas para defender a Ucrânia, pois esta não seria membro da OTAN. De toda forma, os EUA enviaram armas antitanque e antiaéreas para a Ucrânia, ampliaram a presença militar em países da OTAN fronteiriços à Rússia e cederam porta-aviões à OTAN para o Mediterrâneo.

e) Conceito Estratégico de 2022

"Conceito Estratégico" é um documento que reafirma os valores e objetivos da OTAN, fornece uma avaliação do ambiente de segurança coletivo, identificando as principais ameaças e desafios à segurança da região, e direciona as ações estratégicas da Aliança. Portanto, deve conduzir políticas da OTAN para curto e médio prazo. A OTAN produz esse tipo de documento desde sua criação; apenas em 1991, contudo, passou a publicá-lo abertamente.

Na Cúpula de Bruxelas, em junho de 2021, os líderes dos países da OTAN concordaram em começar a trabalhar em um novo Conceito Estratégico. As discussões dentro da OTAN concentraram-se na necessidade de preparar a Aliança para um mundo no qual as ameaças interestatais e a competição entre grandes potências estão de volta. Esse contexto, dentro da busca do equilíbrio entre as três tarefas centrais da OTAN (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa), leva à renovação do foco nas questões de ameaças e competições, em um cenário no qual ameaças e desafios transnacionais, como terrorismo e segurança climática, despontam.

[1032] Secretário de Estado dos EUA, James Baker.

[1033] Os EUA consideram que a declaração de James Baker se referia apenas ao leste alemão e que o fim do Pacto de Varsóvia alterou o contexto de modo essencial, solapando as premissas daquela assertiva.

As discussões para o novo Conceito Estratégico ganharam um componente de relevo com a guerra na Ucrânia, sobretudo sobre como a OTAN pode auxiliar os ucranianos, ao mesmo tempo que fortalece a contenção no Leste Europeu. De certa forma, a guerra corrobora a perspectiva que a OTAN já alimentava: um mundo com ameaças interestatais maiores e competição entre grandes potências. Por outro lado, a natureza aberta e explícita da invasão russa põe em xeque algumas das concepções sobre como conflitos futuros se desdobrariam, inclusive de formas indiretas e híbridas. A crise gerada pela guerra ucraniana ganha importância central na elaboração de perspectivas acerca da OTAN para curto e médio prazo.

O Conceito Estratégico 2022 (Cúpula de Madri) substitui o documento de 2010 (Cúpula de Lisboa). O diagnóstico do contexto securitário da OTAN repete, em grande parte, a Declaração de Bruxelas (2021), que apresentava preocupações com os temas elencados em seção anterior, agravadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia, meses antes de sua publicação.

O Conceito Estratégico 2022 reafirma: 1) a dissuasão e defesa críveis, 2) a prevenção e a gestão de crises; 3) a segurança cooperativa como missões centrais da OTAN; e 4) reitera o caráter defensivo da Aliança e a parceria transatlântica. Na análise do contexto de segurança, a Rússia é descrita como a "ameaça mais direta e significativa" aos aliados, diferentemente do Conceito Estratégico de 2010, que ressaltava a parceria e a cooperação entre Rússia e a OTAN. Pela primeira vez, a China é citada nominalmente. A opacidade estratégica chinesa e seu objetivo de aumentar sua influência global são considerados um desafio aos interesses, valores e segurança da OTAN. Outras fontes de preocupação são as ameaças de terrorismo, os conflitos e a instabilidade no Oriente Médio e no Norte da África, especialmente seus efeitos sobre crianças, mulheres e minorias; cibersegurança; tecnologias emergentes e disruptivas; erosão do sistema de controle de armas e de não proliferação, tanto pela ação de Estados (Irã, Coreia do Norte, Rússia), quanto de atores não estatais; mudanças climáticas, que podem agravar conflitos e aumentar situações de vulnerabilidade social.

Para manter um poder dissuasório crível, a OTAN atua para melhorar sua capacidade de resposta rápida e a interoperacionalidade das forças de seus membros e parceiros; acelerar sua adaptação digital; garantir acesso livre ao espaço e ao ciberespaço; garantir segurança de infraestruturas e cadeia de suprimentos críticas, segurança energética e defesa contra ataques híbridos de atores estatais e não estatais. A OTAN considera seu arsenal nuclear parte essencial de sua capacidade dissuasória. Ademais, a Aliança pretende aumentar esforços para antecipar e prever crises e aprofundar parcerias com a ONU, UE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e UA para proteção de civis e mitigação de danos. Em termos de segurança cooperativa, a OTAN reafirma sua política de portas abertas, entendendo que terceiros países não podem influenciar a decisão soberana de um país aceder à Aliança.

f) Relações Brasil-OTAN e Brasil como aliado prioritário extra-OTAN dos Estados Unidos

O Brasil atualmente não tem nenhum vínculo formal com a OTAN. Ainda que possa eventualmente se tornar parceiro global, não poderia tornar-se membro, embora tenha parte de seu território banhado pelo oceano Atlântico Norte, porque o TAN prevê explicitamente, em seu Artigo 10º, que só poderão vir a aderir Estados europeus. Os parceiros globais podem, por exemplo, participar de operações militares da OTAN, mas não estão vinculados pelo pacto de segurança coletiva, articulado pelo Artigo 5º.

O Brasil foi designado pelos EUA, durante o governo Trump, como aliado prioritário extra-OTAN, o que nada tem a ver com qualquer *status* adquirido no âmbito daquela organização. Entre os benefícios da designação pelos EUA estão vantagens militares e financeiras, como o aumento da cooperação em defesa (inclusive em projetos de pesquisa e desenvolvimento e treinamento), participação em iniciativas de contraterrorismo, autorização para participação em determinadas licitações de defesa e a facilitação da compra de tecnologia militar e armamentos dos EUA. Um dos resultados desse aprofundamento foi a assinatura do Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, na sigla em inglês), em março de 2020. Os EUA têm outros 17 aliados extra-OTAN, entre eles a Argentina.

III. Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

a) Histórico e características gerais

A Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) tem origem no Tratado de Segurança Coletiva (TSC), assinado em Tashkent, no Uzbequistão (1992), pelos chefes de Estado de Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. Mais tarde, juntaram-se Azerbaijão, Belarus e Geórgia (1993). O tratado entrou em vigor após os procedimentos nacionais de ratificação (1994), mas tinha menos membros e era menos ambicioso que o Pacto de Varsóvia. O Artigo 4º do TSC, contudo, é semelhante ao Artigo 5º de defesa coletiva do Tratado do Atlântico Norte (TAN), que fundamenta a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O TSC foi celebrado por um período de cinco anos, com possibilidade de prorrogação. Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão assinaram um Protocolo sobre a Extensão do Tratado de Segurança Coletiva (1999), com nova composição e um procedimento automático para prorrogação do tratado por cinco anos. Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão não assinaram o protocolo e, assim, deixaram de fazer parte do tratado.

O TSC era essencialmente um acordo regional, que desempenhava importante papel na manutenção da cooperação no campo político-militar, transformado em organização internacional de âmbito regional quando o Conselho de Segurança Coletiva (CSC) criou a OTSC (2002). No mesmo ano, foi aprovada sua Carta, registrada no Secretariado (SGNU) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2003). Em seguida, recebeu *status* de observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2004).

Na última década, as ambições da OTSC aumentaram. Criou-se uma Força de Manutenção de Paz Coletiva de 3.600 militares (2007), e estabeleceu-se uma Força de Reação Rápida Coletiva composta por 20.000 soldados de elite mantidos em alerta máximo (2009). Há memorando de entendimento sobre operações de paz entre o Secretariado da OTSC e o então Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO, 2012). A Aliança realiza exercícios conjuntos com frequência crescente, incluindo exercícios "antiterrorismo" em resposta ao caos no Afeganistão. Também realizou seu primeiro exercício conjunto de manutenção da paz em 2012 e vários outros exercícios militares conjuntos desde então. Além disso, estabeleceu o Centro de Resposta a Crises (2016), que é encarregado da tarefa de informação e apoio analítico, organizacional e técnico para resposta a crises.

Conforme o Artigo 3º da Carta, os objetivos da Organização são o fortalecimento da paz, da segurança e da estabilidade internacionais e regionais, da proteção em uma base coletiva, da independência, da integridade territorial e da soberania dos Estados-Membros.

O CSC é o mais alto órgão da Organização e é composto pelos chefes de Estado. As sessões do CSC são realizadas alternadamente nos Estados-Membros, pelo menos uma vez por ano. A presidência do Conselho é transferida em ordem alfabética, a menos que o Conselho decida o contrário. O Conselho de Ministros das Relações Exteriores (CFM, na sigla em inglês), o Conselho de Ministros da Defesa (CMD) e o Comitê de Secretários de Conselhos de Segurança (CSSC, na sigla em inglês) são responsáveis por coordenar a interação dos Estados-Membros em sua competência. O Conselho Permanente da OTSC é o órgão coordenador, que, no período entre as sessões do CSC, trata da cooperação dentro da Organização e, juntamente com os órgãos permanentes de trabalho, assegura a implementação das decisões tomadas pelos órgãos da OTSC.

A Secretaria da OTSC presta apoio organizacional, informativo, analítico e consultivo para as atividades dos órgãos estatutários. O Secretariado é localizado em Moscou. O mais alto

funcionário administrativo da organização é o secretário-geral, nomeado por decisão dos chefes de Estado por proposta do CSC para um período de três anos em uma base rotacional entre os cidadãos dos Estados-Membros. Outros órgãos subsidiários e grupos de trabalho podem ser estabelecidos de forma permanente ou temporária.

O sistema de segurança coletiva baseia-se em três medidas complementares: cooperação política, cooperação militar e cooperação no combate a desafios e ameaças. Há cooperação política entre os membros e entre a OTSC e terceiros países e organizações internacionais, como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a ONU, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Comunidade dos Estados Independentes (CEI). A cooperação militar se faz na integração dos comandos das forças armadas, na cooperação técnica e venda de equipamento a preços reduzidos, nos exercícios militares conjuntos e nas Forças de Segurança Coletivas. Quanto às ameaças contemporâneas, as principais são o terrorismo, o extremismo, o tráfico de drogas e de pessoas e os cibercrimes.

Para a Rússia, a OTSC é uma ferramenta útil para manter controle sobre a Ásia Central, contrabalançando avanços ocidentais e chineses. Essa organização justifica as instalações militares russas nos países membros, ao mesmo tempo que dá à Rússia poder de veto sobre outras bases estrangeiras na região – para implantar bases militares de um terceiro país no território dos Estados-Membros, é necessário consentimento oficial de todos. Por sua vez, os membros da OTSC se beneficiam da cooperação com as forças armadas da Rússia, incluindo treinamento e venda de armas com desconto.

b) Atuação da OTSC no Cazaquistão

Protestos no Cazaquistão começaram em 2 de janeiro de 2022 por causa de aumentos nos preços dos combustíveis, mas rapidamente se espalharam pelo país. Na antiga capital, Almaty, manifestantes entraram em confronto com a polícia e incendiaram prédios do governo. No dia 5, o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev pediu à OTSC para intervir, e a Aliança respondeu rapidamente, mobilizando 2.500 tropas para proteger instalações do governo, petrolíferas e a estação de lançamento de foguetes em Baikonur. No dia 7, o presidente autorizou o uso de força letal contra os manifestantes. Tokayev, um ex-diplomata, tornou-se presidente (2019) depois que o então ditador do país, Nursultan Nazarbayev, renunciou, em transferência de poder cuidadosamente gerenciada. Nazarbayev permaneceu sob os holofotes como chefe do Conselho de Segurança do país até 5 de janeiro, quando Tokayev o dispensou de suas funções.

Até então, nenhum membro da OTSC havia invocado o Artigo 4º. O caos crescente no Cazaquistão mudou isso – Tokayev o atribuiu a terroristas treinados por estrangeiros, mencionando ataques altamente coordenados a pontos estratégicos, uso de armas sofisticadas, tecnologias *Maidan*, e brutalidade contra forças de segurança. Nikol Pashinyan, primeiro-ministro armênio, então detentor da cadeira rotativa da OTSC, disse que a Organização havia concordado em enviar pacificadores. Tokayev afirmou que, quando os terroristas souberam que aviões militares tinham chegado à capital do país, desistiram de tomar a residência presidencial. Além da Rússia e de Belarus, o Tajiquistão e a Armênia também concordaram em enviar contingentes modestos. Essa foi a primeira vez que a OTSC concordou em enviar forças militares para apoiar um aliado – a operação de manutenção de paz no Cazaquistão foi a primeira aplicação real das Forças Coletivas da OTSC. A organização recusou pedidos duas outras ocasiões: do Quirguistão, durante agitação étnica maciça (2010); e da Armênia, quando o Azerbaijão realizou incursões militares em território

armênio (2021), que o secretário-geral da OTSC, o ucraniano Stanislav Zas, caracterizou apenas como um incidente fronteiriço.

O envio da Força de Paz provocou temores de que Moscou poderia usar a crise para fortalecer sua influência sobre o Cazaquistão, que há muito segue uma linha diplomática cuidadosa entre a Rússia e o Ocidente. A rapidez de Tokayev em pedir ajuda da OTSC sinalizou uma ruptura em trinta anos de política externa do país. A OTSC não apoiou as guerras da Rússia contra Geórgia (2008) e Ucrânia (2014), e Vladimir Putin há muito afirma que o Cazaquistão, assim como a Ucrânia, não é um país real, mas parte do "grande mundo russo". As intervenções russas no espaço pós-soviético estão enraizadas nos principais imperativos geopolíticos da Rússia: preservar a consolidação política interna, proteger-se de vizinhos hostis ou potências externas, e fortalecer sua influência na região, limitando a de atores rivais. Enquanto na Geórgia e na Ucrânia, a invasão russa visou a governos pró-ocidentais hostis aos seus interesses, a intervenção da OTSC no Cazaquistão tinha uma nuance: em vez de ir contra um governo hostil, a intervenção objetivava apoiar um governo pró-Russo que estava estrategicamente alinhado com o Kremlin. A Rússia também quer enviar uma mensagem de que está disposta a agir para conter o risco de agitações violentas e desordem política em outros Estados amigáveis, bem como potencialmente dentro do próprio território russo. Ainda no fim de janeiro de 2022, a Força de Paz da OTSC se retirou do território cazaque, após requisição de Tokayev, que considerou que a situação já se teria estabilizado.

IV. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

a) Histórico e características gerais

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) conta com 57 Estados da Europa, América do Norte e Ásia Central. É a maior organização regional de segurança no mundo. A OSCE apresenta-se como uma comunidade Euro-Atlântica e Eurasiática livre, democrática, comum e indivisível. Além disso, trabalha em conjunto com organizações internacionais e regionais e coopera com parceiros da Ásia e do Mediterrâneo.

A OSCE objetiva garantir estabilidade, paz e democracia por meio de diálogo político e projetos em campo, visando prevenir conflitos, gerir crises e promover reabilitação pós-conflito. Trata de temas como controle de armas, segurança transnacional, democratização, liberdade de imprensa, minorias nacionais, terrorismo, migrações, mudança climática, energia, educação, entre outros. Os temas securitários são abordados de forma abrangente, sob três dimensões: político-militar, econômico-ambiental e humana. Na militar, a OSCE tem o regime mais avançado do mundo de controle de armas e medidas de construção de confiança. Aborda assuntos como reforma do setor securitário, armazenamento seguro e destruição de armas leves. Na econômico-ambiental, trata de temas como boa governança, combate à corrupção, compartilhamento de recursos naturais e gestão de resíduos ambientais. Na humana, busca o respeito aos direitos humanos, às instituições democráticas e às minorias nacionais, eleições transparentes, liberdade de imprensa, etc.

Sua origem remonta ao Ato Final de Helsinque (1975), que criou a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), importante foro de diálogo multilateral durante a Guerra Fria. O Ato estabeleceu o Decálogo, composto de dez princípios que guiam as relações entre os próprios Estados e com seus cidadãos. Os compromissos e sua implementação foram ampliados e revisados periodicamente durante a CSCE. A CSCE foi um dos poucos canais de diálogo direto entre os blocos Oriental e Ocidental durante a Guerra Fria, tendo contado também com países não-alinhados e neutros. Com o fim da Guerra Fria, a Cúpula de Paris (1990), em cujo âmbito foi adotada a Carta de Paris para uma Nova Europa, deu novo curso à CSCE, estabelecendo as estruturas permanentes da organização e suas primeiras operações em campo. Na Cúpula de Budapeste (1994), a CSCE foi renomeada como OSCE. Desde então, a organização continua evoluindo para atender aos desafios securitários.

Quanto à estrutura e ao funcionamento, a inclusão orienta o trabalho da OSCE; portanto, todos os Estados têm o mesmo *status* e tomam decisões políticas por consenso – as quais não são juridicamente vinculantes. São órgãos decisórios da OSCE: Cúpulas de Chefes de Estado ou de Governo; Conselho Ministerial; Conselho Permanente; Fórum para Cooperação em Segurança; Presidência da OSCE. São órgãos executivos o Secretariado e as instituições especializadas. Além disso, há operações em campo, órgãos relacionados, Assembleia Parlamentar e representantes pessoais da presidência em exercício.

As operações em campo são feitas a convite dos países anfitriões, e seus mandatos também são acordados por consenso. Busca-se implementar os comprometimentos da OSCE e promover capacidades locais por meio de projetos. Atualmente, a OSCE atua no Sudeste e no Leste Europeu, no Sul do Cáucaso e na Ásia Central. A OSCE também aborda conflitos prolongados em sua região por meio de formatos de negociação acordados, tais como: o Processo da Transnístria; o Grupo de Minsk, para o conflito de Nagorno-Karabakh; as Discussões Internacionais de Genebra sobre as consequências do conflito de 2008 na Geórgia, que a OSCE preside com a Organização das Nações

Unidas (ONU) e a União Europeia (UE); e a Missão Especial de Monitoramento à Ucrânia, criada em 2014, mas que foi encerrada após o início do conflito com a Rússia.

b) Acordos importantes no âmbito da OSCE

No fim da Guerra Fria, a OSCE liderou as negociações que levaram à adoção de tratados que foram uma âncora de estabilidade durante a transição na Europa Oriental nos anos 1990, após o colapso da União Soviética (URSS). O Tratado de Forças Armadas Convencionais na Europa (CFE, na sigla em inglês, 1990), estabeleceu medidas para um equilíbrio militar entre a OTAN e a Organização do Pacto de Varsóvia. O tratado previu a redução das forças armadas e os armamentos das duas organizações, promovendo medidas de confiança, como comunicar uma à outra as grandes manobras, e de transparência, como inspeções recíprocas. Em 2007, a Rússia suspendeu sua participação do tratado e, em 2015, anunciou sua saída devido a alegada quebra de contrato por parte da OTAN.

O Documento de Viena (1990, revisto em anos posteriores) visa à transparência, ao alerta precoce, e à limitação de atividades militares incomuns, em vez de limitação geográfica de propriedades militares. O primeiro Documento baseou-se nos acordos anteriores de *confidence and security building measures*, em Helsinque (1975) e em Estocolmo (1986). A transparência sobre estruturas de força, armamentos, introdução de novos equipamentos e planejamento de defesa tornou possível prever o desenvolvimento a curto e longo prazo das capacidades militares. O Documento de Viena tornou-se particularmente importante como ferramenta de transparência e alerta precoce de todos os Estados participantes da OSCE. As disputas territoriais não resolvidas não constituíram um grande obstáculo para o progresso do Documento, ao contrário do Tratado CFE e adaptações.

Outro documento importante é o Tratado de Céus Abertos (Helsinque, 1992), que estabeleceu normas para regime de voos de observação sobre o território dos Estados Participantes. Embora o tratado não tenha sido negociado no âmbito da CSCE/OSCE em seu sentido formal, ainda assim, está intimamente associado à organização devido à sua filosofia básica de abertura. Em seu texto, os Estados Partes lembraram seus compromissos da CSCE "de promover maior abertura e transparência em suas atividades militares e aumentar a segurança por meio de medidas de fortalecimento da confiança e da segurança". A criação do regime de céu aberto para observação aérea foi motivada pelo desejo de "contribuir para o maior desenvolvimento e fortalecimento da paz, estabilidade e segurança cooperativa". Isso também facilitaria o monitoramento do cumprimento dos acordos de controle de armas existentes ou futuros e fortaleceria a capacidade de prevenção de conflitos e gestão de crises no âmbito da CSCE. Há também uma Comissão Consultiva *Open Skies*, na OSCE, cujo foco central é discutir questões relacionadas ao cumprimento das disposições do tratado. Em 2020 e 2021, respectivamente, Estados Unidos (EUA) e Rússia saíram do tratado.

c) OSCE e Ucrânia

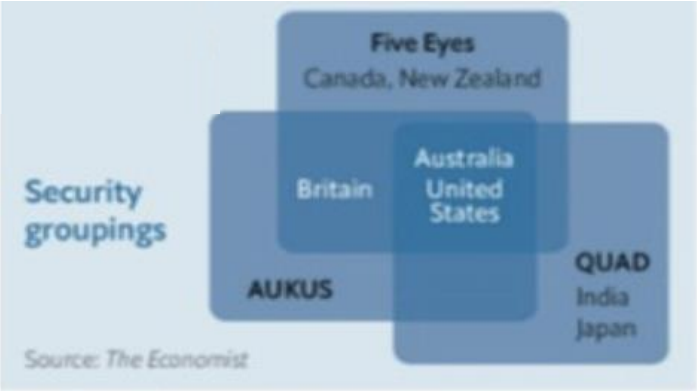
A OSCE tem expertise para liderar diálogos por meio da transparência, melhoria da comunicação e limitações recíprocas. A organização pode, portanto, ter papel fundamental na solução do conflito entre Rússia e Ucrânia. Além disso, sua estrutura garante que todos os países com interesse na segurança europeia participem da discussão de modo igualitário. Anteriormente

à invasão russa, o Grupo de Contato Trilateral (OSCE, Ucrânia e Rússia) buscava uma solução pacífica para a crise, sendo os Acordos de Minsk o documento base para as negociações.

O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no Grupo de Contato Trilateral constatou a deterioração da situação na linha de contato entre os países, em fevereiro de 2022. Após a invasão, entretanto, o Grupo de Contato deixou de atuar, já que o reconhecimento russo das repúblicas separatistas de Donetsk e Lugansk inviabilizou a implementação dos Acordos de Minsk. Como a organização toma decisões políticas importantes por consenso – o que significa que a Rússia (como qualquer outro Estado participante) tem poder de veto efetivo –, a extensão das operações de campo da OSCE na Ucrânia foi bloqueada.

O presidente da OSCE, o polonês Zbigniew Rau, vetou a participação do representante especial da organização em tentativas de mediação entre russos e ucranianos, como as que ocorreram em Istambul e que levaram ao acordo sobre exportação de grãos, em julho. As tentativas dos países ocidentais de alterar a regra de consenso para excluir a Rússia das decisões e evitar uma paralisia da OSCE – a Rússia vem bloqueando decisões, como as relativas ao orçamento – podem redundar em uma retirada russa da organização, como o país já ameaçou fazer. Na edição do Conselho Ministerial da OSCE, em Lodz (dezembro de 2022), a Polônia negou visto de entrada ao chanceler russo, Sergey Lavrov, em meio a mais acusações de lado a lado.

V. Outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência



Fonte: *The Economist*

a) Five Eyes (FVEY)

i. Características gerais

Os Cinco Olhos ou *Five Eyes* (FVEY) é uma aliança de inteligência de pelo menos vinte agências de inteligência de cinco democracias liberais anglófilas: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA), que cooperam com países terceiros, como Israel e Singapura. É a principal aliança de inteligência entre países do mundo ocidental. Outros países, como Noruega, Dinamarca, Alemanha e Países Baixos, cooperam de forma pontual com os FVEY, mas suas agências de inteligência não compartilham informações da mesma forma automática que os cinco membros do acordo que estabeleceu a aliança.

É difícil estabelecer de maneira oficial qual o objetivo dos FVEY, por conta de seu caráter sigiloso – o tratado que estabeleceu a aliança só chegaria ao conhecimento do primeiro-ministro da Austrália em 1973, e só viria a tornar-se público em 2005, com a íntegra do texto liberada em 2010. Durante a Guerra Fria, a cooperação se formalizou com um sistema de vigilância das comunicações dos países socialistas e se expandiu para o mundo inteiro, de modo secreto, até ser revelado em 2005. As capacidades dos FVEY foram ampliadas durante a guerra ao terror, e, no escândalo da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês), Edward Snowden revelou, em 2013, a atuação dos FVEY na espionagem de seus próprios cidadãos. Ainda que haja controvérsia sobre os métodos que utiliza, os FVEY seguem como uma das mais abrangentes e conhecidas iniciativas de cooperação em inteligência na história. O escopo da aliança se expande conforme novas tecnologias e as consequentes preocupações de segurança que derivam desse desenvolvimento; hoje há atenção especial ao crescimento no número de ataques cibernéticos.

ii. Histórico

As origens dos FVEY podem ser relacionadas a encontros secretos informais entre decodificadores e espiões de Reino Unido e EUA, antes da entrada oficial dos norte-americanos no confronto. Os primeiros documentos nos quais há menção à necessidade de cooperação em inteligência são a Carta do Atlântico, de agosto de 1941, na qual EUA e Reino Unido estabelecem

sua visão do que seria um mundo no pós-guerra; o Acordo BRUSA, firmado em 1943 de forma secreta para facilitar a cooperação entre os dois países em comunicação e inteligência; e o Acordo UKUSA, firmado em 1946 para cooperação bilateral em inteligência de sinais de comunicação. Segundo o texto do tratado de 1946, as partes acordam em intercambiar os produtos das seguintes operações conexas às comunicações internacionais[1034]: coleção de tráfico de dados, aquisição de documentos de comunicação e equipamentos; análise de tráfico de dados, análise criptográfica, decodificação e tradução, aquisição de informações acerca de organizações de comunicação e de suas práticas, procedimentos e equipamentos.

Logo a iniciativa seria expandida com as adesões de Canadá, em 1948, e Nova Zelândia e Austrália, em 1956, países anglófonos, membros da *Commonwealth* e com sistemas políticos similares ao britânico. O nome *Five Eyes* decorre da abreviação de um sistema de classificação envolvendo as cinco nações (*AUSCANNZUKUS EYES ONLY*).

Ao longo da Guerra Fria, houve compartilhamento de inteligência entre os países dos FVEY acerca da União Soviética (URSS), da China e de vários países do Leste Europeu. Exemplo disso foi o ECHELON, rede de vigilância desenvolvida para monitorar comunicações militares e diplomáticas de Moscou e de seus aliados do bloco socialista. No âmbito de Leste Asiático e Pacífico, Austrália e Nova Zelândia deram apoio aos EUA durante a Guerra do Vietnã, e agentes britânicos na então colônia de Hong Kong monitoraram atividades do Vietnã do Norte. Também houve cooperação entre os integrantes do bloco no marco de conflitos como a Guerra das Malvinas e a Guerra do Golfo, e a luta contra a "ameaça comunista" teve como exemplo a colaboração da inteligência australiana no processo que levou à deposição do presidente chileno Salvador Allende (1973).

No pós-Guerra Fria, a rede de vigilância estabelecida pelos FVEY evoluiu para um sistema global capaz de coletar quantidades massivas de dados comerciais e privados, por meio da interceptação de transmissões por satélite e redes telefônicas públicas com switches. A existência do ECHELON só seria revelada em 1988 por uma reportagem investigativa, que apontou abusos no uso das redes de inteligência, que extrapolariam o emprego sob interesse de segurança nacional, com espionagem industrial com interesses comerciais. No entanto, até 2001, os EUA negavam a existência do sistema.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 dariam origem a nova ampliação de capacidades da aliança, por meio da Guerra ao Terror. No processo que levaria à intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, os FVEY chegaram a monitorar comunicações do inspetor de armas da ONU, e houve o relato de escutas implantadas por agentes britânicos no escritório do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan. Isso faria parte de uma campanha para pressionar delegações de países que ocupavam assentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a apoiar a intervenção. Em 2014, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) ordenou à Austrália cessar atividades de espionagem no Timor-Leste – foi a primeira vez que restrições desse tipo foram aplicadas a um membro da aliança.

Finalmente, é possível mencionar a prisão, em 2018, de uma executiva da Huawei, por autoridades do Canadá, por solicitação do EUA. Desde então, a relação entre os FVEY e o Partido Comunista Chinês (PCC) é tensa. Em maio de 2020, a aliança concordou em expandir sua atuação para o posicionamento em prol dos direitos humanos e da democracia, o que, no entanto, levou a

[1034] A respeito do conceito de inteligência, por esta ser obtida mediante múltiplas fontes, o compartilhamento não se restringe à inteligência de sinais (SIGINT), também envolvendo a inteligência de defesa, a inteligência humana (HUMINT) e a inteligência geoespacial (GEOINT).

rusgas entre os membros, já que a Nova Zelândia afirmou que não deixaria a aliança ditar sua relação com a China.

iii. Perspectivas futuras para a cooperação em inteligência

O futuro dos FVEY passa, em boa medida, pela análise de seu desenvolvimento histórico. Na Guerra Fria, disputas políticas entre governos adiaram a inclusão de Austrália e Nova Zelândia, por temores relativos ao comunismo – na década de 1970, após a Nova Zelândia não permitir a entrada de navios nucleares dos EUA, a resposta do Pentágono foi a limitação do compartilhamento de dados de inteligência. Esses fatos mostram que controvérsias diplomáticas influenciam parcerias, mesmo em áreas como a cooperação em inteligência.

Ponto central na dinâmica hodierna diz respeito à natureza mutável da inteligência de sinais, transformada radicalmente pelo advento da comunicação digital. As agências de cada um dos países partes da aliança são atores centrais em decisões cibernéticas e de telecomunicações. No caso do 5G, a postura da Nova Zelândia, de flexibilizar sua relação com a China, causa preocupação em seus parceiros, que temem o estabelecimento de brechas de segurança. A continuidade dos FVEY dependerá, em grande parte, da forma como seus países utilizarão o conhecimento compartilhado para sua vantagem nas novas áreas da segurança internacional, a exemplo do crescimento progressivo dos ataques cibernéticos.

Quanto à cooperação ocidental como um todo, é importante que haja ponderações acerca de cada decisão tomada, para que não haja abalos, como os provenientes do acordo AUKUS. Ainda que os cinco países anglófonos que constituem os FVEY sejam ponto central da cooperação em inteligência, não se deve ignorar a presença da União Europeia (UE). Considerando-se a ameaça percebida de China e Rússia, caso os países do "mundo ocidental" não atuem de forma coesa, o futuro pode reservar-lhes problemas.

iv. Outras iniciativas de cooperação em inteligência

Há países que são parceiros externos dos FVEY, compartilhando atividades mesmo sem integrar formalmente a aliança. São inúmeros os exemplos de iniciativas de cooperação em inteligência que podem ser mencionados:

1) o *Five Eyes+3* em relação a China e Rússia, estabelecido em 2018, com a presença de França, Alemanha e Japão;
2) o *Five Eyes+3* em relação a Coreia do Norte, com França, Japão e Coreia do Sul;
3) o *Nine Eyes*, arranjo ampliado que conta, além dos FVEY, com Dinamarca, França, Países Baixos e Noruega;
4) o *SIGINT Seniors Europe*, conhecido como *Fourteen Eyes*, com a adição de Alemanha, Bélgica, Itália, Espanha e Suécia ao *Nine Eyes*;
5) o Clube de Berna, fórum de compartilhamento de inteligência entre os 27 membros da UE, mais Noruega e Suíça, sem a presença dos EUA; e
6) o Comitê Especial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), formado pelos diretores dos serviços de segurança dos trinta países membros da organização; entre outros exemplos.

v. Exemplos de dinâmicas que envolvem cooperação em inteligência

Os principais episódios que se relacionam às questões de cooperação de inteligência são: o escândalo Snowden, o avanço da tecnologia 5G no mundo e a parceria AUKUS. Exemplo recente que trouxe à tona ao público a extensão das ações dos FVEY, mais especificamente da NSA, foi o vazamento de documentos secretos por Edward Snowden, em junho de 2013. Foram publicados os primeiros documentos nos jornais norte-americano *The Washington Post* e britânico *The Guardian*, em início de revelações que prosseguiram ao longo do ano. Essas reportagens explicitaram as implicações de vários tratados secretos firmados pelos membros dos FVEY na busca da implementação de um sistema global de vigilância, que não se restringiram aos países da aliança: serviços de inteligência da Alemanha, da França e de outros países também interceptavam dados e os repassavam à NSA. O escândalo de espionagem encabeçado pela NSA teve consequências imediatas no tabuleiro geopolítico global, e há impactos em médio prazo que se sentem até hoje. Snowden obteve asilo junto ao governo russo, o que contribuiu para deterioração das relações entre Washington e Moscou. O governo da Austrália descreveu os vazamentos como o golpe mais duro sofrido pela inteligência australiana na história; posições similares foram expressas por autoridades britânicas e norte-americanas. A Alemanha, que defendia as práticas da NSA até 2013, mudou de posição após a revelação de que chanceler alemã Angela Merkel fora alvo de ações de espionagem, comparadas pela chanceler às práticas do serviço secreto da Alemanha Oriental (RDA). No Brasil, Dilma Rousseff foi outra chefe de Estado alvo de espionagem, o que levou ao cancelamento de visita de Estado que seria feita aos EUA. No Pacífico, houve abalo nas relações entre Austrália e Indonésia, que convocou o embaixador australiano em Jacarta para esclarecimentos acerca da espionagem sobre seu presidente.

Outra dinâmica correlata à cooperação em inteligência ocidental diz respeito ao desenvolvimento e à implementação da tecnologia 5G, mais especificamente à crescente presença da China nesse mercado. A tecnologia 5G permitirá avanços de aplicações em larga escala de robótica e de automação (como carros autônomos), além da inteligência artificial (IA) e da chamada *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), de modo que seu impacto sobre as relações sociais e internacionais não tem precedentes. O debate sobre segurança nacional com respeito à Huawei, empresa chinesa de telecomunicações, levou vários países a impor restrições ou até mesmo a banir o uso de soluções dessa companhia; em suma, a preocupação desses países tem origem nos laços estreitos entre as empresas chinesas de tecnologia e os serviços de inteligência da República Popular da China (RPC). Esse temor, percebido ou real, faz com que alguns países não se mostrem abertos a equipamentos que potencialmente podem ser controlados por serviços de inteligência de Pequim. Países como EUA, Austrália, Nova Zelândia e Japão impuseram restrições ao uso de soluções 5G da Huawei com base em temores de segurança nacional. A tensão criada se materializou, em 2018, na prisão de executiva da Huawei por autoridades canadenses; a reação chinesa foi a detenção de dois cidadãos canadenses em seu território. Os EUA limitaram transferências tecnológicas com a China, em processo que sinaliza o início de um embate entre o governo de Pequim e os membros dos FVEY, ainda que a Nova Zelândia tenha sinalizado que não pretende deixar sua participação na aliança de inteligência sobrepor-se à sua relação bilateral com Pequim. A respeito do AUKUS, ver subseção específica mais adiante.

vi. Teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação em inteligência

Para discussão desse tema, ver seção dedicada no tomo 1.

b) Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD)

O Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) é uma parceria entre Austrália, Estados Unidos (EUA), Índia e Japão, que visa a equilibrar a balança de poder no Indo-Pacífico, em resposta à ampliação da influência da China nessa região. A primeira experiência de cooperação entre os quatro membros aconteceu em 2004, na sequência do *tsunami* que atingiu o oceano Índico. Em 2007, o grupo reuniu-se formalmente e realizou exercício naval com Singapura, mas o diálogo não avançou. A Austrália abandonou o QUAD em 2008, em um contexto de aproximação com a China, e garantiu a líderes chineses que novas reuniões do QUAD não ocorreriam. Os outros países também estavam mais interessados em cooperação com Pequim.

Em 2017, devido à deterioração das relações bilaterais de cada um dos membros com a China, as conversas foram retomadas, sendo seguidas de exercícios militares e de acordos bilaterais. Índia e EUA firmaram um acordo de compartilhamento de informações geoespaciais; Austrália e Japão estão prestes a concluir acordo que permitirá que seus militares operem no território um do outro; Índia e Japão realizaram recentemente seus primeiros exercícios bilaterais; Austrália e Índia assinaram acordo de logística e regularmente compartilham dados marítimos.

É importante que se aponte o protagonismo do primeiro-ministro japonês Shinzo Abe na configuração do QUAD, tendo feito proposta a respeito, em discurso no Parlamento indiano, durante seu primeiro mandato, em 2007. Ele incorporou também o conceito de "Indo-Pacífico livre e aberto" na política externa japonesa para a região, que foi adotado, na sequência, pela política externa estadunidense.

A administração Biden tem-se empenhado no engajamento da coalizão, e, em 2021, foram realizadas duas cúpulas. Em ambas, o tema "China" aparece de forma velada, a fim de não transmitir a ideia de que se trata de uma aliança anti-China. Havia resistência da Índia em aceitar a Austrália no Exercício Naval Malabar, por receio de parecer um enfrentamento direto com a China. Esse posicionamento mudou depois da escalada nos embates fronteiriços entre Índia e China, e a Austrália, depois de treze anos, voltou a participar do referido exercício em 2020.

Os membros do QUAD têm debatido temas como China, golpe em Myanmar, assistência humanitária, segurança cibernética e mudanças do clima. Além disso, em parceria com países de fora do grupo, tratou de temas como desenvolvimento de vacinas, restrições e protocolos de viagens internacionais e recuperação econômica. Há ampla cooperação em assuntos de defesa e segurança entre os membros do QUAD.

A postura mais assertiva da China impõe a necessidade de uma nova agenda ao QUAD, que embarque temas complexos como segurança marítima, distribuição de vacinas e cadeias de suprimento resilientes. Além disso, seus membros devem aprofundar a cooperação em segurança e intensificar as consultas em temas como comércio, finanças, investimentos estrangeiros em setores sensíveis, tecnologia comercial e segurança da informação. Essas medidas ajudariam na contenção da espionagem, desinformação e coerção econômica chinesas. Essa variedade de temas abarcados pela coalizão, entretanto, pode levar à perda do foco principal, que é o equilíbrio da balança de poder no Indo-Pacífico.

c) AUKUS

AUKUS é um pacto trilateral de segurança que foi negociado secretamente por Austrália, Reino Unido e EUA e tornado público, por meio de pronunciamento conjunto dos líderes dos três países, em 15 de setembro de 2021. O pacto estabelece uma "parceria de segurança trilateral

aprimorada", que visa a promover a segurança e a estabilidade na região do Indo-Pacífico, contrapondo-se à crescente presença militar chinesa naquela região.

Operacionalmente, o AUKUS é uma parceria para capacitação militar, colaboração diplomática e tecnológica, e aprofundamento da interoperacionalidade das forças armadas dos três países, sobretudo de suas marinhas, potencialmente conformando a maior força marítima da história. Além disso, a parceria adensa a colaboração em defesa dos três países no Indo-Pacífico que, além de terem ampla convergência cultural e de princípios, são parte de iniciativas como os FVEY. O pacto prevê cooperação entre os três países em capacidades cibernéticas, inteligência artificial, tecnologias quânticas e capacidades subaquáticas adicionais. Trata-se de um acordo com foco nas capacidades militares, o que o diferencia da aliança de inteligência.

A primeira e principal iniciativa anunciada pelo AUKUS é a venda de submarinos nucleares com propulsão de urânio altamente enriquecido à Austrália, tecnologia dominada apenas por EUA, Reino Unido, Rússia, Índia, França e China (e, em breve, Brasil). Esse tipo de submarino aumenta a capacidade de projeção da Austrália sobre o mar do Sul da China, bem como sua capacidade bélica, denotando uma estratégia mais agressiva dos países do AUKUS em face do expansionismo marítimo chinês. A busca de interoperabilidade informacional guarda relação com a contenção da presença de gigantes tecnológicas chinesas, que já tiveram sua participação vetada nas redes de telecomunicações no EUA e na Austrália.

Pequim acusa os países do AUKUS de abalar substancialmente a paz e fomentar a desestabilização regional e de enfraquecer o regime de não proliferação nuclear, embora seja improvável que a Austrália venha a enriquecer urânio para seus submarinos (deverá comprá-lo diretamente dos EUA). Os países do Indo-Pacífico se dividem quanto ao AUKUS: os mais críticos ao expansionismo chinês, como Japão, Coreia do Sul, Filipinas, Vietnã e, em menor grau, Índia, receberam bem a iniciativa, considerando-a essencial à manutenção de um equilíbrio de poder na região; outros, como Indonésia, Malásia e Singapura, temem que o AUKUS acelere um cenário de "Armadilha de Tucídides" e uma corrida nuclear. Entre os países dos FVEY que ficaram de fora do AUKUS, o Canadá deixou claro que não tem interesse na aquisição de submarinos nucleares, e a Nova Zelândia afirmou que não permitirá submarinos nucleares em suas águas territoriais.

Por fim, o anúncio do AUKUS causou crises diplomáticas entre França e Austrália e entre França e EUA, na medida em que redundou no cancelamento, por parte da Austrália, do contrato de compra de submarinos franceses de propulsão diesel-elétrica, que havia sido acordado em 2016. O AUKUS significou, para a França, não apenas a perda de uma venda de mais de US$ 60 bilhões, mas também o questionamento de sua capacidade bélica e de sua pretendida posição de segunda potência militar do Ocidente. Em 17 de setembro, Paris, aliada histórica dos três países do AUKUS, convocou para consultas os seus embaixadores nos EUA (foi a primeira vez na história que a França toma tal atitude com seu embaixador em Washington) e na Austrália. Para o chanceler francês, o AUKUS, sobretudo pelo cancelamento do contrato feito com os australianos, foi uma "punhalada pelas costas". O presidente francês Emmanuel Macron defendeu a constituição de uma força militar própria para a UE, para que não haja dependência do Reino Unido e dos EUA. No dia 22, a crise foi contornada parcialmente por meio de uma conversa telefônica entre Macron e Biden. Após essa reunião, o embaixador francês nos EUA retornou a Washington, mas o retorno do embaixador francês em Canberra só ocorreu em meados de outubro. O mal-estar se estendeu à UE e resultou em movimentação francesa no Indo-Pacífico, notadamente na realização de exercícios militares com a Índia, potencial compradora de submarinos.

VI. Arcabouço de segurança no golfo da Guiné

a) Golfo da Guiné

i. Localização

O golfo da Guiné é a área da costa ocidental africana banhada pelo oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal a Angola[1035].

Fonte: CSIS

ii. Relevância

Essa região tem produto interno bruto (PIB) combinado de US$ 866,343 bilhões (2021), que representa cerca de 45% do PIB da África Subsaariana. Possui reservas de hidrocarbonetos, recursos pesqueiros e minerais. É também uma importante zona de navegação[1036] para o transporte de mercadorias e para a pesca internacional, além de petróleo e o gás[1037]. É responsável por 25% do tráfego marítimo africano e abriga cerca de vinte portos marítimos comerciais. É a principal rota para os maiores produtores de petróleo da África: Nigéria e Angola. A autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano.

[1035] A área costeira ao redor do golfo da Guiné compreende 17 países: Benin, Cameroun, Guiné Equatorial, Gana, Gabão, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo, Angola, Congo, República Democrática do Congo (RDC), Libéria, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal. A área abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados, com aproximadamente 6 mil quilômetros de costa. A definição da região não é uniforme: alguns analistas incluem as ilhas próximas à costa continental, como o arquipélago de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.
[1036] https://www.gisreportsonline.com/r/future-shipping-aviation/
[1037] Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da Guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

iii. Problemas securitários

A pirataria[1038], o assalto à mão armada no mar, o rapto de marítimos, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico e o crime organizado transnacional representam uma grande ameaça à segurança marítima no golfo da Guiné e, em última análise, ao desenvolvimento econômico de toda a região. Houve expressivo crescimento nos anos 2000. Antes com foco no chifre da África, a pirataria tem hoje no golfo da Guiné o foco principal. A costa da Nigéria, maior economia, é o local mais visado.

b) Estratégias de segurança da região

i. Estratégias intrarregionais

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG)[1039] foi estabelecida em 2001, com objetivo de fomentar a cooperação entre os Estados-Membros costeiros para transformar a sub-região em uma zona de paz e segurança. Outra tarefa do GGC é facilitar as consultas regionais, prevenir, gerir e resolver os conflitos que possam surgir da delimitação das fronteiras marítimas e da exploração econômica e comercial dos recursos naturais dentro das fronteiras nacionais.

A Estratégia Marítima Integrada de África 2050 foi adotada pela União Africana (UA) em 2012, para aumentar o enorme potencial do setor marítimo africano e da economia azul. O objetivo geral da estratégia é tanto o estabelecimento de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África quanto a otimização da Zona Costeira Integrada Africana[1040].

Talvez a mais importante estrutura regional de cooperação seja a Arquitetura de Yaoundé. Em 2013, após uma conferência especial entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)[1041], a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS)[1042] e a CGG, 25 Estados concordaram em cooperar na repressão do crime organizado transnacional no domínio marítimo, pirataria marítima, pesca e outras atividades ilegais. Foi assinado o Código de Conduta de Yaoundé[1043]. Com o Código como um acordo fundamental, foi iniciada uma arquitetura de segurança marítima composta por componentes internacionais, regionais, zonais e nacionais, que ficou conhecida como Arquitetura de Yaoundé. Esses componentes são: o Centro

[1038] De acordo com a Convenção de Montego Bay, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado. Todavia, a maioria dos ataques na região do golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria – e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção –, mas como casos de violência no mar – sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros. O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

[1039] Formada originalmente por Angola, Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Em 2008, Cameroun, Guiné Equatorial e a RDC aderiram à organização.

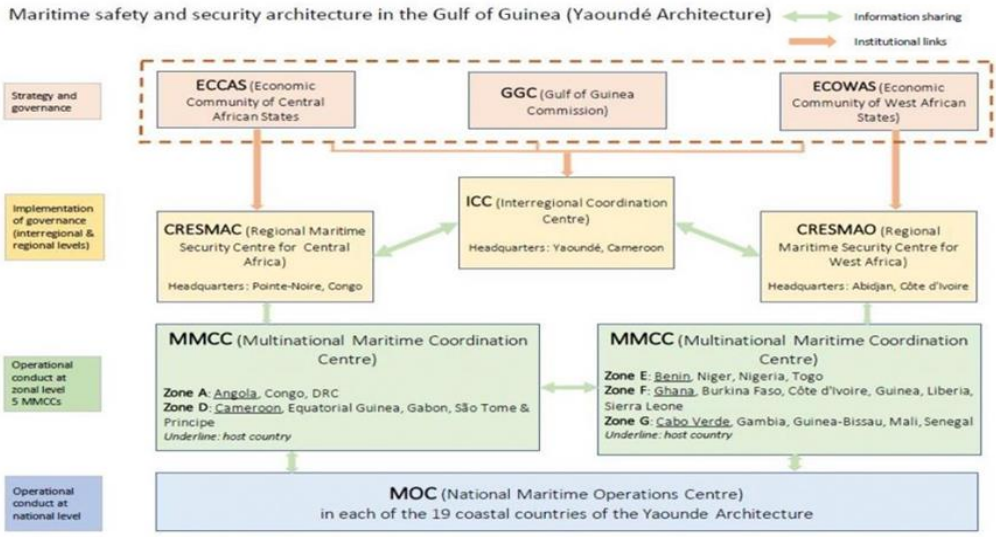
[1040] Em 2016, os chefes de Estado e de Governo da UA reuniram-se em Lomé para uma Cúpula extraordinária visando a debater a Carta da UA sobre Segurança Marítima, Segurança e Desenvolvimento. Esse documento renovou a responsabilidade no desenvolvimento sustentável das águas africanas. O tratado ainda não está em vigor.

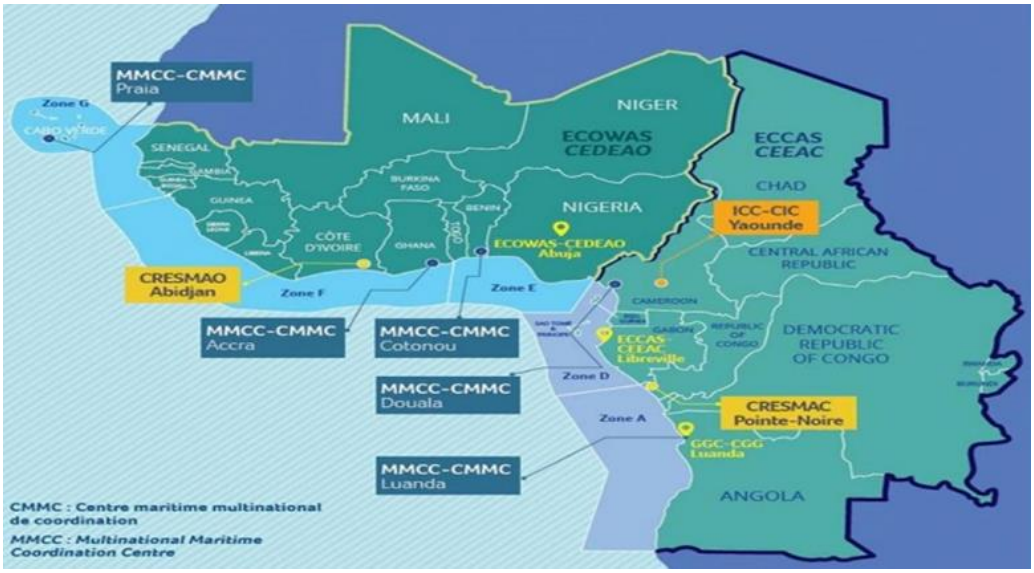
[1041] Composta por Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

[1042] Composta por Cameroun, Gabão, Angola, Chade, Guiné Equatorial, Burundi, República Centro-Africana (RCA), São Tomé e Príncipe, Congo, RDC e Ruanda.

[1043] Código de Conduta sobre a Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e África Central.

de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês), o Centro Regional de Segurança Marítima da África do Oeste e o da África Central (CRESMAO e CRESMAC, respectivamente), os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC, na sigla em inglês) com zonas de atuação, e os Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, na sigla em inglês). Houve recente progresso verificado com a implementação das iniciativas de segurança, conforme mostram os dados dos últimos anos[1044]. Trata-se de um problema do crime organizado, que demanda capacidade de investigação e processo judicial das redes criminosas para garantir a segurança das linhas marítimas. Porém, a Arquitetura de Yaoundé ainda carece de estrutura legislativa e judicial adequadas.





Fonte: Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

[1044] No entanto, não está claro se a queda nos incidentes decorreu das restrições da pandemia ou de ações concretas em termos de segurança.

ii. Ações em conjunto com ou de outros Estados

Concomitante à criação da Arquitetura de Yaoundé, foi criado o G7++ Grupo de Amigos do Golfo da Guiné (FOGG, na sigla em inglês)[1045]. É um grupo multilateral de segurança marítima que apoia a implementação do Arquitetura de Yaoundé. Desde então, tem sido liderado por uma Secretaria sediada no país que detém a presidência rotativa do G7. Em 2015, foi proposto que o país do G7 que lidera o Secretariado fosse acompanhado por um signatário do Código de Conduta de Yaoundé como cossecretário.

A União Europeia (UE) atua sobretudo com base no Plano de Ação da Estratégica de Segurança Marítima da UE, bem como a Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Em 2014, lançou a Estratégia para apoiar os objetivos da Arquitetura de Yaoundé. O Plano de Ação da UE para o Golfo da Guiné foi posteriormente lançado para apoiar a implementação da Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Através da estratégia e do plano de ação, a UE pretende apoiar os esforços regionais para enfrentar os muitos desafios da segurança marítima e do crime organizado transnacional. A UE trabalha para reforçar as organizações que trabalham a nível regional e nacional, fortalecer a cooperação e promover economias mais prósperas e resilientes[1046].

Os Estados Unidos (EUA) criaram o Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM) em 2007 e reativaram a Quarta Frota[1047]. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha estadunidense tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as Marinhas dos países do golfo da Guiné. Os EUA consideram a região como de seu interesse estratégico[1048]. Assim, há programas de apoio e treinamento bilaterais, tanto pelos Departamentos de Estado e Defesa, para combater os crimes no golfo da Guiné. O Exercício *Obangame Express*, o maior exercício marítimo multinacional da África Ocidental, liderado pelos EUA, já contou com onze edições, a mais recente em 2022. O exercício tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central

[1045] Os participantes são classificados em dois grupos: doadores e beneficiários. Os doadores estão divididos em países participantes e países não pertencentes do G7; os beneficiários, em Estados individuais e organizações sub-regionais. Quanto aos doadores, os países participantes do G7 são Itália, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Canadá e EUA, enquanto os países não pertencentes ao G7 são Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Holanda, Portugal e Suíça, mais a UE, a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), a Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), o Centro de Análise e Operações Marítimas-Narcóticos (MAOC-N, na sigla em inglês) de Lisboa e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Em relação aos beneficiários, a contraparte africana é composta pelos seguintes Estados e organizações: Angola, Benin, Cabo Verde, Cameroun, Congo (Brazzaville), RDC (Kinshasa), Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; a UA, a ECCAS, a CEDEAO, a GGC e o ICC.

[1046] Há também um conjunto de programas e projetos voltados para a implementação da Estratégia e Plano de Ação. O financiamento provém tanto do Instrumento de Contribuição para a Segurança e da Paz (IcSP) como do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Entre esses, cumpre mencionar: **Mecanismo de Monitoramento, Apoio e Avaliação de Rotas Marítimas Críticas** (CRIMSON, na sigla em inglês), A **Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné** (GoGIN, na sigla em inglês), **apoio à Segurança Marítima Integrada da África Ocidental** (SWAIMS), **Programa de Apoio à Estratégia de Segurança Marítima na África Central** (PASSMAR), **Segurança Portuária da África Ocidental e Central** (WeCAPS), **Seaport Cooperation Project** (SEACOP), **Cooperação UE-UNODC em Segurança Marítima e Vigilância no Golfo da Guiné,** entre outros.

[1047] A quarta frota integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, tem como áreas de atuação as porções dos oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, a qual tem como áreas de atuação o mar Mediterrâneo, o oceano Atlântico e parte do oceano Índico.

[1048] Em declaração ao Congresso dos EUA em 2019, o AFRICOM descreve o golfo da Guiné como "uma prioridade estratégica devido ao seu papel nos mercados globais de petróleo, rotas comerciais e residência de aproximadamente 75 mil cidadãos norte-americanos".

para fortalecimento da segurança marítima na região do golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate à pesca ilegal, à poluição no mar, à pirataria, ao terrorismo; também conduzem exercícios de busca e salvamento e de treinamento para os centros de operações marítimas para realizar operações de interdição[1049].

As antigas metrópoles europeias da região – França[1050], Reino Unido, Portugal, Bélgica e Espanha – também têm participação, fornecendo apoio logístico e treinamento para as Marinhas locais. A China tem buscado ampliar a participação na região com investimentos, além de entregar barcos e navios de patrulha modernos para as marinhas do Golfo da Guiné, fortalecendo sua influência na região[1051]. Pelo Brasil, a Fragata "Independência" realizou a Operação Guinex-I, em 2021, na área marítima do golfo da Guiné, com o objetivo de incrementar as capacidades de segurança marítima, tanto brasileiras como dos países da região, por meio de exercícios combinados e de adestramento mútuo.[1052] Em 2022, houve a Guinex-II, que visou a promover a interoperabilidade com as Marinhas e Guardas Costeiras na área do golfo da Guiné, como Côte d'Ivoire, São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde[1053], por meio de exercícios no mar e no porto, mantendo a representação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul[1054]. As operações incluem embarque e inspeção de embarcações, manobras de lanchas rápidas, técnicas de operações especiais, entre outras.

Em 20 de setembro de 2022, foi publicada uma declaração conjunta de um grupo de países atlânticos[1055], inclusive o Brasil. Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios em comum da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela.

[1049] A edição de 2022 decorreu em cinco zonas do oceano Atlântico e golfo da Guiné, estendendo-se do Senegal a Angola e através da CEEAO e da CEEAC. As 32 nações participantes foram: Angola, Bélgica, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d'Ivoire, RDC, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Holanda, Nigéria, Polônia, Portugal, Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo e EUA. Participaram também a CEEAO e a CEEAC.

[1050] A Marinha Francesa organiza anualmente de três a quatro exercícios regionais, culminando em um grande exercício anual chamado Exercício para Operações Marítimas da Grande Marinha Africana (NEMO). Também realiza patrulhas na costa da região.

[1051] Houve boatos recentes sobre uma possível base militar chinesa na Guiné Equatorial.

[1052] No período atracado em Malabo, foram conduzidos adestramentos em terra e no mar com a Marinha da Guiné Equatorial, com o propósito de aumentar a interoperabilidade entre as Forças Navais. As ações voltadas para a abordagem, visita e inspeção nos navios foram o foco. Antes de regressar ao Brasil, a Fragata "Independência" também visitou São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde.

[1053] Outras marinhas que atuam na região também participam dos exercícios, como Benin, França, Portugal, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, EUA, entre outras.

[1054] Houve poucas diferenças entre as operações. Dentre elas, cumpre salientar: na Guinex-II houve mais reuniões preparatórias e maior alinhamento para a execução das atividades; também se destaca os interesses comerciais, uma vez que o Brasil pretendeu apresentar seus produtos de defesa.

[1055] Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Espanha, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Irlanda, Mauritânia, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Senegal e EUA.

VII. Questões de segurança e defesa na política externa brasileira

a) Política externa, segurança nacional e defesa nacional

i. Conceitos

Em linhas gerais, conforme a *Encyclopedia Britannica*, "a política externa é o conjunto de objetivos políticos que um determinado Estado almeja alcançar nas suas relações com os demais países do mundo" (em tradução livre). Segundo a mesma fonte, "o desenvolvimento da política externa é influenciado por considerações domésticas, as políticas ou comportamento de outros Estados, ou planos para desenvolver projetos geopolíticos específicos. Leopold von Ranke enfatizou a primazia da geografia e das ameaças externas na formação da política externa, mas escritores posteriores enfatizaram fatores domésticos. A diplomacia é ferramenta da política externa, e guerra, alianças e comércio internacional podem ser manifestações dela" (em tradução livre). Outras definições de política externa, como a do Politize-se, incluem a ideia de política (pública), isto é, "conjunto definido de medidas, decisões e programas utilizado pelo governo de um país"; no caso particular da política externa, seu objetivo seria "projetar e direcionar suas ações políticas no exterior". "Uma política externa pode ter objetivos concretos, por exemplo, visando a negociações ou ao estabelecimento de acordos comerciais. Mas, pode também ter objetivos abstratos, como uma aproximação política e cultural, por exemplo, pela formação de fóruns de diálogo e encontros simbólicos. Além disso, a Política Externa pode ser pensada: Bilateralmente – ou seja, como um país se relacionará com outro país específico; Multilateralmente – considerando a participação do país em organizações e fóruns internacionais". Há uma série de outros elementos que poderiam aparecer na definição, como projeção de poder ou de interesses no sistema internacional ou junto a outros atores, diferentes dimensões da política externa (política, militar, econômico-comercial, cultural).

As melhores definições de segurança nacional e de defesa nacional, para o CACD, são aquelas da Política Nacional de Defesa (PND) vigente. A segurança nacional é definida como "condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais". A defesa nacional, por sua vez, é definida como "conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". Os conceitos sofreram pequenas modificações na versão da PND que está em apreciação pelo Congresso Nacional. A segurança nacional é definida como "a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais". A defesa nacional é definida como "o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". É interessante notar que a PND em apreciação também define o conceito de poder, como: "a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, o qual se manifesta em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica".

ii. Interligação entre os conceitos

Pelos conceitos, nota-se que política externa e política de defesa são políticas públicas em que, entre seus objetivos, se ressalta a promoção da segurança nacional, isto é, de condição que permite "a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais". "A interface entre ambas as políticas é a promoção da paz e da segurança, por meio da diplomacia e da força, com a possibilidade de emprego do componente militar."

Os vínculos entre política externa e de defesa não se limitam, entretanto, à promoção da segurança nacional. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012, "a consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País, que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquela salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional". Na versão de 2016 do LBDN, afirma-se que "pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa, historicamente voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento". Finalmente na versão de 2020 do LBDN, afirma-se que "a Defesa e a Diplomacia são importantes vetores para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, o que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece salvaguardas imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional. (...) Um cenário internacional caracterizado por incertezas tem influência direta tanto na definição da política externa brasileira, quanto em sua política de defesa. (…) As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta dos Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores. A participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa defenderem, no exterior, os interesses brasileiros. Essa atuação conjugada deve visar à diversificação de parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas de nações amigas, de maneira a fortalecer as relações entre países. Dotado de uma efetiva defesa, principalmente de uma adequada capacidade de dissuasão, o Brasil terá condições de inibir possíveis agressões a seu território e a sua população e de defender seus interesses. Ao mesmo tempo, a crescente cooperação com as nações sul-americanas em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis tensões ou crises entre os Estados da região e contribuirá para a manutenção de um ambiente pacífico no entorno estratégico brasileiro. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa. Diante desses desafios, fica potencializada a importância da implementação da PND e da Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio da realização de ações coordenadas entre diferentes órgãos governamentais". A PND 2020, por sua vez, afirma que "a paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do Desenvolvimento, para a redução das deficiências estruturais das nações; da Diplomacia, para a conjugação dos interesses conflitantes de países; e da Defesa, para a dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis. Esses três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa – devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais".

Como exemplos históricos do caso brasileiro, pode-se recorrer à discussão sobre o processo de formação do território brasileiro, que conjugou elementos diplomáticos e militares, isto é,

políticas externa e de defesa com o objetivo de promover a segurança. Destaca-se a frase do Barão do Rio Branco: "Nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte. É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade." Como elementos mais contemporâneos, pode-se referir-se aos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil.

b) Documentos estratégicos do Ministério da Defesa

i. Política Nacional de Defesa (PND)

Grosso modo, segundo o Ministério da Defesa, "a PND é o principal documento de planejamento da defesa do país. Ele estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas de poder. A END, por sua vez, pretende definir como fazer o que se determinou na PND. Já o chamado LBDN apresenta uma visão geral da defesa e das Forças Armadas, tendo como principal propósito permitir transparência, promovendo assim a confiança mútua entre os países".

"Voltada, prioritariamente, contra ameaças externas, a PND é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa. Estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. A PND está dividida em duas partes: uma política, que aborda os conceitos e objetivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo; e outra estratégica, focada nas orientações e diretrizes inerentes à segurança nacional. Tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, a PND tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país. O documento, além disso, ressalta a necessidade de todo cidadão brasileiro estar consciente de seu dever para com a Defesa Nacional, haja vista que, apesar de defender a paz entre as nações, o Brasil não está imune a antagonismos capazes de ameaçar seus interesses. Aprovado originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), o documento foi atualizado em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND)".

Segundo a PND 2012, os objetivos nacionais de defesa são:

1) garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
2) defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
3) contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
4) contribuir para a estabilidade regional;
5) contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
6) intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
7) manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
8) conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
9) desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
10) estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
11) desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

ii. Estratégia Nacional de Defesa (END)

Também segundo o Ministério da Defesa, "a END estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do País tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional. Uma apropriada estrutura de defesa propicia uma maior estabilidade ao País e assegura a proteção de seu território, de sua população e de setores estratégicos da economia. A END é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, vinculando o conceito e a política de independência do País à responsabilidade constitucional das Forças Armadas de resguardar nossa soberania. O documento institui ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva a modernização da estrutura nacional de defesa. Também trata das questões político-institucionais que garantam os meios para fazer com que o governo e sociedade se engajem decisivamente na "grande estratégia" de segurança da nação. Além disso, aborda temas propriamente militares, estipulando orientações e paradigmas para a atuação operacional da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A END está estruturada em quatro eixos principais, que abordam: como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra; a reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil); a composição dos efetivos das Forças Armadas; o futuro do Serviço Militar Obrigatório, observando a necessidade das Forças Armadas serem formadas por cidadãos oriundos de todas as classes sociais. Lançada em 2008, a END foi revista em 2012, quando foi aprovada a versão atualmente em vigor".

iii. Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

Ainda, segundo o Ministério da Defesa, "o LBDN é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania. Além de aportar transparência quanto à atuação das Forças Armadas, prestando contas sobre a adequação da estrutura de defesa disponível no país, serve de instrumento para estimular o debate sobre esse tema no âmbito do Congresso Nacional, da burocracia federal, da Academia e da sociedade em geral. Para fora do País, tem o objetivo de compartilhar as motivações e finalidades do instrumento militar junto à comunidade internacional para, assim, constituir mecanismo de construção de confiança mútua entre o Brasil e as nações amigas, especialmente as vizinhas. Nesse sentido, o LBDN contribui também para fortalecer a cooperação entre os países da América do Sul, de modo a estimular a organização de uma comunidade de paz e segurança no entorno estratégico brasileiro, possibilitando a opção por soluções pacíficas e eliminando a hipótese de conflitos na região. O LBDN, por fim, representa um grande esforço democrático na construção de um conceito de Defesa Nacional. Elaborado com a participação da comunidade acadêmica, do setor empresarial e da sociedade em geral, por meio de audiências públicas realizadas em diferentes cidades do País, possibilita não só aprofundar o conhecimento da população sobre a temática militar, bem como engajá-la nas indispensáveis discussões relacionadas à Defesa Nacional".

De acordo com a Lei Complementar nº 136/2010, o LBDN deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

1) cenário estratégico para o século XXI;
2) política nacional de defesa;
3) estratégia nacional de defesa;
4) modernização das Forças Armadas;
5) racionalização e adaptação das estruturas de defesa;
6) suporte econômico da defesa nacional;
7) as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e
8) operações de paz e ajuda humanitária.

A Resolução 829, do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2002, incentivou a elaboração de Livros Brancos de Defesa como mecanismo de promoção de confiança mútua e segurança nas Américas.

As atualizações de 2016 dos três documentos foram aprovadas pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 179, em dezembro de 2018, mas sua entrada em vigor não está reconhecida nas informações oficiais do sítio do Ministério da Defesa. Em junho de 2020, o Executivo encaminhou ao Congresso as novas versões, que ainda estão em apreciação. Em junho de 2022, os textos foram aprovados no Senado e atualmente aguardam manifestação do plenário da Câmara dos Deputados. As atualizações são encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Executivo, atendendo ao que estabelece a Lei Complementar nº 136/2010, segundo a qual os três documentos devem ser enviados ao Legislativo a cada quatro anos, com suas respectivas atualizações, a partir de 2012.

iv. Interface e intersecção entre os três documentos estratégicos de defesa e a política externa brasileira

Em termos gerais, a PND traz diferentes aspectos de interface com a política externa brasileira: discussão e análises sobre ambiente internacional contemporâneo; ordem internacional; globalização; multilateralismo; princípios de Direito Internacional; questão ambiental; ambiente regional, entorno estratégico, Atlântico Sul e fronteiras; terrorismo; desarmamento e armas de destruição em massa; e promoção da paz e da segurança internacionais.

A END traz discussões e análises dos seguintes temas de interface: soberania e independência nacionais; setores estratégicos (nuclear, cibernético e espacial); grande estratégia; estabilidade regional e presença das Forças Armadas nas fronteiras; operações de paz; e integração sul-americana.

O LBDN traz discussões e análises dos seguintes temas de interface: indissociabilidade entre política externa e de defesa; ambiente estratégico (incluindo sistema internacional, sistemas regionais e Atlântico Sul); participação em foros internacionais; consolidação da integração regional; regimes internacionais de desarmamento e não proliferação, de controle de bens sensíveis, do mar, da Antártida, do espaço exterior e do meio ambiente; e novas tecnologias da informação e da comunicação.

v. Integração sul-americana e entorno estratégico

Na PND de 2012, afirma-se que "a América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região. A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos". Naquele momento, são indicados como fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico o fortalecimento da integração, incluindo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), bem como consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e dos diálogos na cúpula América do Sul-África (ASA) e no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Exceto a menção à ZOPACAS, nada disso se mantém na PND 2020. Avaliou-se, em 2012, que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul.

Nas END 2012 e 2020, uma das estratégias de defesa é estimular a integração da América do Sul. Ademais, algumas hipóteses de emprego das Forças Armadas listadas na END 2012 estão relacionadas ao entorno regional, como a ameaça de guerra no Atlântico Sul.

A PND 2020 estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui quatro regiões geográficas: a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica.

O LBDN 2020 afirma: "A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico das políticas externa e de defesa brasileiras, pois o País reconhece, no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos, um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. A região sul-americana tem apresentado baixa incidência de tensões ou crises entre Estados. É também uma das regiões do planeta livre de armas de destruição em massa. A postura conciliatória do Brasil, que convive em paz com seus vizinhos há mais de um século, tem contribuído historicamente para a estabilização da região. Esse legado deve ser valorizado e preservado. Manter a estabilidade e a prosperidade do entorno brasileiro reforça a segurança do País e tem efeitos positivos sobre todos os países da América do Sul. A Defesa atua com destaque na estrutura da OEA, em função de sua participação efetiva na Junta Interamericana de Defesa (JID), além de participar ativamente em atividades de caráter humanitário, como na atuação e na preparação de desminagens, em antigas zonas de conflito no continente. É importante destacar que existem outros fóruns em nível regional e sub-regional, como os encontros de Chefes de Estados-Maiores e de Comandantes de Forças Armadas; a Comissão de Segurança Hemisférica; a Conferência de Ministros de Defesa das Américas; a Conferência dos Exércitos Americanos; a Conferência Naval Interamericana; e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas. O Brasil tem especial interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes e de vital importância para o comércio mundial e nacional. Por isso, dedica especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da ZOPACAS. O aumento de incidentes de pirataria e roubo no Golfo da Guiné, por exemplo, evidencia a importância de fortalecimento da ZOPACAS, com vistas a contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos Estados

costeiros daquele Golfo de prover a segurança marítima e a estabilidade na região. A cooperação mantida no âmbito da ZOPACAS estende-se a temas ambientais e de sustentabilidade."

Sobre o programa antártico brasileiro, o LBDN 2020 afirma que está estruturado em três vertentes, incluindo a "Logístico-Operacional, coordenada pela Marinha do Brasil e com a orientação política do Ministério das Relações Exteriores". Para mais detalhes sobre o programa antártico brasileiro, consultar seção VI do tópico 5.6 deste tomo.

vi. Tratamento de questões sobre sistema internacional e diferentes regimes

A PND 2012 afirma que "o mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período de confrontação ideológica bipolar. O fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais vigentes desde a Segunda Guerra Mundial. Nesse ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovam-se conflitos de caráter étnico e religioso, exacerbam-se os nacionalismos e fragmentam-se os Estados, situações que afetam a ordem mundial. Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito. Por outro lado, o aprofundamento da interdependência dificulta a precisa delimitação dos ambientes externo e interno. Com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais. (...) A configuração da ordem internacional, caracterizada por assimetrias de poder, produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz. A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo Direito Internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade".

A PND 2020 traz avaliação um pouco distinta: "Ao contrário do que se anunciava no pós-Guerra Fria, quando a distensão mundial e a globalização reduziram os níveis de confrontação e ampliaram a prosperidade econômica em um contexto de redução do Estado, nos últimos anos tem crescido o espectro do conflito estratégico militar entre as maiores potências e ressurgido a competição pela supremacia global. (...) A configuração internacional, caracterizada por assimetrias de poder, gera tensões e instabilidades que somadas a conflitos de caráter étnico e religioso contribuem para o surgimento de grupos insurgentes e de organizações terroristas ou criminosas que tendem a incrementar a guerra irregular e a possibilidade do uso de artefatos nucleares, biológicos, químicos, radiológicos ou explosivos. Além disso, a rivalidade entre Estados, tanto em nível global quanto regional, repercute na necessidade de expansão dos gastos militares de defesa. (...) Em relação a sistemas de informações, de gerenciamento e de comunicações, tornar-se-ão mais frequentes os acessos indesejados, inclusive com eventuais bloqueios do fluxo de informações de interesse nacional, capazes de expor ou paralisar atividades vitais para o funcionamento das instituições do País. No campo militar, esses acessos poderão afetar, ou mesmo inviabilizar, operações militares, em face da dificuldade ou da impossibilidade de se exercerem as ações de Comando, Controle e Inteligência. Há uma tendência mundial de aumento das desigualdades tecnológicas e de produção entre os países, muito em função do papel desempenhado pelas novas tecnologias e pelos investimentos em inovação. As tecnologias disruptivas acentuarão as assimetrias na área da Defesa, influenciando o equilíbrio de poder regional e mundial e subvertendo tradicionais conceitos e lógicas da geopolítica. (...) Impactos

provocados por mudanças climáticas ou por pandemias poderão acarretar graves consequências ambientais, sociais, econômicas e políticas, exigindo pronta resposta do Estado".

Na END 2012, há o objetivo de preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. Além disso, entre as hipóteses de emprego das Forças Armadas estão as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassem os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico, e a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País. Na END 2020, são estratégias de defesa a promoção da cooperação internacional e atuação em organismos internacionais, além de atuação com base no multilateralismo.

De acordo com o LBDN 2020, "o Brasil trabalha para que os fóruns de concertação multilaterais, em especial os que integram as Nações Unidas (ONU), tornem-se mais representativos da realidade mundial do século XXI. A eficácia e a legitimidade das decisões e das políticas adotadas pela ONU serão tanto maiores quanto maior for sua capacidade de expressar interesses dos países que a compõem. O pleito do País com relação à reforma abrangente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em particular, responde a esse projeto inclusivo que motiva, há décadas, a política externa brasileira. Uma expressão evidente da crescente importância do Brasil na área de paz e segurança internacional tem sido a participação em operações de paz. Tais operações são um dos principais instrumentos à disposição da comunidade internacional para lidar com ameaças de conflito, bem como evitar que países em situações de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada. Ao lado de fundos, agências e programas da ONU, missões de paz são importante face dessa Organização, uma vez que representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva. (...) O Brasil tem sólida tradição de resolução pacífica de controvérsias e compromisso com o Direito Internacional. A primeira Constituição republicana brasileira (1891) proibiu a guerra de conquista e, desde sua estreia em fórum global, na Segunda Conferência de Paz de Haia (1907), o País preconiza a igualdade jurídica entre os Estados, recusando tratados e acordos discriminatórios. Os contenciosos territoriais do País foram solucionados por negociações diplomáticas e arbitragens internacionais, que consolidaram as fronteiras com os países limítrofes. Desse modo, o Brasil antecipou-se a princípios que motivaram a criação da Liga das Nações (LDN, 1919) e da ONU (1945). (...) O Brasil, à luz dos princípios constitucionais que regem suas relações internacionais, pauta-se pela participação proativa nas negociações que envolvem temas de desarmamento e não proliferação. A partir das inquestionáveis necessidades de segurança ditadas pelo cenário político-estratégico de defesa, entende que medidas realistas e críveis de redução ou eliminação de armamentos e que a verificação transparente desses processos podem vir a ser adotados multilateralmente, propiciando ambiente de confiança mútua entre Estados soberanos. O Brasil é um dos signatários originais da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas e sua Destruição (CPAQ), que proíbe o desenvolvimento, produção, aquisição, armazenagem, retenção, transferência e uso desse tipo de armamento. O País é parte da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas e Toxínicas e sua Destruição (CPAB), que proíbe o desenvolvimento, produção e estocagem dessas armas. Desde o início dos anos 1990, o Brasil tem participado, com pessoal, das campanhas de desminagem do Programa de Ação Integral contra Minas Antipessoal nas Américas e na África, com expressivos resultados em termos de números de minas desativadas e áreas varridas. O País é parte, ainda, na Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas

Antipessoal e sobre sua Destruição (Convenção de Ottawa). Além disso, o Brasil tem atuado no favorecimento das discussões relacionadas com a prevenção da corrida armamentista no espaço sideral, defendendo a adoção de um instrumento internacional juridicamente relevante nessa matéria. No que se refere ao armamento convencional, o Brasil é parte da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem Ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC). (...) À parte de todos os tratados relativos à não proliferação de armas de destruição em massa, o Brasil é membro de regimes informais de controles de exportações nas áreas nuclear (Grupo de Supridores Nucleares – NSG, na sigla em inglês) e missilística (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR, na sigla em inglês). Esses regimes elaboram diretrizes e negociam listas de bens e tecnologias cujas exportações devem ser controladas pelos Estados-Membros, uma vez que podem ser usados em programas de desenvolvimento e fabricação de armas de destruição em massa, inclusive seus vetores (mísseis). (…) O Brasil entende que segurança, paz e desenvolvimento são dimensões indissociáveis das questões da não proliferação de armas de destruição em massa e de desarmamento. Trata-se de um campo marcado por forte estratificação, ilustrado pela diferenciação feita pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) entre Estados que possuem armas nucleares e Estados que não as possuem. A posse de armas de destruição em massa (nucleares, sobretudo) e de seus veículos lançadores (mísseis de longo alcance), bem como a participação em alianças que se baseiam na possibilidade de emprego – ainda que em última instância – de tais armas, continua a ser fator crucial nas relações internacionais, com implicações diretas para a defesa e a segurança internacional. O País possui credenciais consolidadas na área de não proliferação. A Constituição Federal veda a utilização da energia nuclear para fins não pacíficos. O arranjo constituído em torno da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) é sem precedentes e submete o Programa Nuclear Brasileiro a duas organizações internacionais, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a ABACC, que desempenham suas atividades de controle, contabilidade e aplicação de salvaguardas de maneira independente. Além do TNP, o Brasil é parte do Tratado de Tlatelolco, que criou, na América Latina e no Caribe, a primeira zona livre de armas nucleares em uma região densamente povoada do mundo. A atuação internacional do Brasil nessa área busca reforçar a independência nacional e garantir que normas internacionais contra a proliferação de armas de destruição em massa não sejam incompatíveis com a capacitação tecnológica autônoma, inclusive em setores estratégicos, como o nuclear". Há ainda seções específicas para os regimes para espaço marítimo, continente antártico, espaço exterior, meio ambiente e espaço cibernético.

c) Projetos estratégicos das Forças Armadas

Segundo o Ministério da Defesa, "a partir das diretrizes estabelecidas na END, o Ministério da Defesa definiu os projetos estratégicos que permitirão ao país desenvolver capacidade para defender, com eficiência, sua soberania e seus interesses. Prioritárias, essas iniciativas contam com aportes financeiros que garantem sua execução continuada. Todos esses projetos, além disso, foram incluídos no Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), principal instrumento que o Estado dispõe para garantir o fornecimento dos meios que as Forças Armadas necessitam".

A seguir, alguns dos projetos atualmente considerados estratégicos pelo Ministério da Defesa, para cada uma das armas das Forças Armadas: Aeronáutica (F-X2, KC-390, PESE, A-1M/AM-X e VANT-FAB), Exército (Sisfron, Guarani e Proteger) e Marinha (Programa Nuclear da Marinha, Construção do Núcleo do Poder Naval e SisGAAz).

i. Projetos estratégicos da Força Aérea Brasileira

De acordo com o Ministério da Defesa:

"O Projeto F-X2, concebido para o reequipamento da frota de aeronaves de caça supersônicas da Força Aérea, contempla a aquisição, numa primeira fase, de 36 caças multimissão para substituir os Mirage 2000, desativados em 2013. No processo de seleção da aeronave, cinco aspectos principais foram levados em consideração: transferência de tecnologia; domínio do sistema de armas pelo Brasil; acordos de *offset*; características técnico-operacionais; fator comercial. Ao final de 2013, o governo brasileiro optou pela aquisição da aeronave sueca Saab JAS 39 Gripen NG. A aquisição dessas aeronaves irá promover um enorme incremento nas capacidades de combate da aviação de caça. A defesa aérea do Brasil irá alcançar patamares das mais modernas Forças Aéreas do mundo. As características multimissão desse vetor, que incorpora tecnologia e interface com armamentos de última geração, irão permitir o seu emprego nos mais diversos cenários. A montagem das aeronaves no Brasil, na fábrica da Embraer Defesa e Segurança em Gavião Peixoto-SP, e o desenvolvimento e transferência de tecnologias pelo Centro de Projetos de Desenvolvimento do Gripen irão gerar milhares de empregos de altíssimo nível técnico e incrementar as capacidades da indústria nacional." O Brasil recebeu as primeiras quatro aeronaves operacionais em 2022. O cronograma prevê entregas dos 36 caças até 2027, com possibilidade de adquirir lote adicional.

"O Projeto KC-X deu origem à aeronave KC-390, uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo, capaz de operar em pistas com pouco preparo, localizadas em qualquer latitude e longitude do globo terrestre. O KC-390 substituirá, com vantagens, a frota de C-130 Hércules da Força Aérea Brasileira (FAB). Essa aeronave será uma das mais importantes ferramentas da Aeronáutica para cumprir sua missão constitucional e prover a integração nacional, bem como a mobilidade estratégica necessária às forças de defesa do Brasil. O Comando da Aeronáutica assinou contrato com a Embraer para o desenvolvimento, fornecimento de protótipos e preparação da industrialização da aeronave." O contrato da FAB com a Embraer, fabricante do modelo, foi revisado, em 2022, para um total de 19 aeronaves, de 28, originalmente.

"O Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE) é apresentado pelo desenvolvimento e/ou aquisição de meios de lançamento, plataformas espaciais (como satélites de comunicações, sensoriamento remoto e determinação de coordenadas geográficas) e estações de controle de lançamento. Possui cunho civil e militar, pois tem o potencial de atender a toda esfera governamental. No âmbito da Defesa, o programa proverá a infraestrutura espacial necessária ao funcionamento de diversos projetos estratégicos, como os Sistemas de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), de Proteção da Amazônia (SIPAM), entre outros."

"O Projeto A-1M pretende modernizar as aeronaves A-1, o avião de ataque ar-superfície usado pela Força Aérea Brasileira nas missões de interdição, apoio aéreo e reconhecimento. A ideia é ampliar sua capacidade operacional e de sobrevivência em ambientes hostis. O projeto vai, ainda, instalar um reforço estrutural que permitirá aos A-1 alcançar quatro mil horas de vida em fadiga, o que vai ampliar a vida útil das aeronaves. Das 52 aeronaves A-1 existentes na FAB, 43 serão modernizadas."

"O Projeto Vant-FAB pretende dotar a Força Aérea Brasileira de um sistema completo de Veículos Aéreos Não Tripulados (Vants) e, ainda, desenvolver tecnologia nacional similar aos sistemas importados. Além de garantir maior eficiência na defesa nacional, pretende-se que a Base Industrial de Defesa alcance um elevado nível de autonomia tecnológica, o que possibilitará o

fornecimento de sistemas Vant que atendam os requisitos operacionais das Forças Armadas Brasileiras, em alinhamento com diretrizes definidas pelo Ministério da Defesa."

ii. Projetos estratégicos do Exército Brasileiro

De acordo com o Ministério da Defesa:

"O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) pretende fortalecer a capacidade de ação do Exército Brasileiro na faixa de fronteira do país, uma área de 16.886 quilômetros de extensão. Trata-se de um conjunto integrado de recursos tecnológicos, tais como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência que, aliados a obras de infraestrutura, vão reduzir vulnerabilidades na região fronteiriça. O projeto piloto já está em fase de execução na cidade de Dourados (MS)." Em 2022, o Exército e a Embraer assinaram o contrato para a Fase Dois do Sisfron, após a implantação exitosa da Fase Piloto.

"O Projeto Guarani tem o objetivo de dotar o Exército Brasileiro de uma nova família de blindados sobre rodas. Esses veículos substituirão os atuais Urutu e Cascavel, em uso há mais de 30 anos. A primeira viatura desenvolvida pelo projeto foi a Viatura Blindada de Transporte de Tropa Média de Rodas Guarani (VBTP-MR Guarani)." As primeiras unidades foram entregues em 2014, e, atualmente, o Exército opera mais de 500 delas.

"O Projeto Proteger pretende ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de resguardar as estruturas estratégicas terrestres do país, tais como ferrovias, aeroportos, usinas hidrelétricas, portos etc. Ele também servirá como complemento aos sistemas de segurança pública do país. Em articulação com programas como o Sisfron e o Projeto Defesa Cibernética, o Proteger surge a partir da necessidade de garantir a integridade de instalações e serviços que, se interrompidos, provocariam sério impacto econômico, social e ambiental. Sua implementação também é importante para os planejamentos de segurança em grandes eventos, para o apoio à Defesa Civil, para o atendimento à população em calamidades e para as medidas de contraterrorismo."

iii. Projetos estratégicos da Marinha do Brasil

De acordo com o Ministério da Defesa:

"O Programa Nuclear da Marinha, iniciado em 1979, está dividido em dois grandes projetos: o domínio do ciclo do combustível nuclear e o Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica (Labgene). O Brasil já domina o ciclo de produção do combustível nuclear. A Marinha inaugurou, em fevereiro de 2012, a Unidade Piloto de Hexafluoreto de Urânio (Usexa), última etapa para o domínio pleno do ciclo. O Labgene tem o propósito de desenvolver a capacidade tecnológica para o projeto, construção, operação e manutenção de reator nuclear do tipo PWR (Pressurized Water Reactor) que será empregado na propulsão do primeiro Submarino Nuclear (SN-BR) a ser construído no Brasil."

"O projeto de construção do Núcleo do Poder Naval pretende ampliar e modernizar a capacidade operacional da Marinha do Brasil. O plano, elaborado a partir da END, se estrutura na aquisição e distribuição de material, navios e instalações da Marinha. O Núcleo do Poder Naval é formado por programas que têm o propósito de expandir e modernizar a Força Naval. Dentre eles está o desenvolvimento de submarinos convencionais e de propulsão nuclear (PROSUB) e a construção de um estaleiro e base naval. Também está prevista a construção de Navio-Aeródromo (Pronae), de Navio-Anfíbio (Pronanf), de Meios de Superfície (Prosuper) e a produção de navios-patrulha de 500 toneladas e de corvetas Classe Barroso."

"O PROSUB é um programa a cargo da Marinha do Brasil que tem como objetivo a produção de quatro submarinos convencionais e a fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Lançado em 2008, o PROSUB contempla, além dos submarinos, a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, que engloba os Estaleiros, a Base Naval e a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) no município de Itaguaí (RJ). O valor previsto total do PROSUB é de R$ 37,1 bilhões, já tendo sido investidos mais de R$ 18,3 bilhões. Como resultados iniciais, foi inaugurado, em fevereiro de 2018, o Estaleiro de Construção e em dezembro de 2018 foi lançado ao mar o Submarino Riachuelo, o primeiro submarino construído no âmbito do Programa." O segundo submarino convencional, o Humaitá, foi lançado ao mar em dezembro de 2020. O Riachuelo foi transferido, em setembro de 2022, para o setor operativo da frota após passar por extensivo cronograma de testes, ao qual o Humaitá está ainda sendo submetido. Os próximos dois submarinos convencionais, o Tonelero e o Angostura, deverão ser lançados ao mar em 2023 e 2024, respectivamente, enquanto o submarino nuclear, o Álvaro Alberto, deverá ser lançado ao mar em 2031. "País com dimensões continentais de 8,5 mil quilômetros de costa, o Brasil tem o mar como uma forte referência em todo o seu desenvolvimento. A imensa riqueza das águas, do leito e do subsolo marinho nesse território justifica seu nome: Amazônia Azul. Para proteger esse patrimônio e garantir a soberania brasileira no mar, a Marinha do Brasil investe na expansão da força naval, sendo o PROSUB parte essencial desse investimento. O PROSUB dotará a indústria brasileira da defesa com tecnologia nuclear de ponta. A concretização do programa fortalece, ainda, setores da indústria nacional de importância estratégica para o desenvolvimento econômico do país. Priorizando a aquisição de componentes fabricados no Brasil, o PROSUB é um forte incentivo ao nosso parque industrial. Além disso, o Programa gera 4.800 empregos diretos e 12.500 indiretos, e conta com a participação de cerca de 700 empresas, três universidades e institutos de pesquisa."

"A Marinha do Brasil iniciou, em 2017, o Programa 'Classe Tamandaré' com o objetivo de promover a renovação da esquadra com quatro navios modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega para o período entre 2025 e 2028. O Programa Classe 'Tamandaré' advém de uma necessidade imediata de renovação dos meios navais da Esquadra, visando incrementar a capacidade de defesa (monitoramento e proteção). Serão navios com alto poder combatente, capazes de proteger a extensa área marítima brasileira, com mais de 5,7 mil km^2, denominada 'Amazônia Azul', realizar operações de busca e salvamento e atender compromissos internacionais, entre outras tarefas. O Programa é um elemento fundamental e um meio indispensável, não só para o controle de áreas marítimas de interesse, evitando o acesso de meios não desejáveis pelo mar, como também para que o País atue sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa, de forma compatível com a inserção do Brasil no cenário internacional." O lançamento da Fragata Tamandaré está estimado para junho de 2024, e a sua entrega para a Marinha do Brasil deverá ser realizada em dezembro de 2025. O Programa Fragatas Classe Tamandaré contempla ainda a entrega subsequente de mais três navios até dezembro de 2029.

"O Programa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) tem por missão monitorar e controlar, de forma integrada, as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e as áreas internacionais de responsabilidade para operações de Socorro e Salvamento (SAR: *Search and Rescue*), a fim de contribuir para a mobilidade estratégica, representada pela capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, emergência, agressão ou ilegalidade. Os benefícios associados ao SisGAAz podem ser sumarizados como sendo de inteligência, socioeconômicos e militares. Os benefícios socioeconômicos serão observados na minimização da evasão de riquezas

por vias marítimas, maximização da proteção contra o narcotráfico e do controle de danos ambientais. Os benefícios militares serão observados no aperfeiçoamento do emprego racional, eficiente e eficaz dos meios navais na vigilância da Amazônia Azul e na redução do risco de interrupção da exploração dos recursos minerais por ameaças. A Fase I é composta por um centro de Comando e Controle instalado no Comando de Operações Navais, na Capitania dos Portos do Rio de Janeiro e no Comando do 1º Distrito Naval. Estes Centros receberão em tempo real as informações dos Sensores fixos instalados na Baia da Guanabara e farão a fusão dos dados e apresentarão um quadro único e coerente. A Fase II consiste na instalação de sensores fixos para monitorar a área marítima entre a Ilha Grande e Cabo Frio, além de dez Navios da Marinha, cinco Centros de Operações em Distritos Navais, duas unidades de vigilância submarina e o Combatente do Futuro para o Corpo de Fuzileiros Navais. Em desenvolvimento desde 2009, o sistema se divide em Sistema de Monitoramento da Amazônia Azul (voltado às atividades de prevenção e controle) e Sistema de Proteção da Amazônia Azul (voltado às atividades de defesa e reação). Por meio de sensores e sistemas específicos permitirá 'a coleta de dados (monitoramento), a fusão e o processamento destes, produção de informação para apoio à decisão e finalmente a tomada de decisão para que os meios disponíveis possam atuar (proteção)'." Em 2015, foi lançado o projeto-piloto do SisGAAz: "O projeto, iniciado em 2015, consiste em um sistema com o objetivo principal de desenvolver uma ferramenta para comando, controle, inteligência e busca e salvamento, para uso militar e civil. Totalmente desenvolvido pela Marinha do Brasil, sua principal característica é a interface com uma rede de sensores que, aliada às informações colaborativas, permitem a fusão e o esclarecimento de dados, formando um quadro operacional único que propicia um retrato instantâneo do que está acontecendo na área controlada. Outra característica do projeto é a possibilidade de indicar a ocorrência de possíveis ilícitos ou irregularidades que demandem a averiguação, por parte das organizações governamentais. O sistema se encontra em desenvolvimento, mas já é utilizado em operações pontuais da Marinha, como por exemplo, durante os Jogos Olímpicos de 2016." A implementação do SisGAAz está alinhada com progresso em outros projetos estratégicos, como o PESE da Aeronáutica.

iv. Interface entre os projetos estratégicos de defesa e a política externa brasileira

A maioria desses projetos e de muitas outras iniciativas das Forças Armadas se desenvolve num marco de cooperação internacional, com participação do Ministério das Relações Exteriores.

Na Aeronáutica, no caso do FX-2, a menção à Suécia é importante, estendendo-se inclusive ao estabelecimento de uma parceria estratégica entre ambos em 2009. Argentina, Portugal e Tchéquia são parceiros no desenvolvimento e fabricação de parte da estrutura do KC-390. Além do fato de o programa AM-X ter sido originalmente parceria do Brasil com a Itália, como parte do atual projeto estratégico, serão modernizadas 14 unidades para o padrão A-1M pela Embraer e Elbit Systems (Israel). Parte do PESE, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), foi construído na França pela empresa Thales Alenia Space e lançado da Guiana Francesa. Ainda no caso da Força Aérea, recordam-se outros projetos, como a cooperação com a África do Sul nos mísseis A-DARTER, encerrado em 2019; a descontinuidade de projetos de VANT da UNASUL ou do avião de treinamento UNASUL-1; e a as aquisições, desde o início do século XXI, de helicópteros de combate da Rússia (programa AH-X) e de transporte e treinamento da França (com desenvolvimento de helicópteros pela Helibras, programa HXBR).

No caso do Exército, fruto da parceria com a italiana Iveco, o VBTP-MR Guarani, um blindado anfíbio com capacidade para até onze tripulantes, é o primeiro modelo projetado e

fabricado na unidade da Iveco Veículos de Defesa no Brasil – a única fora da Europa. Em relação às fronteiras e ao Sisfron, é impossível não mencionar a cooperação com os países vizinhos, bem como com aqueles que contribuem para a integração de comunicação entre sensores, decisores e atuadores, responsáveis por monitorar todos os processos de segurança nas faixas limítrofes, como a Suécia (Saab). Em termos de segurança de grandes eventos, uma das dimensões do Proteger, o Brasil desenvolveu cooperação com diversos países. Outros projetos do Exército com envolvimento de parceiros internacionais são o ASTROS 2020, com produtos e serviços de diferentes países com os quais a Avibrás tem parceria; o veículo Gaúcho, em parceria com a Argentina; ou os diversos projetos estruturantes de Defesa Cibernética, incluindo cooperação com Argentina.

No caso da Marinha, o PROSUB foi concebido através da parceria estratégica estabelecida entre o Brasil e a França em 2006. Só seis países no mundo constroem e operam submarinos com propulsão nuclear – os P5 (EUA, Reino Unido, Rússia, França e China) e a Índia. Destes, apenas dois produziam, na época, submarinos convencionais e nucleares, tendo a França concordado em transferir tecnologia ao nível requerido. A DCNS é a empresa francesa responsável pela Transferência de Tecnologia, exceto na área nuclear, que presta assistência técnica à Marinha do Brasil, tanto na construção dos submarinos brasileiros, onde é a autoridade de projeto, no projeto e na construção do submarino nuclear brasileiro, onde a autoridade de projeto é a Marinha do Brasil, e no projeto e na construção dos Estaleiros e Base Naval. "O acordo entre o Brasil e a França para o PROSUB tem três premissas básicas: transferência de tecnologia, nacionalização de equipamentos e sistemas e capacitação de pessoal. A transferência tecnológica se dá nas áreas de projeto e construção de submarinos e infraestrutura industrial. A transferência de tecnologia para construção dos submarinos convencionais está ocorrendo desde 2010, na cidade de Cherbourg, na França, onde já foram qualificados mais de 250 engenheiros e técnicos da Marinha, NUCLEP e Itaguaí Construções Navais (ICN), de diversos níveis e especialidades. O processo de transferência de tecnologia continua em andamento no Brasil, com as atividades de consultoria técnica durante a realização do projeto de detalhamento da parte modificada do submarino convencional." Não há transferência de tecnologia no desenvolvimento da planta nuclear. A capacidade tecnológica de projetar, construir, operar e manter o reator nuclear que será empregado no primeiro submarino com propulsão nuclear está sendo realizada inteiramente pela Marinha do Brasil, no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP). Ainda no que tange à Marinha, em março de 2019, houve o anúncio do Consórcio "Águas Azuis" como a melhor oferta para o Programa Classe Tamandaré. O consórcio é integrado pela empresa alemã Thyssenkrupp Marine System, braço da Thyssenkrupp, e as brasileiras Embraer Defesa & Segurança e Atech e venceu uma concorrência lançada pela Marinha do Brasil para construir quatro fragatas por US$ 1,6 bilhão. Em março de 2020, foi assinado o contrato entre a EMGEPRON, empresa estatal independente vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil, e a Águas Azuis, para a construção dos quatro navios Classe Tamandaré, com entrega prevista entre 2025 e 2029. Quanto ao SisGAAz, há uma grande interface com a política externa em razão da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC), bem como o interesse brasileiro de exploração de fundos marinhos, canalizado nos contatos com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (a esse respeito, ver o tópico 5.6, sobre mar, espaço e Antártida, mais adiante).

Outra interface importante com a política externa está na política comercial do Brasil. Por exemplo, no caso do KC-390, estudos indicam um mercado endereçável de cerca de 700 aeronaves, o que pode corresponder a, aproximadamente, US$ 20 bilhões de exportações em 20 anos. Hungria, Portugal e Países Baixos, todos integrantes da OTAN, já encomendaram unidades.

Aviões Super Tucano, cargueiros Hércules e lançadores ASTROS, por exemplo, foram comercializados com outros países.

d) Fronteiras

i. Fronteira terrestre brasileira e faixa de fronteira

De acordo com informações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), a fronteira terrestre brasileira possui cerca de 17 mil km de extensão, inclui onze estados fronteiriços e está disposta por dez países vizinhos. Além disso, há 33 cidades gêmeas na fronteira terrestre brasileira, segundo portaria de 2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Segundo o Artigo 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a faixa de fronteira é a faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres. Ainda de acordo com a Carta Magna, a faixa de fronteira é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. A faixa de fronteira terrestre do Brasil possui cerca de 2,5 milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a 27% do território nacional; mas a fronteira brasileira não está limitada à fronteira terrestre, uma vez que o País também possui uma enorme fronteira marítima.

No âmbito do Itamaraty, existe a Coordenação-Geral de Demarcação de Limites (CGDL), que se encarrega de coordenar e supervisionar os trabalhos das duas Comissões Demarcadoras de Limites existentes: Primeira Comissão, sediada em Belém, e a Segunda Comissão, sediada no Rio de Janeiro, nas dependências do Escritório de Representação naquela cidade. As Comissões realizam, em estreita coordenação com as autoridades homólogas dos países vizinhos, os trabalhos bilaterais de caracterização, demarcação, densificação e inspeção dos marcos das fronteiras terrestres do Brasil.

ii. Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi instituído pelo Decreto nº 8.903/2016 (alterado pelo Decreto nº 9.818/2019), para substituir o Plano Estratégico de Fronteiras, de 2011. Há uma série de iniciativas conexas, como a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF, criada em 2010 e recriada em 2019, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional), o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (criado em 2018), o Sistema Único de Segurança Pública (criado em 2018), o Centro Integrado de Inteligência Nacional (ativado em 2019) e Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil (criada em 2018).

A missão síntese do PPIF é restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços. Os principais crimes fronteiriços no Brasil são: contrabando; lavagem de dinheiro; mineração ilegal; narcotráfico; tráfico de armas; tráfico de pessoas; e tráfico de recursos naturais.

O Comitê Executivo do PPIF é órgão de assessoramento à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo e é composto por representantes do GSI (Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional, que coordena o Comitê, e Agência Brasileira de Inteligência); do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa; da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Nacional de

Segurança Pública; e Secretaria de Operações Integradas); e da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

O Artigo 6º descreve as competências do Comitê, incluindo formulação de propostas de políticas públicas relativas ao PPIF e de iniciativas de articulação e integração internacional. A PPIF também prevê participação dos estados, com base em instrumentos de cooperação com os Ministérios participantes e na criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.

As diretrizes do PPIF são:

1) atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e
2) cooperação e integração com os países vizinhos.

Os objetivos do PPIF são:

1) integrar e articular ações de segurança pública, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos estados e municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;
2) integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I;
3) aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e
4) buscar a articulação com as ações da CDIF.

O PPIF promoverá as seguintes medidas:

1) ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
2) ações conjuntas de integração federativa da União com os estados e municípios, situados na faixa de fronteira, e na costa marítima;
3) compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
4) implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira;
5) integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN); e
6) ações de cooperação internacional com países vizinhos.

Devem-se destacar as medidas que cabem ao Ministério das Relações Exteriores no Planejamento Estratégico do PPIF, aprovado em 2018. Ao Itamaraty cabem duas "estratégias":

1) "fortalecer os mecanismos interinstitucionais com vistas a identificar os interesses nacionais em relação aos países vizinhos", que se subdivide em quatro aspectos:
    a. definir prioridades nacionais e diretrizes de integração com países vizinhos para subsidiar iniciativas de cooperação em temas de segurança, alinhadas com a política externa brasileira;
    b. mapear os acordos e os mecanismos de cooperação internacional existentes, ligados à área de segurança, identificando e suprindo lacunas;
    c. fomentar a participação dos GGIFs, das Forças de Segurança, de estados e de municípios fronteiriços na formulação e implementação de iniciativas, patrocinados pela União, com outros países da região em assuntos referentes à segurança nas fronteiras; e
    d. propor alterações legislativas brasileiras com vistas à eliminação de entraves à cooperação com os países vizinhos.

2) “aprimorar os mecanismos de seguimento a decisões políticas de alto nível”, que se subdivide em dois aspectos:
   a. intensificar a realização de encontros com países vizinhos visando alinhar interesses, instrumentos e ações de enfrentamento às Organizações Criminosas; e
   b. estabelecer mecanismos para agilizar a internalização dos acordos internacionais celebrados, inclusive por meio de alteração normativa.

e) Atuação do Ministério das Relações Exteriores em temas de segurança e defesa

Entre 2000 e 2010, os temas de defesa eram acompanhados pela Secretaria de Planejamento Diplomático. Em termos de segurança, no começo dos anos 2000, foi criada a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais e havia uma Direção-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior. Em 2010, foi criada a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF), sob a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, depois migrada para uma das subsecretarias. Em 2016, cria-se Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança. Há ponto focal do Ministério da Defesa que, desde pelo menos a época da CGDEF, atua dentro da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília.

Com o governo Bolsonaro, inicialmente, na chancelaria Ernesto Araújo, passa-se a haver um Departamento de Segurança e Justiça, que reúne a Divisão de Cooperação Jurídica Internacional, a Divisão de Atos Internacionais, a Divisão de Controle Imigratório e a Divisão de Combate ao Crime Transnacional. O tema de defesa, por sua vez, passa a ter um departamento próprio no Itamaraty, também sob a Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. De acordo com decreto de estrutura do Ministério, “ao Departamento de Defesa compete:

I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação brasileira em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais, relacionadas à defesa e ao desarmamento e às tecnologias sensíveis, à não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos e à transferência de tecnologias sensíveis;

II - representar o Estado brasileiro perante mecanismos convencionais e extraconvencionais, relacionados à matéria sob sua responsabilidade, da ONU e suas agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica;

III - tratar da promoção dos produtos de defesa, coordenar a participação do Brasil em eventos do setor e gerenciar o processo de concessão de autorizações para negociações preliminares e dos pedidos de exportação correspondentes; e

IV - propor diretrizes de política externa no âmbito internacional relativas à proteção da atmosfera, à Antártida, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca”.

Ao Departamento de Defesa estavam subordinadas quatro divisões: Divisão de Assuntos de Defesa; Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis; Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço; e Divisão de Produtos de Defesa.

Na chancelaria Carlos França, há nova alteração no que tange ao tema da defesa. De acordo com o Decreto nº 11.024/2022, passa-se a haver um Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF), subordinado à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP). Ao DDEF, estão subordinadas a Divisão de Assuntos de Defesa; a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis; a Divisão de Mar, Espaço e Antártida; e a Divisão de Defesa e Segurança Cibernética, inovação da gestão França. Também no âmbito da SAMP, há

uma Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais. De acordo com o decreto de estrutura do Itamaraty, "ao Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento compete:

I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais relativas à defesa, ao desarmamento, às tecnologias sensíveis, à não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos, à transferência de tecnologias sensíveis e à segurança cibernética;

II - representar o Estado brasileiro perante mecanismos convencionais e extraconvencionais relacionados à matéria sob sua responsabilidade, da Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica;

III - tratar da promoção dos produtos de defesa, coordenar a participação do Brasil em eventos do setor e gerenciar o processo de concessão de autorizações para negociações preliminares e dos pedidos de exportação correspondentes; e

IV - propor diretrizes de política externa relativas à proteção da atmosfera, à Antártica, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca."

Em 2016, foi lançado Mecanismo de coordenação Ministério das Relações Exteriores-Ministério da Defesa, dando início a ciclo regular de intercâmbio e cooperação interinstitucional, que conta ainda com a participação do GSI. Como resultado desse exercício, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), ambos sob o Itamaraty, e o Instituto Pandiá Calógeras, sob o Ministério da Defesa, organizaram uma série de seminários conjuntos sobre as principais regiões geográficas, nos quais ambos os ministérios apresentaram suas atividades, programas estratégicos e projetos internacionais.

O Ministério da Defesa mantém adidos militares em diferentes postos mundo afora, assim como existem adidos em diversos postos enviados pela Polícia Federal, pela Receita Federal e pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). No governo Temer, foram criados Setores de Segurança e Defesa em todos os postos brasileiros na América do Sul. A medida reflete a elevada prioridade atribuída pelo governo brasileiro, e pelo Itamaraty em particular, ao combate aos ilícitos transnacionais e reforça a cooperação com os países vizinhos, inclusive por meio de maior colaboração operacional entre agências de segurança e inteligência. Esta providência integra conjunto mais amplo de iniciativas na luta contra os crimes transfronteiriços e constitui expressão concreta da importância atribuída pelo Itamaraty, em articulação com os órgãos competentes do Governo Federal, ao anseio da sociedade brasileira por melhoras prontas e eficazes no campo da segurança pública. Em 2018, houve reunião com adidos brasileiros na América do Sul, chefes de Setor de Segurança e Defesa de cada posto e representantes de diferentes ministérios sobre segurança nas fronteiras, com o objetivo de fazer um diagnóstico da situação de segurança nos países sul-americanos e a propor ações para incrementar o trabalho conjunto entre as agências de segurança brasileiras e suas congêneres nos outros países, com foco na integração de iniciativas dos órgãos brasileiros na colaboração do Brasil com os vizinhos.

Entre outras áreas de atuação do Ministério das Relações Exteriores em temas de defesa e segurança, poderiam ser mencionados:

1) contribuições do Itamaraty para projetos estratégicos das Forças Armadas (conforme seção anterior);
2) fomento de mecanismos 2+2 e participação em foros regionais e internacionais;
3) revitalização da ZOPACAS e de iniciativas de segurança e defesa na América do Sul;

4) cooperação interinstitucional para a realização de segurança de grandes eventos, em especial os esportivos; iniciativas de cooperação conjuntas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com os ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública e com a ABIN;
5) promoção comercial de produtos da Base Industrial de Defesa, incluindo prospecção de mercados e participação em feiras internacionais: o Itamaraty também analisa pedidos de exportação de produtos de defesa, nos termos da legislação vigente;
6) atuação conjunta na prospecção de novas parcerias e de novas iniciativas de cooperação internacional, incluindo por meio da assinatura de acordos bilaterais;
7) fortalecimento de rede de adidos militares, policiais e de inteligência;
8) fortalecimento da agenda acadêmica, inclusive no que diz respeito ao Instituto Rio Branco (IRBr) e ao IPRI, com valorização dos conteúdos conexos no currículo e realização de viagens acadêmicas em parceria com o Ministério da Defesa;
9) participação conjunta em iniciativas bilaterais e de fronteira;
10) interlocução na participação em operações de paz; revitalização do mecanismo de coordenação permanente; e
11) envolvimento com colegiados e com a formulação de políticas que trazem interseções entre os temas de defesa, segurança, fronteiras e política externa.

A END 2012 traz, entre as iniciativas para contribuir para a integração regional, referência à atuação coordenada dos ministérios da Defesa e das Relações Exteriores: "o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com a América do Sul e países lindeiros ao Atlântico Sul. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa". A PND e a END 2020 não fazem qualquer referência ao Itamaraty.

5.4. Armas convencionais, armas de destruição em massa, tecnologias sensíveis e desarmamento

I. Armas convencionais

a) Conceito e impactos

Entende-se por armas convencionais aquelas que não são armas de destruição em massa. As armas convencionais incluem, em rol não exaustivo: veículos blindados de combate, helicópteros de combate, aviões de combate, navios de guerra, armas portáteis, minas terrestres, munições agregadas, munições convencionais e artilharia. Essas armas são as principais ferramentas utilizadas em todas as guerras ao longo da história. Embora elas sejam capazes de causar danos substanciais, frequentemente recebem menos atenção quando comparadas às armas de destruição em massa.

Quanto aos impactos humanitários das armas convencionais, seu uso e comércio indiscriminado carregam um custo humano devastador: milhares de pessoas são feridas, mortas, sofrem abusos sexuais e são obrigadas a deixar suas casas em períodos de conflito armado. O Direito Internacional Humanitário busca proteger civis do efeito indiscriminado daquelas, que abarcam atrocidades em massa, como massacres e genocídios. Assim, governos nacionais precisam assegurar que as armas exportadas para outros países não violem embargos estabelecidos, e não acabem sendo utilizadas em atos de violação de direitos humanos, desestabilizando uma região e afetando o desenvolvimento sustentável. Contudo, análise de dados comerciais relativos às armas convencionais mostra que essa preocupação não é levada em conta pelos exportadores: a Primavera Árabe e os conflitos que a sucederam, por exemplo, tiveram pouco impacto no comércio de armas, com Estados Unidos (EUA) e Rússia mantendo-se como fornecedores para Egito e Síria, respectivamente.

A sensação de insegurança provocada pela proliferação de armas convencionais é reforçada localmente com o crescimento da criminalidade, e regionalmente com o desenvolvimento de corridas armamentistas. Armas convencionais pesadas, como sistemas de artilharia, causam danos severos na infraestrutura, destruindo residências, indústrias, estradas, entre outros; ademais, ao enfraquecer a estabilidade econômica e política, causar danos ambientais e aumentar a dependência em ajuda externa, afetam as futuras gerações.

Além disso, ao falar dos impactos econômicos, governos nacionais gastam quantias enormes em armas convencionais, o que fortalece os interesses comerciais relacionados a esse tipo de arma, desviando recursos que seriam aplicáveis a necessidades básicas do ser humano ou ao desenvolvimento, *lato sensu*. Desde 1995, o fluxo comercial de armas no mundo manteve-se relativamente estável, com os EUA encabeçando a lista, representando mais de 30% do total exportado entre 2016 e 2020, com Rússia, França, Alemanha, China e Reino Unido a seguir. Juntos, os seis países representaram quase 80% da exportação de armas, tendo como destinos principais Arábia Saudita, Índia, Egito e Austrália.

O impacto político das armas convencionais e de seu comércio também é substancial, sendo expresso das formas mais distintas. Por exemplo, o simples anúncio de compra de armamentos entre dois países pode repercutir em uma organização inteira: em 2013, a Turquia anunciou que negociava um sistema de defesa da China; esperava-se que, enquanto membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o país negociasse com um dos países da aliança defensiva, que inclui fornecedores de elite, como EUA, França, Alemanha e Reino Unido. Apenas o fato de

a Turquia considerar negociar com um fornecedor de fora da OTAN levou a contínuas discussões sobre o tema, incluindo debates na Cúpula do G20; no fim, embora a negociação com a China não tenha acontecido, a Turquia adquiriu, em 2017, o sistema de mísseis de defesa antiaéreos S-400 da Rússia, outro país tido como ameaça pela OTAN. Ou seja, as armas convencionais não apenas afetam capacidades militares, mas também são usadas como sinais de relações políticas, afetando a conduta de cada Estado em suas relações externas. Há também um exemplo no qual um país desenvolveu seu arsenal nuclear como resposta à superioridade militar convencional de seu rival: o Paquistão, que, após a derrota retumbante na guerra que deu a Bangladesh sua independência, constatou que seu poderio convencional era muito inferior ao da Índia.

b) Relevância do controle de armas convencionais na agenda internacional de segurança

Os preâmbulos dos principais tratados e convenções que versam sobre o controle de armas convencionais indicam a importância do estabelecimento desse regime. No Tratado sobre Comércio de Armas (TCA, 2013), menciona-se o Artigo 26 da Carta das Nações Unidas (ONU), que versa sobre a promoção do estabelecimento e da manutenção da paz e da segurança internacionais com o menor desvio possível de recursos humanos e econômicos do mundo para armamentos. Ademais, afirma-se que o comércio ilícito de armas convencionais aumenta a possibilidade de desvios para mercados paralelos e para usos ou usuários finais não autorizados, incluindo atos terroristas; que há consequências securitárias, sociais, econômicas e humanitárias do comércio ilegal e não regulado de armas convencionais; que a maioria dos afetados por conflitos armados e pela violência armada é de civis, em particular mulheres e crianças; e que vítimas de conflitos armados têm a necessidade de receber cuidados, reabilitação, inclusão social e econômica.

Na Convenção de Ottawa (1997), há menção ao sofrimento e às mortes causadas por minas antipessoais, que matam e mutilam centenas de pessoas todas as semanas, em especial crianças; afirma-se que as minas obstam o desenvolvimento econômico, impedem a repatriação de refugiados e de pessoas deslocadas internamente; que a persistência do uso dessas armas impede a construção de confiança entre os Estados; e que, conforme o Direito Internacional Humanitário, o direito das partes em um conflito armado de escolher métodos ou meios de combate não é ilimitado, pois armas que causem danos ou sofrimentos desnecessários, assim como armas que não façam distinção entre civis e combatentes, são proibidas.

Além disso, o comércio de armas, que movimenta bilhões de dólares por ano, tem relação direta com a eclosão de guerras, com o recrudescimento e disseminação de conflitos inter e intraestatais, mesmo em um período no qual há crescente cooperação econômica entre muitos países e blocos de países.

c) Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais

Para as teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais, ver o tomo 1.

d) Histórico do regime internacional de controle

O acordo mais significativo que buscou controlar o fluxo de armas e munições antes do século XX foi o Ato de Bruxelas (1890), ligado a iniciativas antiescravagistas. No período

entreguerras, vários tratados incluíam dispositivos de limitação ao comércio de armas e munições, como a Convenção de Saint-Germain (1919), que não chegou a entrar em vigor por conta de interesses conflitantes entre os EUA, as potências europeias e o Japão, e a Convenção de Genebra (1925), que também buscava a limitação do comércio, mas não entrou em vigor. Ainda assim, já nessa época os primeiros sistemas de licenciamento para exportação de armamentos foram implementados pelos países. Desde então, sobretudo após o estabelecimento da ONU, o tema ganhou espaço cada vez maior nas discussões, em foros como a Comissão sobre Armamentos Convencionais, estabelecida formalmente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1947 (já operando desde 1946), mas descontinuada em 1952, e a Conferência de Desarmamento (1979) e seus antecedentes, também sob a égide da ONU. No âmbito do Secretariado da ONU (SGNU), foi estabelecido o Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA, na sigla em inglês, 1998), em substituição ao Departamento de Assuntos de Desarmamento, de 1982.

A partir da década de 1980, com a Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais (CCAC, em vigor desde 1983), enfim o sistema internacional ganhou um documento jurídico que proscreve ou restringe o uso de tipos específicos de armas que causam sofrimento desnecessário ou injustificável para combatentes, ou que afetam civis de forma indiscriminada. A cooperação viria a aprofundar-se por meio de iniciativas como a Rede Europeia Contra o Comércio de Armas (ENAAT, na sigla em inglês), criada em 1984 e que conta com representantes de organizações não governamentais do continente, e do Arranjo de Wassenaar (1996), primeiro arranjo global acerca do controle de exportações para armas convencionais e produtos e tecnologias sensíveis de uso dual, que prevê a revisão periódica das estatísticas de comércio de armas pelos 42 países que o subscreveram. Ao longo da década de 2000, foi lançada uma campanha para que se adotasse um tratado sobre o comércio de armas, para regular ainda mais o comércio, mediante um instrumento internacional juridicamente vinculante que interrompa transferências de armas e munições que alimentem conflitos, miséria e violações de direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário. O resultado dessa campanha foi a adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de uma resolução que marcou o início das negociações para esse acordo juridicamente vinculante, concluídas em 2012, e a conclusão do TCA em 2013.

Outro avanço no sentido da cooperação foi o estabelecimento do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas (1991), um instrumento cooperativo de segurança global com mandato para lidar com os desafios conexos à proliferação dessas armas, visando a promover maior transparência no comércio internacional de armas e a desencorajar a acumulação destas. Assim, é possível que se construa a confiança entre os membros, e o Registro atua também como um mecanismo de alerta precoce, que cobre sete categorias de armas: tanques de guerra, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grosso calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra, mísseis e lançadores de mísseis. Mais de cem países reportam-se anualmente ao Registro, com mais de 170 Estados-Membros tendo acionado o instrumento pelo menos uma vez. Porém, ainda há o que avançar quanto à efetividade e implementação plena do Registro: acionar o instrumento é feito de forma voluntária, e não há obrigatoriedade para que sejam descritos os equipamentos transferidos, o que impede a transparência plena. Em 2001, os membros da ONU adotaram o *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. No seu âmbito, adotou-se em 2015 o *Instrumento Internacional de Rastreamento* (ITI, na sigla em inglês) para permitir que os Estados identifiquem e rastreiem, de maneira oportuna e confiável, armas pequenas e leves ilícitas.

e) Principais tratados

O regime internacional hodierno é composto por quatro principais tratados: a Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), a Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoais (Convenção de Ottawa), a Convenção sobre Munição *Cluster* (Convenção de Oslo) e o Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA).

i. Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC)

A Convenção sobre Certas Armas Convencionais (Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados), ou CCAC, é também conhecida como a Convenção sobre Armas Desumanas. O propósito da CCAC é banir ou restringir o uso de tipos específicos de armas que podem ser consideradas como causadoras de sofrimento desnecessário ou injustificado, ou que afetam civis de forma indiscriminada. A CCAC é estruturada de forma que assegure flexibilidade para lidar com novas tecnologias e novos tipos de armas e de conflitos armados: trata-se de uma convenção-quadro, contendo provisões gerais sobre o tema, incluindo regras acerca da adesão ao regime e da possibilidade de negociar e adotar novos protocolos.

A parte substantiva da CCAC está em seus cinco protocolos anexos, que estabelecem as proibições e restrições para certos tipos de armas. A CCAC foi adotada em 1980, com três protocolos (armas de fragmentação não detectável; minas e armadilhas; e armas incendiárias), e entrou em vigor em 1983. Dois protocolos adicionais foram acrescentados: armas a laser que provocam cegueira (vigor em 1998) e explosivos remanescentes de guerra (vigor em 2006). Além disso, os dois primeiros protocolos foram emendados.

Cumpre lembrar que o escopo original da CCAC era cobrir conflitos interestatais, mas, em 2001, 75 Estados concordaram em ampliar o escopo para conflitos armados internos. Hoje, a CCAC tem 126 Estados Partes, além de quatro signatários com ratificação pendente. Quanto à situação atual, foi organizada a VI Conferência de Revisão (2021), na qual as partes reconheceram que a universalização é fundamental para o êxito da convenção e de seus protocolos como um tratado central do Direito Internacional Humanitário. Apesar do avanço no número de partes, ainda há baixa adesão entre países da África, do Sudeste Asiático e do Oriente Médio, regiões bastante afetadas por minas e explosivos de guerra remanescentes, com vários países vivendo até hoje conflitos e hostilidades armadas.

ii. Convenção de Ottawa

A Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre sua Destruição, conhecida como Convenção de Ottawa, foi concluída em 1997 e entrou em vigor em 1999. Trata-se de um acordo internacional que bane minas antipessoais, que hoje conta com 164 Estados Partes: entre os 32 que ainda não assinaram, estão EUA, Rússia, China, Índia, Israel, Irã, Coreia do Sul e Coreia do Norte.

A trajetória de negociação da Convenção de Ottawa teve como particularidade ter sido feita em grande parte fora da ONU, com engajamento de organizações não governamentais. A última resolução da AGNU sobre a implementação da convenção (A/RES/76/26, de 2021) foi adotada com 169 votos a favor e nenhum contra, com 19 abstenções.

iii. Convenção de Oslo

A Convenção sobre Munições Agregadas (CCM), ou Convenção de Oslo, proíbe sob quaisquer circunstâncias o uso, desenvolvimento, produção, aquisição, estoque e a transferência de munições agregadas, assim como assistência ou encorajamento para que qualquer ator se imiscua em atividades proibidas. A CCM, que, assim como a Convenção de Ottawa, também foi negociada fora da ONU, foi aberta para assinaturas em 2008 e entrou em vigor em 2010; hoje, conta com 110 Estados Partes. Novamente, é um tratado que ainda precisa de maior engajamento da comunidade internacional para que seja considerado universal: entre os países que não assinaram a CCM, estão Brasil, Argentina, China, EUA, Índia, Irã, Israel e Rússia.

iv. Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA)

O Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA) foi concluído em 2013 e entrou em vigor no ano seguinte. O instrumento regulamenta (mas não proíbe) o comércio internacional de armas convencionais, leves ou pesadas, de armas portáteis a tanques de guerra, aeronaves de combate e navios de guerra. O TCA combate o tráfico de armas, busca reduzir indicadores de violência doméstica e proíbe que armas sejam exportadas para regiões que passem por situações de conflito ou violação de direitos humanos. Hoje, há 112 Estados Partes, além de 29 signatários que não ratificaram (incluindo os EUA); Rússia, Índia e Arábia Saudita não assinaram o tratado.

O TCA é complementado, no âmbito multilateral, por relatórios do SGNU e por resoluções do CSNU a respeito das questões dos armamentos leves, além do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e de convenções como a Convenção de Palermo (2000), que tem no crime organizado transnacional seu foco, mas que tem um de seus três protocolos tratando do combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições. Além de medidas preventivas, o protocolo prevê que cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que sejam necessárias para tipificar como delitos criminais as seguintes condutas, quando se cometam intencionalmente: fabricação ilícita de armas de fogo, suas peças e componentes e munições; tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições; e falsificação ou obliteração, supressão ou alteração ilícitas de marcas em armas de fogo. Assim como na CCAC, ainda falta muito para que o TCA se torne um tratado universal.

f) Tipos de armas convencionais abarcadas pelo regime internacional de controle e registro

Apesar de armas convencionais serem o tipo de armamento mais utilizado em conflitos armados, permanecem lacunas substantivas quanto a regras globais ou medidas vinculantes que estendam a toda a sociedade internacional as restrições e regulações quanto ao seu uso, produção e comércio. Entre as armas convencionais objeto da CCAC, podem ser citadas armas explosivas, como armas de fragmentação não detectável, armas incendiárias e armas a laser que provocam cegueira, em especial quando usadas em áreas povoadas. Conflitos armados são cada vez mais frequentes em centros urbanos, mas com armas concebidas para uso em campos de batalha abertos. Com isso, esse tipo de arma terá, provavelmente, efeitos indiscriminados – cerca de 90% dos mortos e feridos em situações urbanas são civis; assim, as partes em um conflito armado precisam ponderar sobre os efeitos do uso de bombas, mísseis, morteiros, foguetes, bombardeiros, artilharia e outros dispositivos explosivos.

Há também as minas terrestres, que se dividem em dois tipos: minas antipessoais e minas antiveículos, que foram fonte de grande sofrimento ao longo das últimas décadas. As minas antipessoais foram proibidas pela Convenção de Ottawa, cujo impacto foi bastante positivo, com redução substancial de mortos e feridos, um número crescente de Estados livres de minas, estoques destruídos e melhor assistência às vítimas. Há a necessidade de os Estados regularem também o uso de minas antiveículos, que ainda causam muitas mortes, frequentemente de civis, restringem o movimento de pessoas e de comboios de ajuda humanitária, deixam largas porções de terra impróprias para cultivo, e impedem a movimentação da população impactada e o acesso das pessoas a água, comida, serviços médicos e comércio.

Outro tipo de arma que se enquadra nos regimes de controle são as munições agregadas (*cluster munitions*), que se caracterizam por dividir-se em fragmentos e atingir uma área mais ampla, o que faz com que sejam inerentemente pouco precisas quando usadas. Além disso, fragmentos que não tenham explodido permanecem no solo, o que cria impacto humanitário adicional aos civis, tanto durante quanto muito depois do fim do conflito em suas comunidades.

Cabe, para efeito de reflexão, mencionar os dispositivos explosivos improvisados (IED, na sigla em inglês), usados em ataques que tiram a vida de milhares de pessoas todos os anos, além de causarem ferimentos graves, danificarem infraestruturas críticas e espalharem medo pelas comunidades afetadas. A produção de IED ocorre à margem de controles governamentais, o que gera um problema: regular a produção, comércio e uso dessas armas por meio de um instrumento multilateral convencional pode não ser eficaz. Assim, o foco deve estar na capacidade dos governos de viabilizar a convergência de várias políticas de controle e fiscalização, em setores como mineração, desenvolvimento urbano, gestão de estoques militares, agricultura e segurança da aviação. É necessária uma abordagem abrangente para que os governos consigam lidar com a ameaça dos IED, que é uma ameaça mais doméstica do que interestatal.

Para todos os tipos de armas convencionais, cabe mencionar a importância de controlar seu comércio. Hoje, os governos ainda são os provedores centrais de segurança, sendo esta direito e responsabilidade soberanos, devendo ser exercidos em conformidade com o estado de direito. Para que os governos possam levar a cabo efetivamente suas atribuições, suas forças armadas e forças de segurança empregam legitimamente uma gama de armamentos, que são adquiridos ou mediante produção nacional ou importação. Exportadores e importadores, assim, precisam assegurar que essas armas serão transferidas e armazenadas de forma segura, para que não acabem em mãos erradas. Os governos também têm a responsabilidade de garantir a segurança pública e tem atribuído para si o interesse de prover segurança e desenvolvimento a seus cidadãos. Assim, assegurar que armas de propriedade privada não entrem em circuitos ilícitos deve ser parte do planejamento dentro de cada país.

g) O Brasil e o regime internacional

O Brasil, enquanto país com sólida tradição na defesa de soluções pacíficas para os conflitos internacionais e comprometido com o Direito Internacional, defende a discussão e implementação de processos e atividades ligadas ao desarmamento, e o regime de armas convencionais não é exceção.

Quanto à CCAC (1980), o Brasil não foi signatário original do documento, tendo depositado seu instrumento de adesão em outubro de 1995; a CCAC foi internalizada por meio do Decreto nº 2.739/1998. O Brasil também aderiu aos cinco protocolos da convenção, inclusive as emendas aos dois primeiros.

Em relação à Convenção de Ottawa (1997), o Brasil é signatário original do documento, em dezembro de 1997, e depositou seu instrumento de ratificação em abril de 1999. A internalização da convenção veio com a promulgação do Decreto nº 3.128/1999. O Brasil foi grande produtor histórico de minas terrestres antipessoais, sobretudo durante as décadas de 1970 e 1980, destinadas a países da América Latina e da África. Apesar de redução já sentida após a assinatura da CCAC, em 1980, antes mesmo de sua ratificação, o País seguiu produzindo e exportando até a década de 1990; após vincular-se à convenção, o Brasil destruiu os estoques remanescentes de minas, completando o processo em 2003. Desde então, não há mais registros de produção ou exportação brasileira dessas armas. Cumpre lembrar, também, a expertise brasileira no campo da desminagem, como mostra a atuação do País no contexto das tentativas de pacificação do conflito na Colômbia – especialistas militares contribuíram no esforço de detecção e remoção de minas desde 2006.

Quanto ao TCA (2013), o Brasil é signatário original do documento, em junho de 2013; em agosto de 2018, o País depositou o instrumento de ratificação, vinculando-se internacionalmente ao instrumento a partir de novembro do mesmo ano. A internalização do tratado veio com a promulgação do Decreto nº 11.173/2022. Entretanto, embora haja obrigação em âmbito internacional, o Brasil não encaminhou seu relatório inicial, o que deveria ter sido feito em novembro de 2019, tampouco encaminhou o relatório anual referente a 2020 e 2021.

A posição do Brasil com relação à Convenção de Oslo (2008) é distinta: o País não participou do processo diplomático que levou à convenção, não subscreveu o instrumento e não aderiu a ele até hoje. Há um conjunto de fatores que auxiliam a explicar os motivos pelos quais o Brasil adotou tal posição. O País é produtor e exportador desse tipo de munição, e à época da conclusão das negociações que levaram à convenção, em 2008, havia um esforço no sentido de fortalecer a indústria de defesa nacional, por meio da promoção de exportações. Outro argumento apresentado foi que, para implementar medidas como a eliminação de estoques e a criação de mecanismos internacionais de controle e regulamentação dessas armas, segundo o Ministério da Defesa, o foro preferível e tido como legítimo para estabelecer tais compromissos seria a CCAC, por meio de seu Protocolo V, tido como mais universal e não discriminatório. Um dispositivo citado pelo Brasil, dentro da Convenção de Oslo, aponta que há a possibilidade de que Estados Partes da convenção atuem em operações militares conjuntas com Estados Não Partes, o que abre uma brecha para que os Estados Partes possam usar munições agregadas em algumas situações.

h) Controle de armas convencionais no âmbito hemisférico

Complementando os esforços para estabelecimento de um regime internacional de controle de armas, foram aprovados instrumentos jurídicos dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), com destaque para duas convenções: a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos e a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, ambas da década de 1990, conexas aos temas de fabricação e comércio ilegal de armas convencionais.

A Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos foi aprovada e aberta para assinaturas em 1997, tendo entrado em vigor em 1998. A convenção busca impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, além de promover e facilitar entre os Estados Partes a cooperação e o intercâmbio de informações e de experiências para impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de

fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. A convenção previa, a cada cinco anos, uma Conferência dos Estados Partes, o que aconteceu apenas duas vezes, a última delas em 2008, na Cidade do México. Hoje, o tema é atribuição da Comissão de Segurança Hemisférica, vinculado ao Conselho Permanente da OEA.

Quanto à Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, esta foi aprovada e aberta para assinaturas em 1999, entrando em vigor em 2002. A convenção busca contribuir mais plenamente para a abertura e a transparência regionais na aquisição de armas convencionais mediante o intercâmbio de informação sobre essas aquisições, com o propósito de construir confiança entre Estados nas Américas. Há a previsão de relatórios anuais de informações sobre importações e exportações de armas convencionais, além de uma Conferência dos Estados Partes, a ser convocada sete anos após a entrada em vigor do instrumento. Desde então, houve três Reuniões dos Estados Partes, no sentido de preparar a conferência, que aconteceu em 2009, em Washington. Quatro anos depois, em 2013, foi organizada uma Reunião dos Pontos de Contatos Nacionais da Convenção.

A Comissão de Segurança Hemisférica também tem sob sua égide outros dois subtemas com eventos específicos: proliferação e tráfico ilícito de armas pequenas e armamentos leves, com a organização de seminários e projetos de resolução; combate ao tráfico de armas, com foco em Sistemas Portáteis de Defesa Aérea (MANPADS, na sigla em inglês), com diretrizes e um manual de melhores práticas para controle, segurança e transferência desses sistemas portáteis.

É possível também mencionar, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições do MERCOSUL e Estados Associados (GTAFM), vinculado ao Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), que se reúne semestralmente, em mais de trinta edições. O GTAFM e seu Subgrupo Técnico buscam coordenar políticas relacionadas à prevenção e fortalecimento do combate para erradicação da fabricação e do tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados, além de harmonizar legislações nacionais e compartilhar e intercambiar boas práticas.

i) Participação do Brasil no controle de armas no âmbito hemisférico

Quanto à Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 1999 e, desde então, sempre esteve presente nos debates e discussões acerca do tema.

Em relação à Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 2006, quatro anos após a entrada em vigor do instrumento. Desde então, o País tem encaminhado o relatório anual de informações, seguindo o disposto na convenção, além de estabelecer um ponto de contato nacional e atuado em conjunto com os demais Estados Partes nas reuniões e conferências previstas.

O Brasil tem sido parte ativa no GTAFM do MERCOSUL, tendo sido anfitrião da XXXIV Reunião Ordinária do Grupo de Trabalho, em Foz do Iguaçu, durante sua presidência *pro tempore* em 2019. O Brasil busca participar de iniciativas de cooperação de políticas relacionadas ao tema, além de reforçar a ação concertada em matéria penal, que inclui, entre outros delitos a serem combatidos, o tráfico de armas.

II. Armas autônomas letais

a) Sistemas de armas autônomas letais

Sistemas de armas autônomas letais (LAWS, na sigla em inglês) são sistemas militares autônomos capazes de procurar, identificar, localizar, perseguir, engajar e neutralizar um alvo de acordo com condições pré-programadas, reagindo, aprendendo e adaptando-se às alterações do meio em que operam, com baixa (ou nenhuma) necessidade de intervenção, operação, supervisão, confirmação, decisão ou comando humano. Também são utilizados como terminologia armas ou sistemas autônomos letais, armas robóticas, robôs matadores (*killer robots*) ou assassinos (*slaughterbots*) e "soldados-robôs". De diferentes tamanhos, empregam uma variedade de tipos de sistemas e sensores, analógicos ou digitais, mecânicos ou eletrônicos, incluindo algoritmos de inteligência artificial (IA), como *machine learning* e reconhecimento facial.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) publicou, em novembro de 2021, uma recomendação sobre o uso ético da IA. Esse documento, que se limita ao mandato daquela organização e não faz referências a LAWS ou aplicações militares específicas, afirma que a IA pode ser usada em sistemas ciberfísicos, como sistemas robóticos, incluindo o processamento de dados coletados. Além disso, a recomendação afirma que questões éticas relacionadas a sistemas de IA devem pertencer a todas as etapas desde a concepção até o uso. O objetivo é que a IA seja usada para o bem da humanidade, indivíduos e sociedades. Apesar da importância da recomendação da UNESCO, ela não é mencionada em nenhum dos documentos sobre LAWS. Suas aplicações incluem operações ofensivas, defensivas e autodefesa. Podem operar em ambientes aéreos, terrestres, aquáticos, subaquáticos e espaciais.

b) Sistemas de armas autônomas letais em aplicações de defesa

São de uso mais comum e antigo, remontando ao século XVI e XVII com o desenvolvimento de minas terrestres e subaquáticas, respectivamente. Sistemas atuais incluem defesa antiaérea em navios, tanques ou bases terrestres, fixas ou móveis, como o *Iron Dome* (Israel), o S-400 (Rússia) e o Thaad (Estados Unidos – EUA).

São usados principalmente para proteção de pessoal e infraestrutura crítica. Nesse sentido, haveria respeito completo ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional, pois suas aplicações seriam restritas à defesa contra um ataque deflagrado, como a entrada de projéteis na atmosfera ou veículos em um perímetro delimitado, para preservar posição e integridade, em vez de pessoas. Podem dispor de solução de apoio ao operador ou de maior autonomia, cuja justificativa é garantir uma resposta rápida. Há maior autonomia nos sistemas de defesa do que nos de ataque.

c) Sistemas de armas autônomas letais em aplicações de ataque

São mais recentes, como os veículos autônomos não tripulados (VANT, incluindo os drones), além de mísseis inteligentes, robôs militares, armados para ataque e autodefesa. O nível de autonomia era restrito à necessidade de um agente humano prover o comando final de ataque, padrão adotado por EUA, Reino Unido, Coreia do Sul, União Europeia (UE), até 2018, quando passam a ser reportados projetos de LAWS de ataque de maior autonomia e de menor supervisão humana, inclusive em regimes considerados autoritários, como Rússia e Turquia. De acordo com

a *Nuclear Posture Review* de 2018 dos EUA, a Rússia, por exemplo, estaria desenvolvendo um torpedo nuclear intercontinental autônomo, conhecido como *Status 6*.

Em 2020, um drone Kargu-2, da empresa turca STM, carregado com explosivos, detectou e atacou forças de Khalifa Haftar na Líbia, por meio de IA e sem comando humano, de acordo com um relatório do Painel de Peritos sobre a Líbia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), publicado em março de 2021. É considerado o primeiro ataque de um drone contra alvos humanos conduzido de forma autônoma.

d) Pontos favoráveis e contrários ao uso de sistemas de armas autônomas letais

Ainda que as armas plenamente autônomas ainda não sejam efetivamente empregadas, a autonomia completa dessas armas levanta uma série de questões morais, legais e operacionais. Existe o temor de que robôs assassinos circulem pelo planeta sem supervisão humana.

Como pontos em favor do uso de LAWS, elas causariam menos danos do que os humanos, pois computadores não se cansam, não sentem medo, não são desatentos, não desobedecem a sua programação ou comando, de modo que são mais precisos, cometem menos erros, respeitam a missão, incluindo as regras programadas de Direito Internacional Humanitário. Ademais, permitem o registro da operação, cadeia de configuração e de comando, facilitando identificação de seus responsáveis. Causariam menos baixas de não combatentes e menos danos ao patrimônio não militar.

Como pontos contra o uso de LAWS, elas seriam inerentemente antiéticas e desumanas, contrárias ao Direito Internacional Humanitário, haja vista a dificuldade de discernir combatentes de não combatentes e a desproporcionalidade do ataque, e contrárias ao Direito Internacional, por dificultar a atribuição de responsabilidade, havendo riscos de atrocidades e impunidade, crimes de guerra sem criminosos de guerra, por má programação (intencional, negligência ou viés: uma rede neural projetada para uso em hospitais de Pittsburgh identificou a asma como um redutor de risco em casos de pneumonia; *software* de reconhecimento de imagem usado pelo Google identificava pessoas pretas como gorilas; e uma ferramenta de *machine learning* usada pela Amazon para classificar candidatos a emprego atribuiu sistematicamente pontuações negativas a candidatas mulheres), por erros de programação, captação ou processamento, por pane de operação, incluindo o risco de uma corrida armamentista, proliferação, adoção por grupos insurgentes ou terroristas, munição com armas de destruição em massa (ADM) ou até a formação de um quarto tipo de ADM.

Como LAWS diminuem os custos e o patamar para iniciar uma guerra, a experiência de combate torna-se mais distante e menos mortal. Dessa forma, o uso de armas autônomas aumenta o potencial de guerras, sobretudo de guerras assimétricas (travadas no território de países que carecem de tecnologia equiparável).

e) Regulamentação internacional de sistemas de armas autônomas letais

Como em outras categorias de armas, a regulação de LAWS e armas de IA provavelmente exigirá a institucionalização de novas normas internacionais, com definições e especificações técnicas precisas, combinadas com o monitoramento ativo por comunidades de especialistas, além de processos de verificação técnica, legal e política.

Não há tratado internacional específico atualmente que proíba ou regule o desenvolvimento ou uso de LAWS. O tema é tratado no âmbito do regime de controle de armas convencionais desde 2013, quando foi introduzido em reuniões informais da Convenção das Nações Unidas sobre

Certas Armas Convencionais (CCAC). Em 2016, na 5ª Conferência de Revisão da CCAC, as partes decidiram estabelecer, pela primeira vez, um Grupo de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês), com mandato para avaliar questões relacionadas às tecnologias emergentes na área de LAWS, que passou a se reunir a partir de 2017 e elaborou os onze princípios norteadores sobre o tema em 2019. São onze princípios são:

1) o Direito Internacional Humanitário continua a ser aplicado às LAWS;
2) a responsabilidades humana pela decisão do uso de sistemas de armas deve ser preservada;
3) a interação homem-máquina deve assegurar que as LAWS devem estar de acordo o Direito Internacional, principalmente o Direito Internacional Humanitário;
4) a responsabilidade pelo desenvolvimento e pelo uso deve ser assegurada de acordo com o DIP;
5) no estudo, no desenvolvimento, na aquisição ou na adoção de uma nova arma, de um novo meio ou método de guerra, deve-se determinar se seu uso é proibido pelo Direito Internacional;
6) devem-se considerar o risco de aquisição por grupos terroristas e o risco de proliferação;
7) avaliação de risco e medidas de mitigação devem fazer parte do desenho, do desenvolvimento, da testagem e do uso;
8) deve-se considerar o uso de tecnologias emergentes na defesa do Direito Internacional e de outras obrigações jurídicas internacionais;
9) na criação de LAWS, sistemas não devem ser antropomorfizados;
10) as discussões, no âmbito da CCAC, não devem impedir o progresso dos usos pacíficos de tecnologias inteligentes autônomas;
11) a CCAC oferece o marco adequado para lidar com LAWS.

Em 2021, na 6ª Conferência de Revisão da CCAC, as partes reconheceram que LAWS não devem ser usadas se tiverem uma natureza capaz de provocar ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário ou se forem inerentemente indiscriminadas (princípio da humanidade). A conferência determinou também que o GGE deve considerar propostas e elaborar medidas relacionadas ao marco operacional e normativo sobre LAWS. O GGE se reuniu duas vezes em 2022. Na última delas, considerou que deverá intensificar a consideração das propostas e elaborar, por consenso, as medidas possíveis, tendo em conta o exemplo dos protocolos existentes no âmbito da CCAC, e outras opções relacionadas com o quadro normativo e operacional sobre tecnologias emergentes na área de LAWS. O GGE adotará seu relatório por consenso e apresentará um relatório à reunião das Altas Partes Contratantes da CCAC.

A proposta da criação de um novo grupo de especialistas para negociar um instrumento vinculante foi barrada por EUA, Reino Unido, Israel, Índia e Rússia. Enquanto alguns países defendem que as regras de Direito Internacional Humanitário são suficientes, como Índia, Rússia e EUA, outros defendem que um novo tratado é necessário para especificar o escopo da autonomia de armamentos, estabelecer um controle humano mínimo e proibir a produção e o uso de sistemas sem controle humanos. Entre os defensores de um novo acordo estão Argélia, Áustria, países do Movimento Não Alinhado (MNA) e o G10 (Argentina, Costa Rica, Equador, El Salvador, Filipinas, Palestina, Panamá, Peru, Serra Leoa, Uruguai). Há, no entanto, divergências em relação ao escopo de um novo tratado. O G10 defende a proibição de armas totalmente autônomas, sistemas de armas antipessoais e armas autônomas sem previsibilidade suficiente. O Brasil[1056], em

[1056] A Força Aérea Brasileira (FAB) dispõe de força de drones, adquiridos, sobretudo, de Israel. A Embraer desenvolveu *joint venture* com empresa de Israel para fabricar drones de defesa no país em 2011, mas que foi encerrada

conjunto com México e Chile, defende a proibição de armas capazes de decidir sobre vida e morte, sem controle humano, incapazes de atribuir responsabilidade ou excessivamente complexas. O controle humano é entendido como a necessidade de que a tecnologia seja compreensível, previsível e constrita no espaço e no tempo. O Brasil, em conjunto com outros países, demonstrou insatisfação com os resultados limitados da 6ª Conferência da CCAC.

Quanto ao tratamento jurídico das LAWS, alguns juristas acreditam que o Direito Internacional Humanitário está centrado na responsabilização do indivíduo, enquanto outros defendem que o foco está na contenção dos efeitos de atos ilícitos. A discussão sobre um tratado específico sobre LAWS envolve a atribuição de responsabilidade: o comandante da tropa, que ordena o ataque com LAWS; toda a cadeia de comando e controle; ou os fabricantes de armas autônomas. As discussões também devem incluir o que as vítimas de LAWS podem demandar juridicamente. No regime atual, não há responsabilização da indústria armamentista, sob o argumento de serem atividades lícitas: o crime não reside no resultado em si, mas na conduta dos agentes que geram tal resultado. Até o presente momento, o Tribunal Penal Internacional (TPI) ainda não julgou o mérito sobre o uso de LAWS, mas pode vir a fazê-lo no caso Saif Gaddafi ou na investigação sobre o Afeganistão.

Como desafios à regulação das LAWS, as negociações no marco da CCAC parecem pouco prováveis, uma vez que há necessidade de consenso. Além da oposição de EUA, Índia e Rússia, países como Austrália, China, Coreia do Sul, Israel e Turquia estão investindo pesadamente nas aplicações militares da IA. Um caminho possível seria o de negociações em fóruns alternativos, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A exemplo das negociações que culminaram nas convenções de Ottawa e de Oslo, conduzidas em processos fora do quadro da CCAC ou da Organização das Nações Unidas (ONU), e no Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) conduzidas na AGNU.

O banimento completo é impossível, haja vista a incorporação de sistemas em doutrinas militares de grandes potências, justificadas pelas potencialidades de aplicação, há mais de uma década. Um banimento parcial, como aquele associado ao emprego de ADM ou ao uso em dimensões e configurações específicas, como *swarm drones*[1057], seria mais viável e poderia representar uma etapa de avanço em um processo gradual de controle de LAWS.

f) Campanhas pelo banimento de sistemas de armas autônomas letais

Em favor do banimento completo dessa categoria de armas, a sociedade civil organizada criou a Campanha para Banir Robôs Assassinos (*Stop Killer Robots*), em 2012, que denuncia a ameaça do emprego das LAWS e de uma corrida armamentista em IA. Ela é uma coalizão internacional composta por mais de 185 organizações não governamentais de 67 países, criada em

em 2016 por restrições financeiras. Em 2020, empresa privada Stella Tecnologia anunciou o lançamento do primeiro drone militar brasileiro, o Atobá. Em 2021, Embraer e FAB deram início a projeto nacional de desenvolvimento de drones de defesa – a subsidiária da Embraer, Eve, já fabrica drones de transporte de passageiros, apelidados de "carros voadores". Em 2022, a Embraer adquiriu uma participação minoritária na XMobots, a maior empresa de drones da América Latina, fornecedora do Exército Brasileiro (principalmente o modelo Nauru 1000c). O Brasil possui um grande mercado de drones de uso pessoal (já saturado) e profissional (de diferentes aplicações, como no agronegócio, e em expansão, incluindo o setor de segurança e de defesa), dominando toda a cadeia produtiva desse tipo de aplicação, com potencial de desenvolvimento e inserção internacional no setor de defesa.

[1057] Literalmente, "enxame de drones", *swarm drones* corresponde ao uso de grupos de drones que operam em conjunto, comunicando-se e articulando-se entre si, aumentando a carga de ataque. Segundo analistas, devido ao seu baixo custo relativo, têm grande potencial desmantelador, inclusive contra infraestruturas críticas e de grande porte.

2012 e operacional desde 2013, que procura banir preventivamente o desenvolvimento e o uso de LAWS. Inclui membros como a Anistia Internacional, *Humans Rights Watch*, *Nobel Women's Initiative*, *Pax Christi International*, *Drones without Borders*, *Parliamentarians for Global Actions*, *International Committee for Robot Arms Control*, *Nuclear Age Peace Foundation*, entre outros. Em 2015, mil especialistas em IA assinaram uma carta endereçada à ONU que pedia o banimento de armas autônomas.

Desde 2018, o secretário-geral da ONU (SGNU), António Guterres, vem instando os Estados a proibirem LAWS. Em 2021, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) pediu a negociação de um tratado internacional de banimento parcial, para proibir LAWS que sejam imprevisíveis e para assegurar controle humanos sobre outros armamentos.

III. Armas biológicas e armas químicas

a) Antecedentes

Pode-se estabelecer como marco inicial para os regimes de controle de armas de destruição em massa (ADM) o Acordo de Estrasburgo (1675), entre França e o Sacro Império Romano-Germânico, o primeiro a banir uma categoria de arma química (munição envenenada). A Declaração de São Petersburgo (1868) proíbe a utilização de projéteis com carga explosiva ou substâncias incendiárias. A Convenção de Bruxelas sobre o Direito e os Costumes de Guerra (1874), que nunca entrou em vigor, proibiu quaisquer tipos de armas envenenadas. Nas décadas anteriores, armas químicas foram usadas em diversos conflitos, como a Guerra da Crimeia e a Guerra Civil Americana.

Na passagem para o século XX, a Convenção da Haia de 1899 continha disciplina sobre o uso de projéteis capazes de provocar asfixia, e a Convenção da Haia de 1907 estendeu a proibição a qualquer arma envenenada. Ambos os lados em conflito usaram intensivamente agentes químicos (gás mostarda, fosgênio e gás cloro) e biológicos (antrax) durante a Primeira Guerra Mundial, responsável pela parte significativa das mortes e ferimentos durante o conflito. O Tratado de Versalhes (1919) proibiu o uso de gases venenosos na Alemanha. Na Conferência Naval de Washington (1922), chegou-se a assinar acordo sobre uso de submarinos e gases nocivos em guerra, que não prosperou por oposição francesa.

O antecedente mais importante dos regimes de controle de armas biológicas e armas químicas é o Protocolo de Genebra sobre a Proibição do Uso na Guerra de Agentes Asfixiantes, Venenos e de outros Gases e de Métodos Bacteriológicos (1925), em vigor desde 1928. É originalmente um Protocolo à Convenção sobre a Supervisão do Comércio Internacional de Armas e Munições e de Material Militar, assinada no mesmo dia, mas que não entrou em vigor. Apesar de tratar da proibição do uso, o protocolo não versa sobre produção, armazenamento, estocagem ou transferência destas armas. Tampouco foi capaz de impedir o uso de armas químicas e biológicas nas décadas de 1920 e 1930, nem a produção em escala industrial dessas armas e seu uso durante a Segunda Guerra Mundial (embora tenham sido pouco usadas em combates, foram vastamente usadas contra não combatentes, como no caso das câmaras de gás). O documento foi objeto de diversas reservas de partes que indicavam que só aplicariam a proibição no que diz respeito a outras partes e que poderiam, em retaliação, recorrer ao uso caso fossem atacadas com esse tipo de arma (não havia sequer proibição explícita no corpo do texto sobre os elementos suscitados por essas reservadas). O documento tampouco proíbe uso por uma parte no contexto de guerra civil. Está em vigor até hoje e tem 145 Partes (Estados africanos são as principais ausências). O Brasil é parte, sem reservas, desde 1970 (embora tenha sido signatário original).

b) Armas biológicas

As negociações de desarmamento após a Segunda Guerra Mundial trataram originalmente das armas biológicas e químicas em conjunto (vide a Resolução 1, de 1946, da AGNU, que estabelece comissão para lidar com o problema da energia atômica e se refere à eliminação dos arsenais atômicos nacionais e de outras ADM). No entanto, essas discussões permaneceram inconclusivas por muitos anos.

Logo depois que os Estados finalizaram as negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1968, uma iniciativa do Reino Unido ajudou a pavimentar o caminho

para superar o impasse nas discussões sobre armas químicas e biológicas. O Reino Unido apresentou um documento de trabalho à Conferência do Comitê de Dezoito Nações sobre Desarmamento em Genebra, que propôs separar a consideração de armas biológicas de armas químicas e concentrar-se primeiro nas primeiras. Em 1969, os Estados Unidos (EUA) anunciaram a decisão de extinguir unilateralmente o programa de desenvolvimento dessas armas e de destruir seus estoques, mesmo ano em que o Reino Unido e países do Pacto de Varsóvia apresentaram propostas distintas de banimento dessa categoria de armamentos. Essa decisão contribuiu fundamentalmente para a elaboração e conclusão de uma convenção nesse sentido. À medida que as negociações progrediam, tanto os EUA quanto a União Soviética (URSS) introduziram projetos de convenções idênticos, mas separados, à Conferência do Comitê no início de agosto de 1971.

A Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição, ou, de maneira sintética, Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), foi aberta à assinatura dos Estados em 1972 e entrou em vigor em 1975. Ela tem duração indefinida. O Brasil a ratificou em 1973 e a promulgação interna se deu em 1976. Possui 184 Partes. São ausências notórias países como Israel, Egito, Síria e Somália.

A CPAB foi o primeiro instrumento adotado, no campo do desarmamento, que baniu uma categoria inteira de ADM. A convenção obriga suas partes a destruírem os estoques e vetores de "agentes microbiológicos e outros agentes biológicos e toxinas em seu poder, qualquer que seja seu método de produção, em tipos e quantidades que não tenham justificação profilática, de proteção ou outras finalidades pacíficas", além do "armamento, equipamento ou meios de lançamento destinados ao uso desses agentes ou toxinas para finalidades hostis ou em conflito armado". Complementarmente, os Estados Partes da convenção se obrigaram a não assistir ou estimular a produção e aquisição de armas biológicas por outrem, e a adotar medidas domésticas para a implementação dos objetivos do instrumento.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pode investigar reclamações no âmbito da convenção, mas esse poder nunca foi invocado. Nas últimas duas décadas, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) vem aprovando resoluções anuais sobre o estado de implementação da convenção. A mais recente foi a A/RES/76/207.

De acordo com o Artigo XII da CPAB, as Conferências de Revisão têm o objetivo de examinar seu funcionamento para assegurar que os propósitos do preâmbulo estejam sendo realizados e as disposições do corpo de texto estejam sendo implementadas. Desde que a convenção entrou em vigor, em 1975, oito Conferências de Revisão foram realizadas: em 1980, 1986, 1991, 1996, 2001/2002, 2006, 2011 e 2016. A Nona Conferência de Revisão aconteceu entre 28 de novembro e 16 de dezembro de 2022[1058].

Em emenda do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI, 1998), a utilização de armas biológicas foi incluída no rol de crimes de guerra.

Não há registro de uso de armas biológicas em conflitos no século XX, inclusive devido às evidentes limitações técnicas, a mais importante das quais é a dificuldade de conter os efeitos dos agentes biológicos uma vez liberados no ambiente. Apesar disso, vale mencionar que, na década de 1970, apesar de ter ratificado a CPAB, a URSS desenvolveu programa de armas biológicas conhecido como *Biopreparat*.

Um desafio particular ao regime de desarmamento das armas biológicas é a inexistência de organização para monitorar e implementar a CPAB. Embora a convenção obrigue suas partes a destruírem os estoques existentes, ela não estabeleceu, ao contrário da Convenção sobre Proibição

[1058] Mais informações estarão na próxima edição do REPI.

de Armas Químicas (CPAQ), um sistema de verificação a cargo de uma organização internacional, como é a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), encarregada de assistir em sua implementação ou realizar inspeções para comprovar o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes. As tentativas levadas a cabo na década de 1990 para sanar essa deficiência não tiveram êxito. Antes disso, a Segunda Conferência de Exame (1986) acordou que os Estados Partes deveriam implementar uma série de medidas de construção de confiança (CBM, na sigla em inglês) a fim de prevenir ou reduzir a ocorrência de ambiguidades, dúvidas e suspeitas e para melhorar a cooperação internacional no campo de atividades biológicas pacíficas. Muitos Estados Partes passaram a dedicar atenção à coordenação de esforços e troca de informações para aperfeiçoar a implementação em suas respectivas jurisdições nacionais. As CBM foram expandidas pela Terceira Conferência de Revisão (1991). Finalmente, a Sexta Conferência de Exame da Implementação da Convenção (2006) adotou a decisão de estabelecer uma Unidade de Apoio à Implementação (*Implementation Support Unit* – ISU), que tem entre suas atribuições oferecer apoio e assistência à administração da convenção, à implementação pelas Partes, às medidas de fortalecimento da confiança e à obtenção da universalidade de adesões. Ademais, administra o banco de dados para solicitações e ofertas de assistência e facilita a troca de informações, além de apoiar os esforços dos Estados Partes para implementar as decisões e recomendações da Conferência de Revisão. Não tem, entretanto, a faculdade de realizar inspeções. A ISU vem funcionando, desde então, em Genebra, sob a orientação do Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (UNODA, na sigla em inglês). A Oitava Conferência de Revisão renovou o mandato da ISU até a Nona Conferência, em 2022[1059].

Outro desafio que se aplica ao regime é a resistência ou o não desmantelamento de arsenais de países com obrigação para fazê-lo. Em novembro de 2001, os EUA acusaram publicamente o Iraque, assim como a Coreia do Norte, de violar os termos da convenção. Washington também expressou preocupação com o cumprimento por parte de Irã, Líbia e Síria (não Parte). Os próprios EUA levantaram preocupações em 2001 sobre se algumas de suas atividades, aparentemente conduzidas como parte de seu programa de biodefesa, são permitidas pela convenção. Em 2002, Washington acrescentou Cuba, também um Estado Parte, à sua lista de países que realizam atividades que violam a convenção. Em um relatório de 2017 sobre a conformidade com a convenção, os EUA indicaram que a Rússia era o único estado a ter problemas de conformidade pendentes. Relatórios anteriores dos departamentos de Estado e de Defesa dos EUA alegaram que a China manteve um programa de armas biológicas ofensivas em pequena escala (e também químicas), mesmo depois de ingressar na CPAB, e que entidades chinesas transferiram armas biológicas controladas para nações de risco de proliferação, como o Irã. No entanto, a avaliação mais recente dos EUA não cita nenhuma evidência de qualquer violação chinesa das obrigações da convenção, embora observe as atividades de uso dual potencial da China. Pode-se mencionar, ainda, as manifestações de preocupação de diferentes países com o potencial do manejo e do uso de armas biológicas para o desencadeamento de surtos ou pandemias.

c) Armas químicas

Desde os anos 1950, começou-se a discutir a possibilidade de assinatura de tratados que proibissem todos os tipos de armamento que utilizam compostos químicos, mas sem o estabelecimento de negociações efetivas a respeito. A partir de 1980, a Conferência do Desarmamento dedicou grande parte de sua atenção à elaboração de uma convenção abrangente

[1059] Mais detalhes sobre a Nona Conferência de Revisão estarão na segunda edição do REPI.

de proibição do desenvolvimento, da fabricação, do armazenamento e do uso de armas químicas, e de sua destruição por parte dos que as possuíam. Em 1992, um projeto de convenção foi formalmente adotado pela Conferência do Desarmamento.

A Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, ou Convenção sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), foi aberta à assinatura dos Estados em 1993 e entrou em vigor em 1997. O Brasil a ratificou em 1996 e a promulgou em 1999. Possui 193 Partes. Não são Partes Israel, Egito, Sudão do Sul e Coreia do Norte.

Pode ser considerada, a rigor, o primeiro instrumento multilateral de "desarmamento" propriamente dito, porque obriga as partes a destruírem os estoques declarados, no prazo de dez anos a contar da ratificação do instrumento. A CPAB, acordada anteriormente, contém cláusula idêntica, mas não prevê um sistema de verificação do cumprimento dessa obrigação.

A CPAQ proíbe: desenvolver, produzir, adquirir, estocar ou reter armas químicas; transferir direta ou indiretamente armas químicas; usar armas químicas ou realizar preparação militar para uso; auxiliar, encorajar ou induzir outros estados a se envolver em atividades proibidas; usar agentes antimotim "como método de guerra". A fim de assegurar o bom cumprimento das obrigações, inspeções são realizadas nas instalações industriais onde tais compostos são fabricados, nos países que fazem parte da convenção.

A convenção também elaborou listas dos compostos químicos cuja fabricação é absolutamente proibida, pois não possuem emprego na indústria pacífica (inseticidas, adubos químicos para agricultura, etc.), além de listas dos compostos que podem tanto servir a fins pacíficos quanto bélicos. Há, entretanto, outros produtos químicos usados para fins militares e que não estão listados na convenção, tais como: desfolhantes, que destroem a vegetação mas cujos efeitos tóxicos sobre os seres humanos não são imediatos, como o agente laranja, usado pelos EUA no Vietnã; e incendiários ou explosivos, como napalm, também extensivamente usado pelos EUA no Vietnã. No caso do gás lacrimogênio, seu uso foi banido apenas em conflitos armados, o que resguarda seu uso não letal por forças policiais.

Nas últimas duas décadas, a AGNU vem aprovando resoluções anuais sobre o estado de sua implementação. A mais recente foi a A/RES/76/29, que menciona o caso Navalny e outros episódios na última década, como aqueles na Síria, em que houve utilização de armas químicas.

A CPAQ já passou por quatro ciclos de revisão quinquenal, em 2003, 2008, 2013 e 2018 (esta última se encerrou sem documento final de consenso).

A Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) foi criada pela CPAQ, com sede na cidade da Haia, com mandato de assistir os Estados-Partes do instrumento no cumprimento das obrigações assumidas. Para isso, a Organização possui um secretariado técnico que conta com os serviços de um corpo de inspetores recrutados internacionalmente conforme as necessidades. A missão da OPAQ é implementar as disposições da convenção e garantir um regime confiável e transparente para verificar a destruição de armas químicas; prevenir o seu reaparecimento em qualquer Estado-Membro; fornecer proteção e assistência contra armas químicas; encorajar a cooperação internacional no uso pacífico da química; e alcançar a adesão universal.

A cooperação entre a ONU e a OPAQ é regulamentada pelo acordo de relacionamento entre as duas organizações, aprovado pela AGNU em setembro de 2001. É objeto de resoluções periódicas da AGNU (a última foi a A/RES/75/265).

O primeiro diretor-geral da OPAQ foi o diplomata brasileiro José Maurício de Figueiredo Bustani, que, no início de seu segundo mandato, acabou sendo destituído do cargo, por pressão dos EUA, na esteira da Guerra do Iraque. A OPAQ tem como órgãos principais a Conferência dos

Estados Partes, o Conselho Executivo e a Secretaria Técnica. Recebeu o Nobel da Paz em 2013, muito em função do trabalho para a destruição do arsenal de armas químicas da Síria em meio à guerra civil no país.

A Organização foi antecedida por uma comissão preparatória, para além da experiência das inspeções da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM, na sigla em inglês) para o Iraque. Em 1993, os Estados signatários sabiam que uma quantidade considerável de trabalho de base precisava ser feita antes que uma organização internacional capaz de implementar a CPAQ pudesse ser estabelecida. No que foi chamado de Resolução de Paris, os Estados signatários decidiram criar uma Comissão Preparatória (PrepCom, na sigla em inglês) com o mandato de fazer os preparativos necessários para a primeira Conferência dos Estados Partes e continuar a trabalhar nas questões que permaneceram sem solução pelos negociadores da convenção. O PrepCom realizou sua primeira Sessão Plenária em Haia em fevereiro de 1993 e estabeleceu um Secretariado Técnico Provisório. Realizou dezesseis sessões, em quatro anos.

O Estatuto de Roma (1998), que criou o TPI, tipificou, entre os crimes de guerra, a utilização de armas químicas. Emendas posteriores incluíram previsão para jurisdição para esses crimes quando cometidos em conflitos armados internos.

Nas últimas décadas, apesar do adensamento do regime, armas químicas foram utilizadas na Guerra Civil do Iêmen, conflitos na Rodésia, a Guerra do Vietnã, conflito entre Vietnã e Camboja, a Guerra Irã-Iraque (inclusive sobre curdos iraquianos) e mais recentemente a Guerra Civil Síria. A utilização de armas químicas pelo Iraque foi o principal motivo para o estabelecimento da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM, na sigla em inglês) e, posteriormente, da Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC, na sigla em inglês).

A utilização recente, especialmente de armas químicas, não apenas no contexto de conflitos internos ou internacionais, mas em episódios esporádicos com vinculação política, constitui desafio ao regime do desarmamento. O caso sírio é o mais emblemático. Antes de setembro de 2013, a Síria não admitia publicamente a posse de armas químicas, embora os serviços de inteligência ocidentais acreditassem que ela possuísse um dos maiores estoques do mundo. A Síria aderiu à CPAQ após a condenação internacional do ataque químico de Ghouta em agosto de 2013, pelo qual os estados ocidentais responsabilizaram o governo sírio (enquanto a Síria e a Rússia responsabilizaram os rebeldes sírios da Guerra Civil Síria) e concordaram com a destruição imediata de suas armas químicas. Apesar disso e do anúncio em 2014 do desmantelamento de todo o seu arsenal declarado, em dezembro de 2016, pelo menos 53 pessoas foram mortas em um aparente ataque de gás nervoso em aldeias controladas pelo autointitulado Estado Islâmico perto de Uqairabat, marcando o primeiro grande ataque químico desde o acordo de 2013. Em 25 de março de 2017, houve ataque com gás sarin em Latamenah. Em 8 de abril de 2020, a OPAQ divulgou um relatório determinando que a Força Aérea Síria foi a perpetradora dos ataques na cidade. Em 5 de abril de 2017, um ataque químico matou 70 civis no Khan Shaykhun. O Mecanismo de Investigação Conjunto OPAQ-ONU, cujo mandato se extinguiu em 2017, atribuiu a responsabilidade do ataque ao governo sírio. Em 7 de abril, os EUA lançaram 59 mísseis de cruzeiro na Base Aérea de Shayrat, que teria sido a fonte do ataque segundo a inteligência dos EUA. Um suspeito ataque químico a Douma em 9 de abril de 2018, que matou pelo menos 49 civis, também foi atribuído ao governo sírio. Ele ensejou resposta militar dos EUA, Reino Unido e França. Em 2018, houve ataque com gás cloro contra Saraqeb, atribuído por investigação da OPAQ, em 2021, à Força Aérea Síria.

Em abril de 2021, a Síria sofreu sanções na OPAQ e perdeu seu direito de voto, após aprovação de projeto apresentado pela França e por outros 46 membros, que recebeu 87 votos favoráveis, quinze contrários (incluindo Síria, China, Irã e Rússia) e 34 abstenções, como resposta às investigações do *Investigation and Identification Team* (ITT) da OPAQ quanto ao uso de gás cloro e sarin em Latamné, em 2017. Em 2017, a Rússia vetou cinco propostas de resolução no CSNU a respeito (uma com apoio da China); e, em 2018, uma (os P3 votaram contrariamente a duas propostas russas na ocasião). Embora já tenha eliminado todo seu estoque de armas químicas declarado à OPAC, a Síria continua a sofrer tais sanções, já que ainda não está adimplente com outras obrigações junto à organização, que incluem declarações do governo sírio sobre instalações e tipos de armas químicas utilizadas em Latamné, bem como sobre eventuais estoques sob o poder do país e que ainda não tenham sido declarados.

Mais recentemente, dois episódios vinculados à Rússia chamam a atenção. Em março de 2018, o ex-agente russo Sergei Skripal e sua filha Yulia sofreram tentativa de assassinato, através de um ataque químico com o agente nervoso *Novichok*, em Salisbury, no Reino Unido. No total, 38 pessoas foram afetadas pelo gás nervoso no episódio. Reino Unido, EUA e União Europeia (UE) e seus membros e outros países adotaram sanções contra a Rússia, com foco em seu serviço secreto, que teria sido responsável pelo ataque. Em agosto, de 2020, o ativista anticorrupção e líder da oposição russa Alexei Navalny foi envenenado por um inibidor de colinesterase desconhecido e hospitalizado em estado grave. Traços de *Novichok* foram encontrados em recipiente em que bebeu chá em voo entre Tomsk e Moscou. Em março de 2021, UE e EUA adotaram novas sanções contra indivíduos russos em razão do caso Navalny.

Um desafio que se aplica ao regime é a resistência ou o não desmantelamento de arsenais de países com obrigação para fazê-lo. Diversas Partes da convenção promoveram oficialmente a destruição de seus arsenais nos últimos anos, como a Coreia do Sul (2008), Índia (2009), a Síria (2014, com destruição de todas as armas declaradas e removidas naquele momento), a Rússia (2017), a Líbia (2013, confirmada em 2018), o Iraque (2018). Permanecem conhecidas armas químicas japonesas abandonadas desde a Guerra Sino-Japonesa nas décadas de 1930 e 1940. Um relatório da OPAQ de 2019 declarou que os EUA haviam destruído aproximadamente 91,47% do estoque de armas químicas declarado quando a convenção entrou em vigor; mais de 25 mil toneladas métricas do total declarado de 27.770. Os EUA destruíram todas as armas da categoria 2 e da categoria 3 e prevê-se que a destruição completa de suas armas da categoria 1 (inclui sarin) até setembro de 2023. Quanto às não Partes da convenção, há fortes evidências de que o Egito empregou bombas e projéteis de artilharia cheios de fosgênio e agentes de mostarda durante a Guerra Civil do Iêmen (1963-1967), mas não está claro se o país atualmente possui armas químicas. Alguns países alegam que Israel teve um programa ofensivo de armas químicas no passado, sem que se saiba se já foi desmantelado. Acredita-se que a Coreia do Norte possui um grande estoque de produtos químicos, incluindo agentes nervosos, bolhas, sufocamento e sangue.

d) Prevenção da proliferação

Para contribuir para a prevenção da proliferação de ADM e seus meios de entrega (vetores), foram estabelecidos vários regimes de controle de exportação e acordos relacionados. Para armas químicas e biológicas, destaca-se o *Australia Group*, arranjo informal de que o Brasil não é parte. No início de 1984, uma equipe de investigação das Nações Unidas descobriu que o Iraque havia usado armas químicas na Guerra Irã-Iraque em violação do Protocolo de Genebra de 1925 e que pelo menos alguns dos precursores químicos e materiais para seu programa de armas químicas

haviam sido provenientes de canais de comércio legítimos. Em resposta, vários países introduziram controles de exportação de certos produtos químicos que poderiam ser usados para fabricar armas químicas. Esses controles sofriam de falta de uniformidade e logo ficou claro que estavam sendo feitas tentativas para contorná-los. Isso levou a Austrália a propor uma reunião dos países com controles de exportação com o objetivo de harmonizar suas medidas de licenciamento nacionais e aumentar a cooperação. A primeira reunião do que posteriormente ficou conhecido como *Australia Group* ocorreu em Bruxelas em junho de 1985. Nessa reunião, os quinze países participantes e a Comissão Europeia concordaram que havia valor em explorar como os controles de exportação existentes poderiam ser mais eficazes para prevenir a propagação de armas químicas. O Grupo tem-se reunido regularmente desde então, e reuniões anuais agora são realizadas em Paris, com mais de 40 membros. Para mais detalhes, ver a seção V mais adiante.

Ademais, a Resolução A/RES/42/37C da AGNU, adotada em 1987, concedeu ao SGNU autoridade para investigar supostos usos de armas químicas, biológicas ou toxínicas. O mandato denominado "Mecanismo do Secretário-Geral" (SGM, na sigla em inglês) foi reafirmado um ano depois pela Resolução 620 (1988) do CSNU. De acordo com o mandato, o SGNU está autorizado a realizar investigações em resposta a relatórios que possam ser trazidos à sua atenção por qualquer Estado-Membro da ONU sobre o possível uso de armas químicas e biológicas que possam constituir uma violação do Protocolo de Genebra de 1925 ou outras regras relevantes do Direito Internacional a fim de apurar os fatos da questão e relatar prontamente os resultados de tais investigações a todos os Estados-Membros da ONU. Investigações ao abrigo das atuais diretrizes tiveram lugar em Moçambique e no Azerbaijão em 1992, assim como na Síria, em 2013 (Resolução 2118 do CSNU).

e) Terrorismo e uso de armas de destruição em massa

O primeiro uso de agentes químicos por terroristas contra população civil na contemporaneidade aconteceu no Japão, em 1994 e em 1995, pelo grupo fundamentalista de viés apocalíptico *Aum Shinrikyo*. Em 1999, armas químicas foram utilizadas por terroristas chechenos no conflito contra forças russas. Três anos depois, forças especiais russas teriam utilizado agentes químicos para encerrar o sítio a um teatro em Moscou. Pouco tempo após os ataques de 11 de setembro de 2001, pequenos ataques com antrax foram realizados nos EUA. Ataques perpetrados pela *Al-Qaeda* no Iraque, em 2007, foram realizados com gás de cloro.

A Resolução 1540 do CSNU, adotada em 2004, foi uma resposta à ameaça contra a paz e segurança internacionais provocada pela proliferação das armas nucleares, químicas e biológicas, bem como dos seus sistemas vetores, por agentes não estatais. Constitui o primeiro instrumento internacional que aborda de forma integrada e global a questão das ADM, seus vetores e materiais conexos. Ela reconhece que a proliferação de ADM e seus vetores estratégicos constitui grave ameaça à paz e à segurança mundiais. Obriga os seus signatários a se absterem de qualquer tipo de apoio a intervenientes não estatais no desenvolvimento, aquisição, fabrico, posse, transporte, transferência ou utilização de armas nucleares, químicas ou biológicas e respetivos vetores. Insta também os Estados a apresentarem ao Comitê do CSNU estabelecido por essa mesma resolução, o "Comitê 1540", um relatório sobre as medidas que tenham tomado ou tencionem tomar para dar execução à referida resolução.

Em 2011, o CSNU adotou a Resolução 1977, em que se reafirmava que a proliferação de armas nucleares, químicas ou biológicas e os respetivos vetores constituía uma ameaça para a paz e a segurança internacionais. Prorrogou até abril de 2021 o mandato do Comitê 1540, cujo papel é

desenvolver uma ação ativa com os Estados e as organizações internacionais, regionais e sub-regionais relevantes, tendo em vista promover a partilha das experiências adquiridas, dos ensinamentos colhidos e de boas práticas nos domínios abrangidos pela Resolução 1540.

Em dezembro de 2016, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 2325 e subscreveu o resultado do processo de revisão global da Resolução 1540 levado a cabo em 2016. O CSNU apelou a todos os Estados para que reforcem as medidas nacionais de execução da Resolução 1540 e para que prestem mais assistência ao desenvolvimento de capacidades do Estado nesse domínio, inclusive através de contributos voluntários, bem como a uma cooperação mais estreita entre as partes interessadas, a sociedade civil e o meio acadêmico. Em abril de 2021 e em fevereiro de 2022, o CSNU prorrogou o mandato do Comitê 1540 (Resoluções 2572 e 2622, respectivamente), adotadas de maneira unânime. Em novembro de 2022, pela Resolução 2663, o CSNU decidiu prorrogar o mandato do Comitê 1540 até novembro de 2032, bem como conduzir uma revisão abrangente do *status* de sua implementação e instar aos países que ainda não tenham enviado relatórios nacionais de implementação que o façam.

IV. Armas nucleares

a) Fundamentos do regime internacional

As armas nucleares são centrais às agendas de política externa: sua simples existência constitui ameaça à humanidade, indo de encontro ao primeiro propósito da Organização das Nações Unidas (ONU): manter a paz e a segurança internacionais. Elas não distinguem combatentes de civis; é muito difícil que não causem sofrimento desnecessário; há violações evidentes à noção de necessidade, ao princípio da proporcionalidade e ao princípio da humanidade; seu poder destrutivo é incontrolável em termos quantitativos, mesmo comparadas a outras ADMs, como as biológicas e químicas; a distinção é também qualitativa: as explosões liberam energia cinética e térmica, e os efeitos da radiação perduram por décadas.

Os Estados Unidos (EUA) foram o primeiro país a deter armamento nuclear, tendo criado o projeto Manhattan em 1942 e feito a primeira detonação experimental em julho de 1945, seguida no mês seguinte pelo recurso a essas armas no Japão. A União Soviética (URSS) realizou sua primeira detonação nuclear experimental em 1949. O primeiro teste nuclear do Reino Unido foi feito em 1952, mesmo ano em que os EUA testam sua bomba de hidrogênio. Em 1960 e 1964, respectivamente, a França e a China testam suas primeiras armas nucleares.

Já em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) conclama, em sua primeira resolução da história, a Resolução 1 (I), pela eliminação completa de armas nucleares e estabelece comissão para discutir o tema: a Comissão de Energia Atômica, instância em que foi apresentado o Plano Baruch, para criar instituição internacional para regular energia atômica, dissolvida em 1952; no mesmo ano, foi criada a Comissão das Nações Unidas para o Desarmamento. Em 1953, na AGNU, o presidente Dwight Eisenhower faz o discurso "Átomos para Paz", que é a base para o lançamento de programa homônimo pelo governo norte-americano e que faz referência novamente à criação de uma organização internacional. Em 1955, é divulgado o manifesto Russell-Einstein, alertando sobre os perigos das armas nucleares, e é realizada conferência internacional sobre usos pacíficos de energia nuclear.

Em 1957, é criada a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), uma organização internacional que busca promover o uso pacífico da energia nuclear e inibir seu uso para qualquer finalidade militar, incluindo armas nucleares. Três pilares principais sustentam a missão da AIEA: segurança e proteção; ciência e tecnologia; e salvaguardas e verificação. Seu estatuto, aprovado em 1956, entrou em vigor em 1957, estabelecendo a agência como uma organização autônoma dentro do Sistema ONU. Como organização autônoma, a AIEA não está sob o controle direto da ONU, mas reporta tanto à AGNU quanto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Tem três órgãos principais: o Conselho de Governadores, a Conferência Geral e o Secretariado. A AIEA tem 175 Estados-Membros, sendo que três países se haviam retirado da organização e retornaram a ela posteriormente: Nicarágua, Honduras e Camboja. A Coreia do Norte, por sua vez, foi membro de 1974 a 1994, mas se retirou depois que o Conselho de Governadores considerou que o país estava descumprindo o Acordo de Salvaguardas e até o momento não retornou. Cabo Verde, Gâmbia e Guiné foram aprovados como novos membros da AIEA, mas ainda não ratificaram os instrumentos de adesão. Entre os Estados-Membros da ONU e seus observadores, há 16 países que não integram a AIEA[1060], incluindo quatro membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Desde 2019, o argentino Rafael Grossi, cuja eleição contou com o

[1060] Andorra, Butão, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Kiribati, Maldivas, Micronésia, Nauru, Palestina, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Suriname, Timor-Leste e Tuvalu.

apoio do Brasil, ocupa o cargo de diretor-geral da organização. O Brasil é membro fundador da AIEA e integra o Conselho de Governadores, de maneira ininterrupta, desde sua criação, contando com Missão Permanente junto à AIEA e à Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT, na sigla em inglês)[1061], em Viena. Para mais detalhes sobre a AIEA, ver a seção V, do tópico 6.7 no tomo 6.

Em 1959, com o Tratado da Antártida, proíbem-se testes nucleares na região. Em 1963, é assinado por URSS, EUA e Reino Unido (aberto a assinatura de outros países, mas jamais assinado pela China, pela França e pela Coreia do Norte) o Tratado de Banimento Parcial de Testes Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), que bane teste subaquáticos, na atmosfera e no espaço exterior. Em 1967, é assinado o Tratado de Tlatelolco (Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina [e o Caribe]), que entra em vigor em 1969, estabelece a criação do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL) e proíbe o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, a recepção, armamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de toda arma nuclear, mas permite explosões com fins pacíficos. Também em 1967 é assinado o Tratado do Espaço Exterior, que proíbe a instalação de armas nucleares no espaço sideral. Os trabalhos das Comissões de Dez e Dezoito Nações (esta, com a participação do Brasil) deram origem ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e são antecessores da atual Conferência do Desarmamento (para mais detalhes ver a seção específica a respeito neste tópico).

Com o fim da URSS, a preocupação com uma guerra nuclear não se esvaiu: o número de países nuclearmente armados cresceu, e há dezenas de Estados com capacidade tecnológica e industrial para desenvolver explosivos nucleares e meios de lançamento. Apesar da redução dos arsenais desde a Guerra Fria, houve aumento substancial do poder de fogo: um míssil balístico intercontinental (ICBM, na sigla em inglês) de hoje tem potência superior a 800 bombas de Hiroshima. Ademais, as armas atômicas causam danos mesmo sem atingir diretamente os indivíduos: até hoje, foram feitos mais de dois mil testes nucleares, com impactos na saúde e no meio ambiente.

Para os Estados detentores de armas nucleares, o estabelecimento de um regime de não proliferação é um tema central, no qual é necessária a garantia da não proliferação horizontal para que não surjam novos atores que venham a ameaçar sua segurança e a dos países sob sua proteção; para os não armados, a centralidade do tema se justifica pela busca de uma ordem mais pacífica e igualitária, sem que haja a ameaça de conflito nuclear – o que também inclui a não proliferação vertical –, mas em que o uso da tecnologia para fins pacíficos seja assegurada. Essa clivagem converge com a noção eternizada por Araújo Castro, de "congelamento do poder mundial".

Estima-se que existam hoje mais de 17 mil ogivas nucleares (das quais mais de quatro mil estariam em estado operacional). Os gastos das potências nucleares para manter esse arsenal e, em alguns casos, modernizá-lo, superariam US$ 100 bilhões anuais.

b) Tratado de Não Proliferação Nuclear de Armas Nucleares (TNP)

Em 1968, foi assinado o TNP, que entrou em vigor em 1970. O tratado reconheceu as cinco potências nucleares que já haviam realizado testes até 1967, ao estabelecer a categoria "Estado nuclearmente armado". Inicialmente, o tratado foi apoiado por EUA, URSS e Reino Unido (países

[1061] Organização que deverá ser estabelecida assim que o Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) entrar em vigor.

cuja ratificação era condição para a entrada em vigor do tratado), que o assinaram e o ratificaram entre 1968 e 1970. França e China só o fizeram em 1992.

Seu objetivo pode resumir-se na prevenção da proliferação de armas e tecnologias nucleares (Artigos I e II, além do Artigo III, sobre salvaguardas), na promoção da cooperação em favor do uso pacífico de energia nuclear (Artigos IV e V) e no compromisso com negociações efetivas futuras com vistas ao desarmamento nuclear e ao desarmamento geral e completo (Artigo VI), que compõem os três pilares desse regime: não proliferação, uso pacífico e desarmamento.

O TNP tinha prazo de vigência inicial de 25 anos, conforme seu Artigo X. Em 1995, decidiu-se pela vigência indefinida do TNP. O TNP tem atualmente 191 Partes. Em 1991, a África do Sul aderiu ao TNP e informou ter desmantelado seu programa nuclear militar. Atualmente, apenas Israel (doutrina da opacidade nuclear, provavelmente fez os primeiros testes na década de 1960), Índia (primeiro teste em 1974), Paquistão (primeiro teste oficial em 1998), Coreia do Norte (anunciou saída em 1985, mas a suspendeu em 1993, efetivamente saindo em 2003, tendo feito seu primeiro teste em 2006) e Sudão do Sul (país recém-independente que, pelo princípio da tábula rasa de sucessão de Estados no Direito dos Tratados, ainda não aderiu ao instrumento) não são partes do TNP.

O Artigo VIII faz referência a uma conferência de exame (revisão) cinco anos após a entrada em vigor do TNP: em realidade, desde 1975, a cada cinco anos, têm sido realizadas conferências de exame. A 10ª Conferência de Revisão das Partes (RevCon), que seria realizada entre abril e maio de 2020, em Nova York, foi postergada para agosto de 2021, em razão da pandemia. Em 2021, foi novamente postergada, ocorrendo em agosto de 2022. Para mais detalhes, ver subseção seguinte sobre a 10ª RevCon. Desde a 5ª RevCon, o documento de consenso significativo almejado por essas conferências não se resume a uma revisão da implementação do TNP no quinquênio, na medida em que também se visa o estabelecimento de novos compromissos a serem assumidos pelas partes, aos moldes do plano de ação aprovado em 2010, na 8ª RevCon.

i. Conferências de Revisão do TNP (RevCon)

Edição	**Principais pontos**
1ª RevCon 1975, Genebra 91 Estados	- Partes chegam a consenso; - Decide pela realização de Conferências de Revisão a cada cinco anos; - No âmbito do Artigo VI, reconhece esforços bilaterais, mas externaliza preocupação com corrida armamentista; - A maioria das partes não vê avanços concretos no objetivo de promoção do desarmamento nuclear, frustração que acompanhará as próximas RevCon; - Afirma-se a necessidade de universalização do TNP.
2ª RevCon 1980, Genebra 112 Estados	- Sem consenso (há documento final[1062], mas não declaração final); - Discordâncias entre NWS (*nuclear-weapon states*) e NNWS (*non-nuclear-weapon states*) se acentuam, sobretudo quanto às obrigações dos Artigos I e II e sobre a implementação do Artigo VI.
3ª RevCon 1985, Genebra	- Partes chegam a consenso; - Maioria mantém insatisfação quanto ao regime de desarmamento nuclear;

[1062] Era uma espécie de compilado de atas, que sempre era aprovado nas reuniões. O que demonstrava o consenso era a declaração final, que era anexada ao documento final quando a RevCon era bem-sucedida.

Edição	Principais pontos
131 Estados	- Debate no âmbito do Artigo VI tem como foco a edição de um tratado para banir testes nucleares; - Reconhecimento da importância do sistema de salvaguardas da AIEA; - Endosso a zonas livres de armas nucleares; - Preocupação com ataques armados a usinas nucleares; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Declaração final propositiva, reafirmando a importância do TNP.
4ª RevCon 1990, Genebra 140 Estados	- Sem consenso (há documento final, mas não declaração final); - Principais debates foram sobre a implementação do tratado, particularmente quanto ao banimento de testes nucleares (continuidade das divergências sobre os avanços no âmbito do Artigo VI; foi o que obstou a aprovação de uma declaração final), acordos de salvaguarda, usos pacíficos de energia nuclear e garantias de segurança para NNWS; - Reconhecimento do papel da AIEA. Avanços em acordos sob a sua égide; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
5ª RevCon 1995, NYC[1063] 178 Estados *Também chamada de Conferência de Revisão e Extensão (conferência de 25 anos do TNP; decidiu sobre a extensão do TNP segundo Artigo X, §2)*	- Partes chegam a consenso; - Considerada a RevCon mais importante do pós-Guerra Fria; - Primeira em que os cinco NWS participaram, após adesões de China e França ao TNP; - Divergências focadas em desarmamento (Artigo VI) e salvaguardas e usos pacíficos de energia nuclear (Artigo III e IV). - Estados não alinhados concordam pela primeira vez que talvez os NWS não se tenham adequado completamente ao espírito do Artigo I no que diz respeito à transferência de armamentos nucleares; - Maioria endossa propostas de concluir negociações do Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) até 1996 e de negociação de um tratado sobre material nuclear físsil; - Apoio às salvaguardas da AIEA; - NWS mantiveram o entendimento de que a corrida armamentista havia chegado ao fim; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Além de uma denso documento final, a 5ª RevCon adotou: → Resolução sobre o Oriente Médio: objetivo de estabelecer uma zona livre de armas nucleares; expressa a preocupação em relação a instalações nucleares não sujeitas a salvaguardas (demanda de países árabes e Irã *vis-à-vis* Israel); → Decisão 1: "Fortalecendo o Processo de Revisão do Tratado". Manutenção das reuniões quinquenais e dos três Comitês Principais de trabalho (um para cada pilar do TNP), que também devem realizar reuniões preparatórias para as RevCon. "Corpos subsidiários" passam a poder ser estabelecidos no âmbito dos Comitês. Acorda-se que as RevCons devem olhar para frente, não apenas para trás: revisão + propostas para o próximo período;

[1063] Após o fim da Guerra Fria, a "sede" do regime é deslocada de Genebra (um "ponto médio" entre as potências) para Nova York, ou seja, para dentro do território da potência nuclear vencedora.

Edição	Principais pontos
	→ Decisão 2: "Princípios e Objetivos para a Não Proliferação e Desarmamento Nuclear". São acordados formalmente os princípios e objetivos do TNP: universalidade; não proliferação; desarmamento nuclear; zonas livres de armas nucleares; garantias de segurança; salvaguardas; usos pacíficos de energia nuclear; → Decisão 3: "Extensão do TNP". Decide-se, por maioria, pela extensão indefinida do TNP.
6ª RevCon 2000, NYC 187 Estados (entrada do Brasil)	- Partes chegam a consenso; - Revisão dos processos iniciados em 1995; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Afirma os "13 passos" para a implementação efetiva do Artigo VI (progresso em direção ao desarmamento nuclear), incluindo: moratória de testes nucleares [2]; necessidade de um tratado para banir material nuclear físsil [3]; implementação do START II, conclusão do START III [7]; ações concretas a serem tomadas pelos NWS em direção ao armamento [seis ações, passo 9]; reafirmação do objetivo último de desarmamento nuclear [11].
7ª RevCon 2005, NYC 189 Estados	- Sem consenso (há documento final, mas não declaração final nem plano de ação); - Partes viam pouco progresso nos objetivos de desarmamento nuclear preconizados em 1995 e 2000; - Contexto desfavorável – mudanças ocorridas desde a 6ª RevCon: ataques terroristas nos EUA e respostas de contraterrorismo a esses ataques; invasão do Iraque encabeçada pelos EUA; anúncio da Coreia do Norte de que se retiraria do TNP; proposta de acordo nuclear entre EUA e Índia; descoberta, por parte da AIEA, de atividades nucleares não declaradas do Irã; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
8ª RevCon 2010, NYC 190 Estados	- Partes chegam a consenso; - Adota-se o primeiro Plano de Ação no âmbito do TNP, que abrange, além de princípios, 64 ações específicas: → Destaca-se, em termos de princípios: reafirmação dos "13 passos" e do compromisso de eliminação de todas as armas nucleares; afirmação da preocupação com as consequências humanitárias do uso de armas nucleares e do respeito ao direito internacional humanitário; → As ações concernem todos os Estados, que devem seguir os princípios da irreversibilidade, verificabilidade e transparência em suas ações. Reafirmam-se (e aprofundam-se) nessas ações as decisões de 1995 e 2000, inclusive a Resolução sobre o Oriente Médio. - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
9ª RevCon 2015, NYC 191 Estados	- Sem consenso (sem adoção de um documento ou declaração final); - Conferência termina com abandono massivo de delegações. Epicentro das divergências estava na questão da criação de uma ZLAN no Oriente Médio. EUA barraram o consenso que se desenhava ao final da conferência.
10ª RevCon 2022, NYC 191 Estados	- Sem consenso (sem adoção de um documento ou declaração final);

Edição	Principais pontos
	- Não há um fim dramático, como em 2015, mas é igualmente considerada um fracasso. Epicentro das divergências estava no conflito russo-ucraniano, especificamente a situação da usina nuclear de Zaporizhzhya.

ii. 10ª Conferência de Revisão das Partes do TNP (2022)

A 10ª RevCon do TNP foi realizada em Nova York, entre os dias 1º e 26 de agosto de 2022, após diversos adiamentos por conta da pandemia de COVID-19 (deveria ter ocorrido em 2020, no marco dos 50 anos de entrada em vigor do tratado). Teve como pano de fundo o agravamento do conflito russo-ucraniano, em que há perigo de desastre nuclear. Desde a 5ª RevCon (1995), o documento de consenso significativo almejado por essas conferências não se resume a uma revisão da implementação do TNP no quinquênio, na medida em que também se visa o estabelecimento de novos compromissos a serem assumidos pelas partes, aos moldes do plano de ação aprovado na 8ª RevCon (2010). Contudo, assim como a sua antecessora, a 10ª RevCon fracassou em estabelecer o consenso entre as partes e não aprovou qualquer documento final, o que expressa o estado da arte do regime de não proliferação e desarmamento nuclear, bem como do multilateralismo de dimensão universal.

Havia grandes expectativas sobre essa conferência, derivadas não apenas de preocupações com o conflito entre Rússia e Ucrânia. Por um lado, alguns eventos que antecederam a realização da 10ª RevCon alimentaram algum otimismo em relação à conferência, quais sejam: reuniões entre NWS[1064] – Pequim (2019), Londres (2020), Paris (2021) –, citadas no *draft* de documento final; declaração conjunta dos P5 sobre prevenção à guerra nuclear e à corrida armamentista[1065] (início de janeiro de 2022), igualmente citada no projeto; realização da Primeira Conferência dos Estados Partes do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN); e conferências de preparação produtivas. No entanto, outros eventos, mais sensíveis, confirmavam a deterioração do regime de não proliferação desde 2015, *e.g.*: agravamento de situações regionais (Coreia do Norte e Irã); aumento de estoques de armas nucleares; aumento da "retórica nuclear"; doze anos sem consenso no âmbito do TNP; e aumento do perigo nuclear a níveis sem precedentes no pós-Guerra Fria.

O conflito russo-ucraniano, especificamente a situação da usina nuclear de Zaporizhzhya, foi o tema catalisador do fracasso da 10ª RevCon: a Rússia objetou o projeto de documento final por conta do 34º parágrafo da parte de revisão, que expressa "preocupação com atividades militares conduzidas proximamente às ou nas centrais elétricas" ucranianas, particularmente o que ocorria em Zaporizhzhya, impedindo-se, assim, o consenso. Houve troca de farpas sobre o conflito durante todo o mês de debates, os quais aconteceram "do outro lado do corredor" que leva ao CSNU. Entretanto, o conflito russo-ucraniano não foi o único tema identificado pelas partes que gerou dissensos na 10ª RevCon – houve divergências sobre compromissos adotados desde o fim da Guerra Fria e sobre temas tratados nos três comitês principais[1066] da conferência.

[1064] No âmbito do TNP, há uma divisão clássica entre os países que detêm armamento nuclear (NWS) e os que não detêm (NNWS).

[1065] *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*.

[1066] O texto final das RevCon é tradicionalmente elaborado em três comitês principais, cada qual dedicado a um dos pilares do TNP (em ordem: desarmamento, não proliferação e uso pacífico da energia nuclear), que recebem apoio de corpos subsidiários, estabelecidos *ad hoc*.

Persiste o questionamento sobre a validade das decisões tomadas nas RevCon de 1995, 2000 e 2010, que moldaram o regime de não proliferação e desarmamento em seu formato atual e costumam ser encaradas como um *continuum*. Tanto em 2015 quanto em 2022, buscou-se um consenso para aprovar integralmente a validade daquelas decisões (seria o primeiro parágrafo do "plano de ação"[1067] de 2022, por exemplo) e dar respostas a questionamentos que se intensificaram desde 2015. Foram os debates em torno da Resolução sobre o Oriente Médio (1995), a qual afirmou a necessidade de uma zona livre de armas nucleares (ZLAN) naquela região, bem como expressou preocupações em relação a instalações nucleares não sujeitas a salvaguardas (uma crítica tácita a Israel), que obstaram o consenso em 2015. Como as decisões daquelas três conferências são abordadas de forma conjunta e sistemática, a validade dos princípios adotados em 1995, dos "13 passos" para o desarmamento (2000) e do plano de ação de 2010 acaba também sendo posta em questão com a continuidade do dissenso no âmbito das RevCon.

No âmbito do 1º Comitê Principal (desarmamento), o debate se concentrou, como de costume, na implementação do Artigo VI do TNP, tema mais tradicional de dissenso entre as partes – NWS afirmam que estão fazendo o suficiente para cumprir com seus compromissos de desarmamento, o que é questionado por NNWS, que veem desequilíbrio nos compromissos assumidos por NWS e NNWS. O avanço mais significativo no âmbito desse comitê está expresso no compromisso 17 do "plano de ação" não aprovado em 2022: EUA e Rússia se comprometeriam a negociar um mecanismo para suceder o New START. Outros avanços interessantes do projeto de documento final estavam na inclusão de "medidas nacionais relacionadas ao desarmamento nuclear" como um dos dados a serem enviados pelos Estados Partes em seus relatórios periódicos à RevCon, e no aprofundamento da noção de consequências humanitárias do uso de armas nucleares. Além disso, pendências de décadas de RevCon voltaram a ser reiteradas, como a conclusão do Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) e de um tratado para o banimento da produção de materiais nucleares físseis que são usados em armas nucleares, e garantias de segurança para NNWS. Ainda, foi reafirmado o compromisso de não transferência de armas nucleares – nos debates foram questionadas sobretudo as situações da Alemanha, detentora de armas nucleares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e de Belarus, que pode vir a manter em seu território armas nucleares russas. No bojo dos debates sobre desarmamento, pode-se destacar, ainda, a divergência sobre o estatuto do TPAN: o México discursou como representante dos Estados Partes do TPAN, afirmando-o como passo seguinte ao banimento das armas nucleares; os EUA, por sua vez, sustentaram que o TPAN não estabelece a proibição de armas nucleares no sistema internacional como um todo, vinculando apenas os seus signatários. No projeto de documento final, foi reconhecida a entrada em vigor do TPAN.

No âmbito do 2º Comitê Principal (não proliferação), foram as questões regionais que motivaram os debates mais intensos, bem como as maiores divergências. O conflito russo-ucraniano foi o maior ponto de tensão, tendo-se recomendado um compromisso sobre a situação de Zaporizhzhya. Outra questão inédita debatida nesse comitê, por demanda da China e da Indonésia, foi o AUKUS – no projeto de documento final consta que "o tópico de propulsão nuclear naval é do interesse dos Estados Partes do Tratado" (parágrafo 36 da revisão). A ZLAN do Oriente Médio voltou a criar rusgas, na medida em que alguns países daquela região, como o Irã, classificaram o texto esboçado pelo comitê como o mais fraco em anos sobre o assunto. A força da linguagem empregada também foi tema de disputa em relação à situação da Coreia do

[1067] Embora o parágrafo 187 do projeto de declaração da revisão de 2022 não faça referência a um "plano de ação", reúne 102 compromissos adicionais que seriam assumidos pelas partes do TNP, incluindo o conjunto de compromissos adotados em RevCon anteriores.

Norte. Diferentemente das questões supramencionadas, a situação do Irã e o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) não figuram expressamente no projeto de documento final, embora tenham sido temas discutidos na RevCon.

As divergências sobre a situação na Ucrânia também transbordaram para os debates do 3º Comitê Principal (uso pacífico), sobretudo a situação da usina nuclear de Zaporizhzhya. O maior destaque positivo no âmbito do 3º Comitê foi o avanço no debate sobre paridade de gênero[1068] dentro do regime de não proliferação e desarmamento. Também houve avanços no âmbito da AIEA, que não se restringem ao pilar do uso pacífico – muitos dos destaques positivos da revisão quinquenal dizem respeito à expansão da atuação da agência, bem como do número de países vinculados a seus instrumentos. Outro ponto de destaque do projeto de documento final foi a vinculação da ciência e tecnologia nuclear aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao cumprimento do Acordo de Paris (2015), bem como o reconhecimento da vinculação entre ciência e tecnologia nuclear e avanços no campo da saúde, inclusive no combate à COVID-19.

Por fim, outras provisões de destaque elencadas no "plano de ação" não aprovado em 2022 foram: o estabelecimento de um grupo de trabalho para fortalecer o processo de revisão do TNP; e a tradicional reafirmação da necessidade de universalização do TNP, com chamamentos firmes a Índia, Israel e Paquistão para a adesão ao tratado e o encorajamento para que o Sudão do Sul faça o mesmo – destaque-se que há também um chamamento à Coreia do Norte para o seu retorno ao tratado na parte de revisão do documento.

O Brasil manteve suas posições tradicionais dentro do regime. Ressaltando o contexto crítico em que era realizada a 10ª RevCon, o País defendeu a necessidade de se reduzir as assimetrias originárias do TNP, notadamente a diferença de direitos e obrigações entre NWS e NNWS, questionou o papel de armas nucleares em estratégias de defesa, afirmou a importância do TPAN, destacou o papel da OPANAL, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e da AIEA, demonstrou apoio ao JCPOA e condenou os testes balísticos da Coreia do Norte. O Brasil também informou ter submetido à AIEA uma proposta inicial para procedimentos especiais a serem aplicados a material nuclear usado em propulsão naval em maio de 2022. Junto a África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, o Brasil também se pronunciou como Coalizão da Nova Agenda (CNA). A CNA afirmou a validade de todos os compromissos assumidos nas RevCon de 1995 (destacou sobretudo a resolução sobre o Oriente Médio), 2000 e 2010, demonstrando preocupação com o fato de NWS terem questionado a sua validade desde 2015. A Coalizão também afirmou a importância de todos os NWS se comprometerem a eliminar completamente seu arsenal nuclear, sublinhou que a conferência de 2010 não esgotou a discussão sobre os impactos humanitários das armas nucleares, resgatou pautas históricas dos NNWS (CTBT, tratado para banimento de material físsil usado em armas nucleares, criação de novas zonas livres de armas nucleares, entrada em vigor de novos protocolos para aumentar a transparência dentro do sistema), destacou a importância de universalizar o tratado e apresentou um plano de trabalho para a 10ª RevCon, chamado *Taking Forward Nuclear Disarmament*, com metas para a conferência. Por fim, o pronunciamento da CNA se encerrou com uma citação de Cançado Trindade[1069].

Com o fracasso da 10ª RevCon, o maior período sem consensos no regime de não proliferação e desarmamento nuclear se ampliará (é a primeira vez que duas RevCon consecutivas não chegam a um consenso). A próxima RevCon está prevista para 2026.

[1068] Esse debate também esteve presente nos outros comitês, mas foi no 3º Comitê que teve mais aprofundamento.

[1069] "*A world with arsenals of nuclear weapons, like ours, is bound to destroy its past, dangerously threaten the present and has no future at all. Nuclear weapons pave the way into nothingness*."

c) Outros acordos e iniciativas multilaterais

É imprescindível a menção ao CTBT, negociado no âmbito da Conferência do Desarmamento e assinado em 1996, que ainda não entrou em vigor em razão da falta de ratificações importantes, mesmo após mais vinte e cinco anos de sua assinatura. Faz-se necessária, segundo seu Anexo 2, a ratificação de 44 determinados Estados, entre os quais ainda não o fizeram China, Coreia do Norte, Egito, EUA, Índia, Irã, Israel e Paquistão. Também se pode mencionar o Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano (1971, tem 94 Partes, incluindo o Brasil, mas não a França, por exemplo).

Em 1997, o Conselho de Governadores da AIEA adotou o modelo de Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas que os Membros assinam com a AIEA, conhecido, de maneira imprecisa, como Protocolo Adicional ao TNP. Estão em vigor protocolos adicionais com 139 membros da AIEA (além de treze aguardando ratificação) e com a EURATOM.

Para regimes de controle de exportação de tecnologias sensíveis relacionadas a armamento nuclear, ver a próxima seção. Há toda uma série de iniciativas, a respeito da relação entre armas nucleares (e ADM) e terrorismo, como a Resolução 1373, de 2001 (cria o Comitê Antiterrorismo do CSNU), e a Resolução 1540, de 2004 (não proliferação de armas de destruição em massa para agentes não estatais) e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005 (promulgada em 2019 no Brasil). Para mais detalhes sobre a Resolução 1540, ver a seção sobre armas biológicas e químicas acima.

Em 2008, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) apresentou proposta de cinco pontos para o desarmamento nuclear: 1) cumprimento do compromisso de desarmamento do Artigo VI; 2) garantias de não uso contra não possuidores; 3) esforços para entrada em vigor do CTBT e conformação de zona livre de armas nucleares (ZLAN) no Oriente Médio; 4) medidas de transparência dos possuidores; e 5) medidas complementares, envolvendo outros tipos de ADM, armas convencionais e terrorismo.

Recentemente, por iniciativa dos EUA, foram realizadas quatro Cúpulas de Segurança Nuclear (2010 em Washington; 2012 em Seul; 2014 na Haia; 2016 em Washington).

d) Acordos EUA-URSS/Rússia de controle de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis

A necessidade de diálogo e cooperação nuclear entre EUA e URSS/Rússia, enquanto as duas principais potências nucleares do mundo, foi exacerbada pela crise dos mísseis em 1962. No ano seguinte, os dois países estabeleceram uma linha direta de gerenciamento de crises e assinaram o PTBT. Haja vista sua indisposição pelo desarmamento, os dois países adotaram uma série de acordos bilaterais, primeiramente limitando – posteriormente reduzindo – o número de armas nucleares de cada lado. Sua maioria foi negociada em períodos de relativa distensão. O objetivo era alcançar um equilíbrio, com forças estratégicas de sobrevivência de cada lado que, mesmo após um primeiro ataque maciço do outro, ainda poderiam infligir uma resposta devastadora, de modo que qualquer ataque desencadearia a *mutually assured destruction* (MAD). Embora menos enfático após o fim da Guerra Fria, o controle de armas nucleares entre EUA-Rússia ainda se baseia na ideia de equiparação de forças como inibidor da agressão, além dos princípios, em graus variáveis, de transparência, confiança mútua, segurança jurídica, previsibilidade, conformidade e flexibilidade.

Com a negociação e a entrada em vigor dos tratados multilaterais de banimento parcial de testes nucleares (PTBT) e de não proliferação nuclear (TNP), as duas superpotências passaram a negociar arranjos para limitação – mas não de redução, muito menos de eliminação – de armas nucleares. Isso representa um primeiro passo, embora modesto, na direção do atendimento das obrigações do Artigo VI do TNP[1070] pelos EUA e pela URSS/Rússia.

i. *Strategic Arms Limitation Talks I* (SALT I, 1972-1977)

Em 1969, teve início em Helsinki a primeira rodada de conversações sobre limitação dos sistemas de lançamento de alcance intercontinental e dos então emergentes sistemas estratégicos de defesa. Como resultado, acordaram-se dois tratados: o Acordo Interino sobre Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas (SALT I, acordo executivo) e o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM). O SALT congelou o número desses sistemas aos níveis existentes em 1972[1071]. Ambos os instrumentos foram assinados na mesma data, em 26 de maio de 1972.

ii. *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM, 1972-2002)

O acordo ABM limitou o número de mísseis estratégicos de defesa[1072] e impediu o surgimento de uma corrida armamentista de sistemas ofensivo e defensivo. Em junho de 2002, no contexto da Guerra ao Terror, os EUA retiraram-se unilateralmente do ABM, alegando a necessidade de defesa contra possíveis ataques terroristas ou de *rogue states*, sob protestos russos e de especialistas independentes a respeito dos efeitos adversos sobre a estabilidade internacional e os esforços de redução de estoques nucleares ofensivos.

iii. *Strategic Arms Limitation Talks II* (SALT II, 1979)

As superpotências prosseguiram as conversações visando à negociação de um acordo que substituísse o interino SALT I, mas o SALT II nunca entrou em vigor. Em 1974, as partes chegaram ao consenso[1073], mas a situação internacional impediu a ratificação do tratado, que

---

[1070] Artigo VI TNP (1968): "Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional."

[1071] Para os EUA: 1.054 mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs), de 656 até 710 mísseis lançados de submarinos (SLBMs) e até 44 submarinos balísticos nucleares; para a URSS: 1.618 ICBMs, de 740 até 950 SLBMs e até 62 submarinos balísticos nucleares. Note-se, assim, que os EUA aceitaram que a URSS mantivesse capacidade superior nestas armas, notadamente mais de 50% de ICBMs. As partes comprometeram-se a não construir novas unidades, nem aumentar as dimensões e capacidades daqueles existentes "significativamente". Como fragilidade, o acordo não restringiu o número de bombardeiros e de ogivas, deixando espaço livre para a expansão destes e o desenvolvimento de novas tecnologias, como sistemas de ogivas múltiplas (MIRVs: *Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles*). O acordo permite a modernização das unidades existentes ou substituição por novas.

[1072] Para cada parte: limite de até 200 interceptadores, divididos em dois grupos, sendo um para defender a respectiva capital especificamente e outro para um campo de ataque ICBM. Em 1974, esse número foi reduzido pela metade (100), devendo os países escolherem pela defesa da capital ou outra área. Desse modo, o ABM impedia o desenvolvimento de um sistema de defesa antibalístico de dimensões nacionais.

[1073] O SALT II teria limitado os silos de ICBMs americanos e soviéticos, tubos de lançamento SLBM, mísseis balísticos ar-superfície e bombardeiros pesados a 2.250 veículos de entrega até 1º de janeiro de 1981, abaixo de um teto inicial de 2.400 veículos de entrega. O acordo exigiria que os soviéticos reduzissem suas forças em cerca de 270 veículos de entrega, mas as forças dos EUA estavam abaixo dos limites e poderiam ter sido aumentadas. As ações de

somente foi levado ao Senado norte-americano em 1979. A invasão do Afeganistão pela URSS impediu sua ratificação, mas os dois países se comprometeram a honrar seus dispositivos, apesar de acusações mútuas de violação.

Com as mudanças políticas na URSS[1074] e o subsequente fim do conflito bipolar, o ambiente internacional tornava-se progressivamente mais propício para o aprofundamento de negociações, resultando em acordos de redução efetiva de armas nucleares entre EUA e URSS/Rússia.

iv. *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* (INF, 1987-2019)

O tratado INF foi assinado em 1987, fruto de negociações possibilitadas pelo encontro de Gorbatchev e Reagan em Reykjavík, na Islândia, em 1986. Esse instrumento promoveu a eliminação de mísseis balísticos e de cruzeiro lançados do solo, os chamados *Intermediate Nuclear Forces* (INF), cujo alcance seja entre 500 e 5.500 km[1075]. Trata-se da primeira vez que os países concordam na redução de seus arsenais, na eliminação de toda uma categoria de armas e em extensas inspeções de verificação in loco.

Em 2019, os EUA retiraram-se do INF, após sucessivas acusações, desde 2013, de descumprimento do acordo pela Rússia, que estaria desenvolvendo um tipo de míssil banido pelo tratado (o míssil SSC-8 era classificado pela Rússia como de curto alcance, ao passo que os EUA estimavam seu alcance em 2.500 km; sendo, portanto, proibido pelo INF). No mesmo ano, a Rússia também se retirou do INF. Contudo, o amplo arsenal da China de mísseis INF, em sua maioria convencionais, e a ausência de constrangimentos legais a esse país por força de tratados, são motivos até mais significativos para a retirada dos EUA do INF do que os supostos descumprimentos russos. Igualmente, em 2020, os EUA retiram-se do Acordo Céus Abertos[1076], alegando que a Rússia impunha restrições injustificadas aos voos de observação sobre seu território.

v. *Strategic Arms Reduction Treaty I* (START I, 1991-2009)

Em 1982, iniciou-se uma nova rodada de negociações. Após uma interrupção de dois anos, as tratativas recomeçaram em 1985 e resultaram no START I, assinado apenas em 1991[1077], com limitações específicas[1078]. Mesmo atingindo os limites do START I, as partes deram continuidade à redução de arsenal. O tratado expirou em 2009.

---

cada parte seriam verificadas por meios técnicos nacionais, incluindo satélites de reconhecimento. Entraria em vigor até 1985. Assim como o SALT I, o SALT II não abordou o tema do número de ogivas nucleares.

[1074] Eleição de Gorbatchev, o avanço de suas reformas (*Glasnost* e *Perestroika*) e a crise de Chernobyl.

[1075] Em junho de 1991, data-limite para a implementação dos compromissos do INF, os EUA haviam destruído 846 vetores dessas armas e a URSS, 1.846.

[1076] A Rússia retirou-se no ano seguinte. Para mais detalhes, ver seção sobre a OSCE no tópico 5.3.

[1077] A dissolução da URSS, resultando em quatro sucessores com capacidades nucleares (Rússia, Belarus, Ucrânia e Cazaquistão), atrasou o processo de entrada em vigor do START I. Em 1992, o Protocolo de Lisboa tornou os quatro países e os EUA partes do START I, que entrou em vigor em 1994.

[1078] Teto de 1.600 vetores estratégicos e 6.000 ogivas para cada lado. O prazo de redução foi de sete anos, até 2001, e mantido por outros oito anos. As partes eram verificadas por inspeções in loco e por telemetria compartilha.

vi. *Strategic Arms Reduction Treaty II* (START II, 1993)

Os dois países assinaram o START II em 1993. O START II estabeleceu um limite para armas estratégicas e exigiu que as reduções fossem implementadas em duas fases[1079]. Este tratado permaneceria em vigor durante o START I. Os EUA ratificaram o START II em 1996, mas não seu protocolo adicional de 1997, nem os acordos de sucessão e demarcação do ABM, enquanto a Rússia ratificou todos em 2000. Como a legislação russa exigia a troca de instrumentos de ratificação para sua entrada em vigor, incluindo a do protocolo adicional e dos acordos ABM, o START II nunca entrou em vigor. Com a declaração de retirada dos EUA do ABM e a assinatura do SORT, a Rússia anunciou que terminaria suas vinculações aos compromissos do START II.

vii. *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT, 2002-2010)

Pelo SORT, assinado em 2002, EUA e Rússia concordaram em reduzir o número de ogivas estratégicas operacionalmente instaladas de modo a superar os limites previstos no START II[1080]. Também concordaram em manter o START I em vigor. O acordo não estipulou nenhum sistema de verificação[1081].

viii. *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START, 2010-2026)

Em 2011, o SORT foi substituído pelo New START, negociado após o encontro dos presidentes Obama e Medvedev em Londres, em 2009. De duração inicial de dez anos (expirava em 10 de fevereiro de 2021), o instrumento definiu limites[1082], que deveriam ser atingidos até 2018. Cada parte pode determinar a estrutura dos vetores de suas forças em posição de tiro, respeitando os limites gerais. A verificação do cumprimento dos compromissos assumidos é feita mediante inspeções *in loco*, intercâmbio de dados e notificações sobre o armamento e as instalações, além de meios técnicos de cada um. A renovação esteve ameaçada, uma vez que a política de controle de armas não era endossada pelo então presidente Donald Trump, que havia

---

[1079] Até 2004: implementação de não mais de 3.800-4250 ogivas totais em ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados, incluindo limites de 2.160 em SLBMs, 1.200 em ICBMs com MIRVs e 650 em ICBMs pesados. Até 2007: implementação de não mais de 3.000-3.500 ogivas totais em ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados, incluindo limites de 1.700-1750 em SLBMs, a eliminação de ICBMs pesados e a proibição de MIRVs em ICBMs. Desativação de veículos de entrega via remoção de ogivas nucleares.

[1080] O SORT determinou o total de 1.700 até 2.200 para cada país, até 31 de dezembro de 2012, baseado em declarações anteriores dos mandatários. Ao contrário dos acordos anteriores, não houve especificação sobre quais de ogivas deviam ser desmanteladas, etapas de reduções, limites de estoque e de reserva ou modos de emprego de ogivas entre sistemas ICBMs, SLBMs e MIRVs. Nenhuma ogiva ou vetor teve de ser destruído sob o SORT.

[1081] Declarações orientavam pelo recurso ao regime de controle do START, que expirou em 2009, três anos antes do prazo-limite do SORT. Em 2006, os países criaram a *Bilateral Implementation Comission* (BIC) como fórum confidencial para reunir-se duas vezes ao ano e discutir questões da implementação.

[1082] Limites de até 700 mísseis armados ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados para transporte; 800 sistemas lançadores armados e não armados de ICBMs e SLBMs e bombardeiros pesados; e 1.550 ogivas nucleares armadas. O acordo não limita o número de ICBMs e SLBMs não armados. O New Start contempla parcialmente os receios russos em relação ao desenvolvimento dos sistemas antimísseis dos EUA. O preâmbulo do New Start reconhece a inter-relação entre armas estratégicas ofensivas e defensivas. A Rússia receia os armamentos estratégicos, ainda que não nucleares, pois aponta que armamentos estratégicos convencionais, como mísseis balísticos, têm precisão similar aos nucleares, de modo que deveriam, igualmente, estar submetidos à restrição do tratado. Por isso, a política de contenção nuclear da Rússia assegura, taxativamente, o direito russo de utilizar armas nucleares quando atacada por mísseis balísticos, ainda que carregados com armamentos convencionais (não nucleares).

retirado os EUA do INF e do Acordo Céus Abertos em 2019 e em 2020. Seu intuito era vincular a renovação do New START à inclusão de armamentos não estratégicos russos, bem como à adesão da China, que rechaçou a iniciativa. Com a assunção do presidente Joe Biden, em 2021, os países concordaram pela prorrogação do tratado em mais cinco anos, permitida pelo tratado, de modo que o New START expira em 5 de fevereiro de 2026. Em agosto de 2022, os EUA testaram o míssil balístico Minuteman III, após cancelamentos anteriores. No mesmo mês, no contexto da 10ª Conferência de Revisão do TNP e em meio ao conflito na Ucrânia, EUA e Rússia publicaram declaração em que se comprometem com a necessidade de negociação de um acordo que substitua o New START. Em novembro de 2022, a Rússia cancelou unilateralmente uma reunião da Comissão Consultiva Bilateral do New START, que lida com a implementação e a verificação do tratado. O vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Ryabkov, atribuiu a decisão a preocupações técnicas, como alegações russas de que os EUA não estariam implementando plenamente o tratado, bem como a razões políticas, incluindo a guerra na Ucrânia. O Departamento de Estado dos EUA reiterou seu compromisso de reagendar a reunião o mais rápido possível. Um tópico de discussão teria sido a pausa de quase três anos nas inspeções de instalações relacionadas a armas nucleares, um marco do regime de verificação do New START. Os dois países pausaram as inspeções em março de 2020 devido à pandemia de COVID-19. Em agosto de 2022, a Rússia havia adiado ainda mais a retomada das inspeções, bloqueando as visitas às suas instalações.

Desde a década de 1990, verifica-se tendência de desmantelamento da maioria dos acordos[1083] de controle de armas e de reforço de confiança e segurança concluídos pelos EUA, Rússia e aliados. Esses desenvolvimentos vêm minando a ordem de segurança internacional – especialmente na Europa – a ponto de tornar o New START o único grande acordo bilateral de armas remanescente entre EUA e Rússia. Vários fatores explicam o fim desses tratados, entre eles as acusações, de cada lado, de descumprimento. Outro fator significativo é que muitos acordos da Guerra Fria e pós-Guerra Fria não refletem mais a realidade: os desenvolvimentos tecnológicos trouxeram novas armas que estão fora do escopo das restrições existentes. Ao mesmo tempo, a situação geopolítica mudou: exceto por suas forças nucleares, a Rússia não é mais um adversário equiparável aos EUA e provavelmente corresponderia a uma ameaça menor e de longo prazo, se comparada à China, que não é parte de nenhum dos acordos. Hoje, com as relações EUA-Rússia em baixa, o controle de armas tornou-se cada vez mais necessário e as negociações são particularmente mais difíceis.

A longo prazo, outra preocupação premente é estender o controle de armas além dos EUA e Rússia para outros Estados com armas nucleares – a China em particular, dado seu potencial de expansão e falta de transparência. Em 2020, os EUA pressionaram a China a aderir às negociações do New START. No entanto, Pequim declarou que só estaria disposta a participar se os EUA concordassem em reduzir seu arsenal ao tamanho do chinês, que alega ser vinte vezes menor. Enquanto a China tiver muito menos armas nucleares, não há incentivos para aceitar os mesmos limites que a Rússia e os EUA, nem é provável que concorde com medidas de transparência, pois a opacidade nuclear ajuda a compensar o tamanho relativamente pequeno de seu arsenal. A Rússia declara-se aberta a iniciativas plurilaterais, especialmente se incluírem os "aliados nucleares" dos EUA, como Reino Unido e França, e também tem um interesse em limitar as forças nucleares chinesas. O acirramento do conflito na Ucrânia também acentua as dificuldades de novos entendimentos no campo nuclear. Recentemente, declarações de autoridades russas, como Putin e

[1083] 2002: EUA retiram-se do ABM; 2007: Rússia cessa a implementação do Tratado de Forças Convencionais na Europa (CFE); 2015: Rússia para de participar de reuniões do CFE; 2019: EUA e Rússia denunciam o INF; 2020: EUA retiram-se do Tratado de Céus Abertos; 2021: Rússia denuncia o Tratado de Céus Abertos.

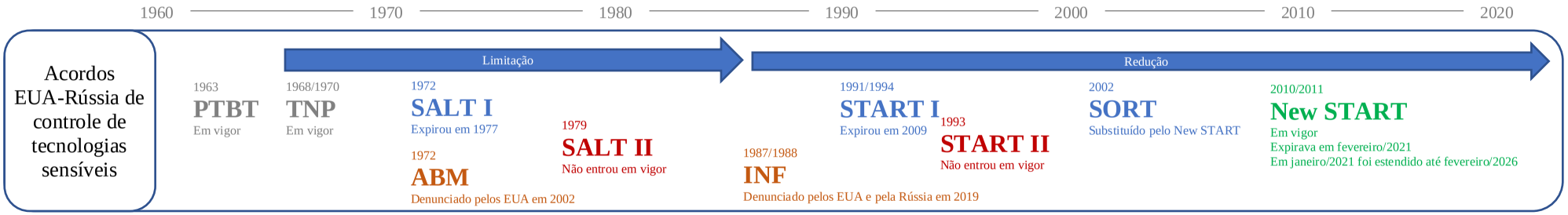
Medvedev, salientaram que a opção de utilizar armamento nuclear existe[1084]. Belarus, aliada de Moscou, renunciou a seu *status* "não nuclear" em fevereiro de 2022 e ameaça entrar no conflito. Os EUA, a seu turno, em sua mais recente estratégia de defesa nacional, lançada em outubro de 2022, apontaram a Rússia como uma ameaça nuclear, e a China foi definida com o maior "desafio geopolítico", na medida em que seria o único país que busca alterar a ordem internacional atual. Por isso, as perspectivas para um novo acordo nuclear são pequenas e dependerão, especialmente, das tensões envolvendo esses três países.

No começo de 2022, EUA anunciaram adiar teste de míssil balístico intercontinental capaz de levar ogivas nucleares, a fim de evitar qualquer "desentendimento" de preparação para um eventual conflito nuclear. Biden considera improvável o uso de armas nucleares no conflito na Ucrânia, ainda que táticas: para ele, Putin é um ator racional, que tomou uma decisão ruim sobre o começo da guerra e que dificilmente tomaria uma decisão ruim de utilizar armas nucleares no conflito. Iniciou-se, em 17 de outubro de 2022, o exercício de treinamento da OTAN (com participação de 14 países), planejado desde antes do início do conflito, contra eventual ataque nuclear com armas táticas: segundo o secretário-geral da OTAN, que anunciou, na semana passada, manter a previsão do treinamento, "caso o exercício fosse cancelado, enviaria o sinal errado para Moscou". O chefe Política Externa da União Europeia (UE), Josep Borrell, declarou que eventual ataque nuclear russo significaria um grande erro e o "aniquilamento do exército russo", dada a proporção da resposta dos países ocidentais, a qual, contudo, não se valeria de armas nucleares. Em 13 de outubro de 2022, 14 países da OTAN anunciaram a Iniciativa de Escudo do Céu Europeu: sistema antimíssil balístico desenvolvido pelos próprios europeus para a Europa, desvinculando sua defesa no setor da ajuda americana.

[1084] A legislação russa autoriza o uso de armas nucleares em caso de agressão ao território russo, ou se agredida com esses armamentos. A anexação das províncias ucranianas de Luhansk, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia, após referendo reconhecido apenas pelos russos, aumenta o risco de uso de armas nucleares, uma vez que eventual defesa desses territórios em contraofensiva ucraniana poderia ser respaldada pela legislação russa ao considerar uma agressão ao território russo.

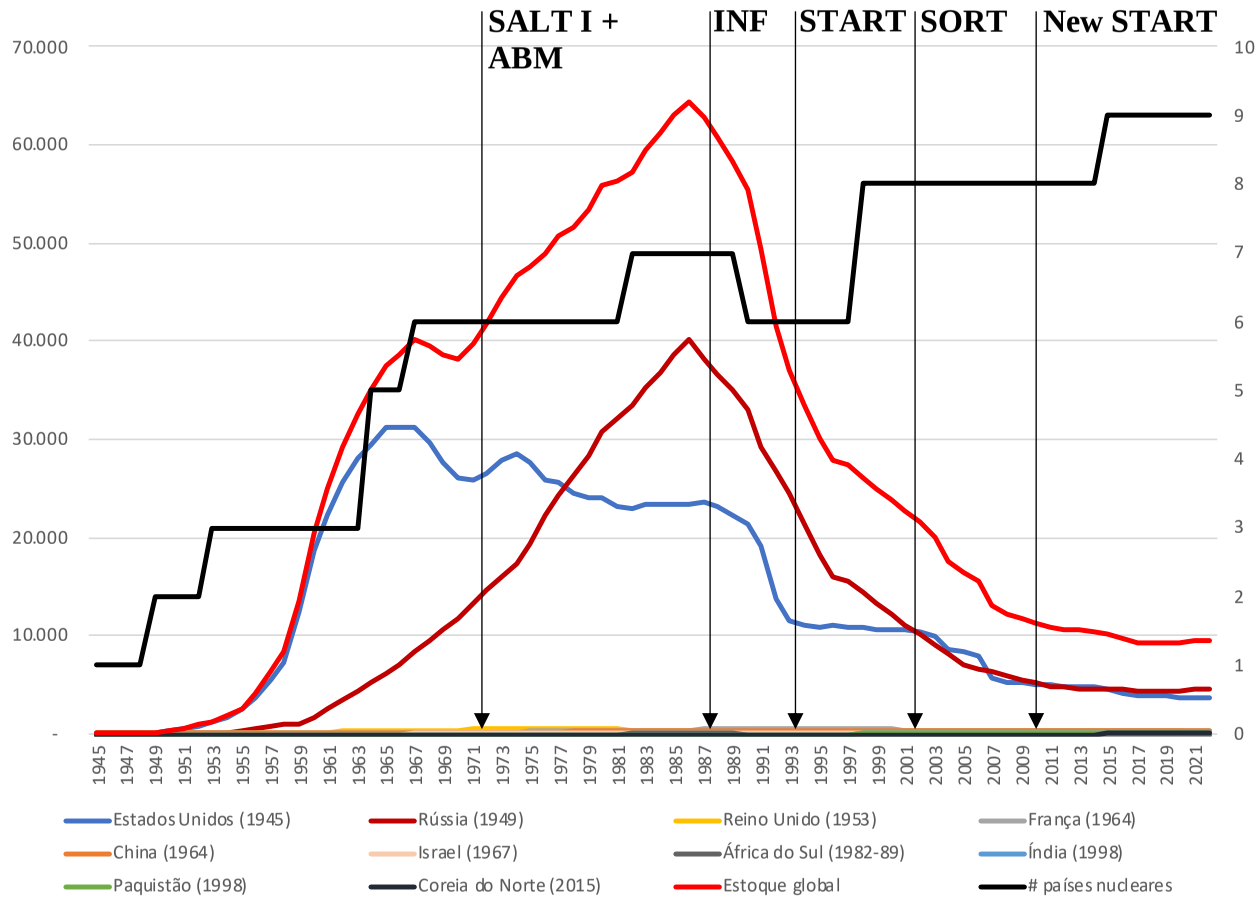
ix. Quadro esquemático sobre os acordos EUA-URSS/Rússia de controle de armas e tecnologias sensíveis:

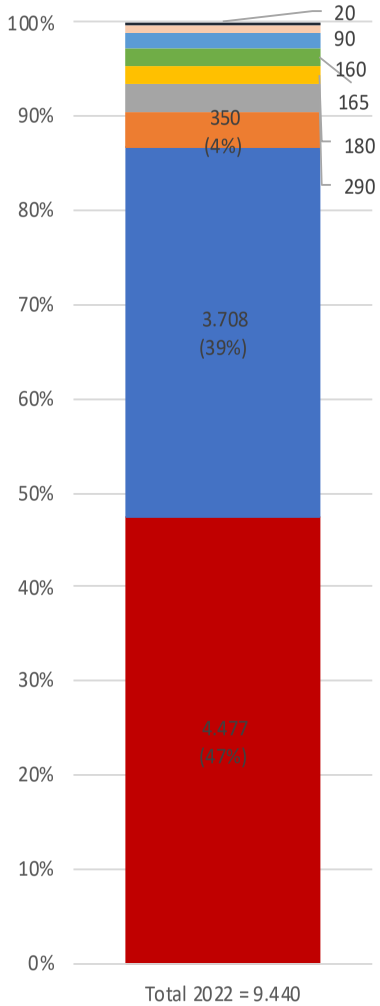
Tratado	**Duração**	**Limites sobre vetores**	**Limites sobre ogivas**	**Sem limites sobre**	***Status* atual**
SALT I	1972 -1977	ICBM: 1.054 EUA; 1.607 URSS SLBM: 656 EUA; 740 URSS	Sem limites	Bombadeiros estratégicos; sistemas defensivos	Expirado
ABM	1972- 2002	Bane sistemas antibalísticos de defender a integridade total dos territórios dos EUA e da URSS; mísseis de interceptação limitados a 100 para cada	Sem limites	Sistemas ofensivos	Os EUA retiram-se do tratado em 2002
SALT II	Assinado em 1979, mas nunca entrou em vigor	Limite de até 2.400 ICBM/SLBM + bombardeiros de cada lado, com sublimites para mísseis MIRV	Sem limites	Sistemas defensivos	Nunca entrou em vigor
INF	Assinado em 1987, em vigor no período 1988-2019	Bane todos os mísseis balísticos e de cruzeiro lançados do solo e armados com armas nucleares ou convencionais com capacidade entre 500 e 5.500 km de alcance	Sem limites	Mísseis de alcance <500 e >5.500 km; lançadores submarinos e aéreos; sistemas defensivos	EUA e Rússia denunciaram o tratado em 2019
START I	Assinado em 1991, em vigor no período 1994-2009	Limite de até 1.600 ICBM/SLBM + bombardeiros de cada lado	6.000 ogivas estratégicas armadas para cada	Sistemas defensivos	Expirado
START II	Assinado em 1993, mas nunca entrou em vigor	Igual ao START I, mais proibição de ICBMs com MIRV e lançadores de ICBM “pesados”, e eliminação de todos os ICBMs “pesados”	3.000-3.500 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; sistemas defensivos	EUA não ratificou protocolos e tratados correlatos; Rússia retirou seu apoio em 2002
SORT	2002-2012	Sem limites, embora os limites do START I para lançadores de mísseis e bombardeiros tenham permanecido em vigor até 2009	1.700-2.200 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; sistemas defensivos	Substituído pelo New START em 2011
New START	2011-2026	Até 800 ICBM/SLBM + bombardeiros estratégicos, armados ou não armados; Até 700 ICBMs + SLBMs + bombardeiros estratégicos, armados	1.500 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; ICBM e SLBM não armados; sistemas defensivos	Estendido em janeiro/2021, em vigor até fevereiro/2026



Estoque estimado de ogivas nucleares, de 1945 até 2022

Inclui ogivas designadas para forças militares; exclui ogivas designadas para desmantelamento
Total por país; Total acumulado; Número de países com armas nucleares (ano ou período de domínio da tecnologia nuclear)





Fonte: elaboração dos autores; base de dados disponível em https://ourworldindata.org/nuclear-weapons

e) Zonas livres de armas nucleares (ZLAN)

Uma resolução da AGNU em 1975 estabeleceu as principais características que definem uma ZLAN, a saber: a inexistência de Estados possuidores dessas armas; sua não produção, não colocação e não uso; além da afirmação de que a criação de zonas livres deve partir da própria região, por livre decisão dos Estados nela situados.

O TNP não proíbe a conclusão de acordos regionais (Artigo VII) – para além de Tlatelolco (1967, América Latina e Caribe), desde os anos 1980, foram assinados os seguintes com vistas à conformação de áreas livres de armas nucleares: Rarotonga (1985, Pacífico Sul), Bangkok (1995, Sudeste Asiático), Pelindaba (1996, África) e Semipalatinsk (2006, Ásia Central). A Mongólia declarou-se como Estado livre de armas nucleares em 1993 (o que foi reconhecido posteriormente pela ONU). Ucrânia, Belarus e Cazaquistão renunciaram ao seu arsenal nuclear na década de 1990. Há, ainda, ZLANs não habitadas: Antártida (1959); o espaço exterior (1967); o leito marítimo (1971) e a Lua (1979). Reflexões relativas ao Ártico são muito incipientes.

O Hemisfério Sul ainda não é uma ZLAN (ilhas pertencentes a algumas potências nucleares ou não e o Timor-Leste não são parte das ZLANs existentes), muito embora a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) já tenha declarado o Atlântico Sul como zona livre.

f) Zonas livres de armas nucleares do Oriente Médio

No Oriente Médio, situam-se focos de instabilidade, com a deterioração das relações entre o Irã e a Arábia Saudita e a hostilidade histórica entre Israel e os países árabes, ainda que dispositivos como os Acordos de Abrahão (2020) possam contribuir para a redução das tensões. Por esse motivo, historicamente tem havido movimentos em favor da criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares no Oriente Médio (ZLANOM).

As negociações internacionais para consolidar ZLANOM têm sido malogradas. A ideia existe desde pelo menos a década de 1970. Em 2004, o *Gulf Research Center* propôs a ideia de uma ZLANOM sub-regional, abarcando Arábia Saudita, Barein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã. Nas RevCons do TNP, viu-se o tema sendo discutido, pela primeira vez, em 2010. Na RevCon de 2015, não se logrou acordo sobre uma conferência para a ZLANOM.

A primeira (2019)[1085] e a segunda (2021)[1086] sessões da Conferência sobre o Estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares e de Outras Armas de Destruição em Massa no Oriente Médio não lograram acordo[1087].

Muito da resistência de países médio-orientais, como Israel, Arábia Saudita e Irã, envolve uma perspectiva de equilíbrio de poder e de necessidade de deter armas nucleares como estratégia

[1085] Participaram da primeira sessão: Arábia Saudita, Argélia, Barein, Catar, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos Iêmen, Iraque, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Síria, Sudão, Tunísia. Como membros observadores participaram: China, França, Reino Unido e Rússia. Também participaram a AIEA, a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), a Unidade de Suporte para Implementação da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), a UE, A Liga dos Estados Árabes, a Organização para a Cooperação Islâmica, o Fórum das Ilhas do Pacífico. Houve, ainda, a participação de organizações não governamentais, como a Campanha Internacional para a Abolição de Armas Nucleares.

[1086] Participaram da segunda sessão: Arábia Saudita, Argélia, Barein, Catar, Egito, Iêmen, Iraque, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia. Como membros observadores participaram: França e Reino Unido. Também participaram a OPAQ e a Unidade de Suporte para Implementação da CPAB.

[1087] Israel e EUA não participaram das reuniões.

de segurança. Há uma clara lógica de *self-help* realista, pautada pela necessidade de se equilibrar os diferenciais de poder por meio da dissuasão nuclear. O Irã vê Israel como uma ameaça nuclearmente armada, assim como os EUA, de forma que considera tais armas essenciais para sua segurança nacional. Já Israel e Arábia Saudita consolidaram uma identidade intersubjetiva conflitiva vis-à-vis do Irã, concebendo um Irã nuclearmente armado como uma ameaça existencial. O pensamento de Kenneth Waltz é, portanto, corroborado.

Assim, é evidente que, de uma perspectiva construtivista, seria necessário alterar as identidades intersubjetivas no Oriente Médio, para lograr avanços quanto à consolidação de uma ZLAN. Cabe notar que uma ZLAN poderia, se estabelecida, fortalecer uma nova identidade intersubjetiva, cooperativa e pacífica, se se considerar o que Carl Sagan defende. Para mais detalhes sobre o debate entre Kenneth Waltz e Scott Sagan sobre proliferação nuclear e o Irã, ver a seção IV no tópico 1.2 do tomo 1.

Na segunda sessão da conferência, decidiu-se estabelecer um comitê de trabalho para continuar as deliberações entre os membros da conferência. Ainda, previu-se que haveria uma terceira sessão da conferência em novembro de 2022, na sede da ONU.

g) Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN)

A negociação de um tratado de banimento de armas nucleares dá continuidade aos esforços representados na adoção da primeira resolução da AGNU, que estabeleceu uma comissão para "lidar com os problemas suscitados pela descoberta da energia atômica" e na assinatura do TNP, particularmente de seu Artigo VI, que obriga todos os Estados Partes a engajarem-se em negociações efetivas para alcançar o desarmamento nuclear. O TPAN supre lacuna legal existente no Direito Internacional, que não contava com norma legal explicitamente proibitiva das armas nucleares.

De maneira mais imediata, a negociação é o resultado de três conferências sobre os impactos humanitários dessas armas. Realizadas entre 2013 e 2014 (Oslo, Nayarit e Viena), hoje conhecidas como a "Iniciativa Humanitária", as Conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares aprofundaram a compreensão coletiva acerca das graves consequências de curto, médio e longo prazos de uma explosão nuclear. Elas concluíram que a detonação de uma bomba nuclear teria efeitos impensáveis sobre as normas básicas do Direito Internacional Humanitário; isso sem falar no impacto catastrófico sobre a vida humana e o meio ambiente. Tais elementos foram centrais para chamar a atenção da comunidade internacional para a completa incompatibilidade das armas nucleares com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Na última das conferências, em Viena, em 2014, mais de 120 países subscreveram a "Promessa Humanitária" de empreender ações para banir essas armas do planeta. Os Estados nuclearmente armados não se associaram à "Promessa Humanitária", preferindo uma "abordagem progressiva" para reduzir os perigos e, em última análise, alcançar o desarmamento nuclear.

A "Iniciativa Humanitária" decorre do próprio TNP, cujo preâmbulo determina o emprego de "todos os esforços para prevenir o perigo" da guerra nuclear e para "preservar a segurança dos povos". Recorde-se que, em 1996, embora tenha incorrido em *non liquet* e não se tenha posicionado a respeito da licitude do uso de armas nucleares (Parecer Consultivo sobre o Uso ou Ameaça de Uso de Armas Nucleares, solicitado pela AGNU), a Corte Internacional de Justiça (CIJ) concluiu que o uso de armas nucleares deveria respeitar as normas e os princípios do Direito Internacional Humanitário e que os Estados tinham a obrigação de buscar e concluir

negociações que levem ao desarmamento nuclear. Em outra ocasião, a CIJ manteve postura leniente para com os países nuclearmente armados, quando da decisão sobre a ausência de uma controvérsia jurídica ("componente subjetiva" de identificação da existência de uma disputa jurídica[1088]) no Caso Ilhas Marshall contra Índia, Paquistão e Reino Unido, de 2016.

Em conformidade com mandato da AGNU de 2016, as negociações foram realizadas em 2017. O Brasil participou ativamente das negociações do TPAN, em 2017. Guiado pelo princípio constitucional contido no Artigo 21, inciso XXIII, alínea "a", o País foi um dos proponentes da resolução da AGNU que convocou a conferência internacional para "negociar um instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação", junto de África do Sul, Áustria, Nigéria, Irlanda e México. O texto final foi aprovado por 122 membros, com um voto contrário (Países Baixos) e uma abstenção (Singapura). 69 membros não participaram das negociações, entre eles todas as potências nucleares e todos os integrantes da OTAN (exceto os Países Baixos). Bélgica, Itália, Alemanha e Turquia, que armazenam armas nucleares em seus territórios, também não se juntaram às negociações, assim como Japão e Coreia do Sul, fortemente dependentes do "guarda-chuva" nuclear americano. Entre os países da Europa Ocidental que votaram a favor, a Áustria destacou-se por participar da liderança do processo; também votaram "sim" a Suíça, a Irlanda e a Suécia, além da Santa Sé.

Em 20 de setembro de 2017, o TPAN foi abertura a assinaturas, em Nova York. O tratado proíbe a última categoria de ADM que não estava proibida. É o primeiro tratado, ainda, que proíbe de forma irrestrita não apenas o desenvolvimento, mas também a fabricação, o uso e a obtenção de armas nucleares, bem como os testes e ameaça de uso.

Em relação ao arcabouço jurídico pré-existente referente à proscrição de armas nucleares, o TPAN traz quatro principais inovações:

1) proibição completa de armas nucleares, do desenvolvimento ao armazenamento, incluindo não apenas a fabricação, o uso e a obtenção de armas nucleares, mas também testes e ameaça de uso;
2) manutenção de obrigações de salvaguardas pelos Estados Partes junto à AIEA, para que se assegure de forma convincente a inexistência de desvio de materiais nucleares provenientes de atividades pacíficas;
3) existência de obrigações de prestação de assistência às vítimas de testes ou usos de armas nucleares, por meio da adoção de legislação nacional; e
4) previsão da obrigação de remediação ambiental em áreas contaminadas por explosões nucleares, conforme a adoção de legislação nacional.

Em paralelo, o TPAN impõe a seus signatários que haja cooperação com a autoridade internacional competente para verificar a eliminação irreversível de seus programas de armas nucleares, e os Estados Partes são obrigados a apresentar declarações contendo informações sobre o estado passado ou presente de armas nucleares ou dispositivos explosivos nucleares em seus territórios ou sob seu controle. As proibições assumidas no âmbito do TPAN superam as assumidas por um país signatário do TNP, que não proíbe, de forma suficientemente explícita, a adesão dos

---

[1088] Tradicionalmente, uma controvérsia era definida como *"[a] dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons*", (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J. Series A, No. 2, p. 11*), o que constitui "elemento objetivo" da existência de controvérsia. No Caso das Ilhas Marshall, a CIJ apontou a necessidade de consciência das partes quanto à existência da controvérsia em si, o que constitui seu "elemento subjetivo": "*a dispute exists when it is demonstrated, on the basis of the evidence, that the respondent was aware, or could not have been unaware, that its views were 'positively opposed' by the applicant.*" (*Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament. ICJ Reports. Haia, 2016, ST/LEG/SER.F/1/Add.6, p. 178*).

países a um esquema de proteção externo pelo qual os seus territórios são utilizados por potências nucleares para atividades de defesa ou de resposta rápida e dissuasão que envolvem armas nucleares.

O tratado entrou em vigor em 22 de janeiro de 2021, 90 dias após o depósito do 50º instrumento de ratificação (Honduras, 24 de outubro de 2020). Hoje, o TPAN tem 68 partes, com outros 26 países tendo assinado, mas ainda não ratificado. O Brasil foi o primeiro Estado a assinar o TPAN, mas ainda não ratificou o acordo, que se encontra sob apreciação do Congresso Nacional. Desde 2018, não há evoluções na tramitação do tratado, que aguarda parecer do relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE). Como não é Estado Parte, o Brasil não pôde participar ativamente da I Conferência de Estados do TPAN, que aconteceu na Áustria, entre os dias 21 e 23 de junho de 2022[1089]. Como resultado da conferência, foram adotados uma declaração e um plano de ação.

Na declaração, os Estados Partes do TPAN reafirmaram seu compromisso com a eliminação completa das armas nucleares, ressaltaram as consequências humanitárias do uso dessas armas como "catastróficas" e denunciaram as doutrinas de dissuasão nuclear como uma "falácia", uma vez que se baseiam nos riscos de "infligir consequências catastróficas globais".

O plano de ação adotado tem cinco pilares:

1) expandir o número de nações que venham a ratificar o tratado, buscando sua universalização;
2) adotar medidas para a eliminação das armas nucleares;
3) implementar formas de assistência às vítimas expostas à radiação de armas nucleares;
4) institucionalizar a assessoria científica e técnica para a efetiva implementação do TPAN; e
5) aprofundar a relação do tratado com o regime de desarmamento e não proliferação nuclear, destacando sua complementaridade com o TNP.

Os Estados Partes do TPAN também concordaram em exigir que as potências nucleares eliminem seus arsenais nucleares dez anos após a ratificação do tratado. Cinco membros da OTAN (Bélgica, Alemanha, Itália, Países Baixos e Turquia) hospedam ogivas nucleares que pertencem aos EUA. Os Estados Partes também decidiram exigir que esses países removam essas ogivas de seus territórios, 90 dias após eventual ratificação do TPAN.

h) Desafios para o regime de não proliferação e desarmamento

O primeiro desafio contemporâneo está relacionado à universalidade e à implementação dos marcos normativos multilaterais existentes. No que diz respeito ao TNP, ressaltam-se os fatos de que alguns países detentores de armas nucleares não estão vinculados ao instrumento e de que o Artigo VI, em particular, ainda carece da devida implementação (o que evidencia o desequilíbrio na implementação do TNP), tendo em vista que o TPAN não conta com o apoio das potências nuclearmente armadas. Ademais, outro desafio é a não entrada em vigor do CTBT, após mais de 25 anos de sua assinatura.

O segundo desafio contemporâneo está relacionado a uma possível nova corrida armamentista entre as grandes potências nucleares, em especial EUA, Rússia e China. Uma corrida armamentista entre os atuais possuidores ampliaria o fosso em relação aos não possuidores, o que evidencia o desequilíbrio entre compromissos de não proliferação horizontal e a não proliferação vertical. O prenúncio dessa nova corrida armamentista está em episódios como a denúncia norte-

[1089] Ela foi precedida pela Quarta Conferência sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, também em Viena, no dia 20 de junho de 2022.

americana (seguida por movimentos equivalentes da Rússia) do INF e do Acordo de Céus Abertos, que seria justificada com base no não cumprimento de suas obrigações pela Rússia, e as ameaças quanto à renovação do New START, que expiraria em 2021. Em junho de 2020, EUA e Rússia iniciaram a negociação sobre a renovação do New START. Os EUA criticaram a não participação da China, que foi convidada. A prorrogação por cinco anos foi acordada no início do governo Biden, mas o futuro do regime, em razão do conflito russo-ucraniano, é incerto. Em 2019 foi lançada, como uma das forças armadas dos EUA, a Força Espacial, encarregada de operações militares no espaço, o que inclui apoio especial para questões nucleares, como a detecção de detonações, e a detenção de capacidade missilística nuclear. Em junho de 2020, o presidente russo Vladimir Putin assinou um documento detalhando as hipóteses em que a Rússia poderá empregar armas atômicas[1090]. Em linha com a doutrina militar russa de 2009, publicada em 2010 e atualizada em 2014, a Rússia se reserva o direito de usar a bomba mesmo que seja atacada com armas convencionais (caso tal ataque coloque o Estado russo em risco), embora diga que não faria um primeiro ataque nuclear sem ser provocada.

Um terceiro desafio contemporâneo relaciona-se com o desenvolvimento nuclear em países que possam começar a operar ou já operem à margem do TNP, em especial Irã e Coreia do Norte (que será tratado nas subseções seguintes). No caso do Irã, destacam-se os esforços da comunidade internacional entre 2010 e 2015 em acordar o JCPOA com o Irã; a retirada norte-americana do Acordo; e os sucessivos anúncios recentes pelo Irã de que não cumprirá suas disposições, como a limitação à capacidade de enriquecimento de urânio, em razão da escalada de tensões com os EUA. Recorde-se ainda que, por mais que o Irã tenha assinado protocolo adicional ao seu acordo de salvaguardas com a AIEA, jamais o ratificou, mas vinha aceitando a sua aplicação provisória como parte dos compromissos do JCPOA, o que poderá deixar de ocorrer. Em 27 de novembro de 2020, um conhecido físico nuclear, Mohsen Fakhrizadeh, foi morto perto de Teerã em um ataque ao comboio em que viajava. O Irã acusa Israel de ordenar o ataque. Poucos dias depois, o parlamento iraniano adota uma lei propondo produzir e armazenar "pelo menos 120 kg por ano de urânio enriquecido a 20%" e "encerrar" as inspeções da AIEA se as sanções aos setores bancário e de petróleo não fossem suspensas dentro de dois meses. O projeto é aprovado com a aprovação do líder supremo Khamenei, apesar da oposição do então presidente Rouhani. Em 4 de janeiro de 2021, a rede de televisão estatal indica que o Irã iniciou o processo de produção de urânio enriquecido a 20% na planta subterrânea de Fordo (também o faz na planta de Natanz, em abril), ultrapassando o limite estabelecido pelo acordo internacional de 2015. Em 22 de novembro de 2022, a AIEA afirmou que o Irã estaria enriquecendo urânio a 60% na planta de Fordo, nível já próximo ao requirido para um artefato nuclear (90%). O presidente Biden, no começo de seu mandato, manifestou estar disposto a voltar ao acordo rompido, caso os iranianos retomem seu cumprimento, e os EUA começaram a participar de conversas em Viena com os demais signatários. As negociações estão, contudo, em um impasse – o Irã afirma que os EUA devem primeiro voltar a cumprir os termos do JCPOA (o que implicaria a retirada das sanções relacionadas) para que o Irã também o faça, o que os EUA rechaçam. Para a relação entre a política externa do governo Raisi e as negociações nucleares, ver o tomo 3. Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver o tomo 1.

Outros desafios que podem ser mencionados são: a proliferação para atores não estatais (sobre a Resolução 1540 do CSNU, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares); a perspectiva de China e Índia obterem mísseis balísticos que transportam múltiplas ogivas nucleares (MIRV,

[1090] Questões como ataques nucleares preemptivos, uso exclusivamente defensivo de armas nucleares e políticas de *no first use* são importantes aspectos das doutrinas de segurança nuclear dos possuidores de armamento nuclear.

na sigla em inglês), com capacidade de destruição de arsenais de outros países, o que poderia gerar desdobramentos no Paquistão, com uma corrida armamentista regional; também é possível mencionar o Paquistão, cuja aquisição de armas nucleares não busca combater o arsenal da Índia, mas, sim, servir como vetor de dissuasão diante de um adversário superior militarmente, e cuja ampliação do arsenal traz riscos como uso indevido ou roubos por grupos extremistas locais; a evolução tecnológica é um desafio, pois os mísseis são cada vez mais precisos e velozes, com as *smart bombs* permitindo ataques cirúrgicos com ogivas de menor poder; a relação entre as armas nucleares e novos domínios da guerra moderna (a guerra cibernética, a inteligência eletrônica e os sistemas de defesa contra mísseis balísticos), que fragiliza a doutrina do "não primeiro uso" de uma arma nuclear, que, embora seja a mais presente entre as potências, nem mesmo por todas elas é preconizada; ademais, a modernização militar da China, com implicações regionais, mas também sobre a Rússia e os EUA; e o debate sobre a real efetividade da abolição das armas, diante do fim do elemento de dissuasão.

No caso específico do TPAN, embora seja o primeiro instrumento multilateral vinculante para desarmamento irrestrito, sua implementação encontrará resistências dos países que detêm arsenais nucleares, mas também daqueles que estão sob sua proteção. Desde a Iniciativa Humanitária, os países armados preferiram uma "abordagem progressiva" para o desarmamento. Há clara disjunção quanto ao cumprimento do TNP em seu pilar do desarmamento; a não entrada em vigor do CTBT é outro exemplo dessa postura. Mesmo que não vincule os países que não o assinarem, o TPAN pode fortalecer grupos da sociedade civil, pode criar mais diálogo e cooperação internacional na direção do objetivo do desarmamento. A proscrição das armas nucleares, mais que questão de segurança nacional, é uma questão de proteção da humanidade, gerações presentes e futuras.

Espera-se que as ameaças nucleares nunca se concretizem; contudo é impossível fazer uma previsão acurada. Apesar da insatisfação generalizada constantemente manifestada nos foros multilaterais pelos países que não possuem armamento nuclear, os esforços de regulamentação da corrida armamentista ao longo desse período resultaram pelo menos na adoção de um *corpus* de princípios, tratados e acordos multilaterais e bilaterais de inegável importância que vêm sendo observados de modo razoavelmente satisfatório pela comunidade internacional. Isso não indica que tais instrumentos não possam ser aperfeiçoados. Mas, hoje, os avanços no desarmamento decorrem quase que exclusivamente de iniciativas entre os Estados possuidores; enquanto não houver uma posição uníssona dos países não nucleares, dificilmente haverá condição de avanço multilateral. O TPAN é um passo nesse sentido.

i) Programa nuclear da Coreia do Norte

A capacidade militar é central na vida política da Coreia do Norte, presente, direta ou indiretamente, nas doutrinas políticas nacionais: *Juche*[1091], *Songun*[1092] e *Byungjin*[1093]. Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime. Além

[1091]Autossuficiência. Mistura marxismo com elementos místicos do líder. Criada por Kim Il-sung, diz, resumidamente, que o ser humano é dono do seu próprio destino e tem a capacidade de modificá-lo, já que é um ser independente, criativo e consciente. Trata da independência do país e também a independência da classe trabalhadora, uma vez que só é capaz de acontecer sob um sistema socialista no qual os meios de produção foram socializados, acarretando assim aos indivíduos e aos coletivos de trabalhadores a tomada da independência e a criação de uma sociedade coletivista.
[1092] Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.
[1093] Desenvolvimento paralelo do programa militar, incluído o programa nuclear e de mísseis, e da economia.

disso, há também ausência de confiança nas relações com a Coreia do Sul, com a qual não há tratado formal de paz firmado.

O programa nuclear da Coreia do Norte remete a meados da década de 1950, quando começa a receber treinamento e tecnologia da URSS, incluindo acordo de cooperação bilateral. Na década de 1960, constrói reator de pesquisa nuclear militar no principal centro nuclear do país (Yongbyon) e inicia-se mais estreita cooperação com a China, que se tornava potência nuclear na época. A Coreia do Norte também começa a minerar urânio e tentar refinar urânio concentrado na forma de *yellow cake*. Em 1974, acede à AIEA. No final de 1985, a Coreia do Norte adere ao TNP. De acordo com o Artigo III do TNP, a Coreia do Norte tem 18 meses para concluir acordo de salvaguardas com a AIEA. Nos anos seguintes, a Coreia do Norte vincula a adesão a esta disposição do tratado à retirada das armas nucleares dos EUA da Coreia do Sul.

Em 1991, as preocupações de segurança aliviam-se com o anúncio pelos EUA de retirada das últimas ogivas nucleares da Coreia do Sul, por força do START I. No mesmo ano, a Coreia do Sul assume compromisso unilateral contra a nuclearização. Em janeiro de 1992, as duas Coreias concordam em "não testar, fabricar, produzir, receber, possuir, armazenar, implantar ou usar armas nucleares", bem como proibir instalações de reprocessamento nuclear e enriquecimento de urânio. A declaração conjunta também traz compromisso de que a energia nuclear seria utilizada apenas para fins pacíficos e abre caminho para a assinatura do acordo de salvaguardas entre a Coreia do Norte e a AIEA. As duas Coreias concordaram com inspeções em locais escolhidos pela outra parte e acordados mutuamente por ambas as partes. As duas Coreias também estabeleceram a Comissão Conjunta de Controle Nuclear do Sul-Norte (JNCC, na sigla em inglês) como um mecanismo de implementação da Declaração Conjunta de Desnuclearização (JDD, na sigla em inglês) em março de 1992. O JNCC não conseguiu chegar a um acordo sobre o regime de inspeção recíproca e foi paralisado desde 1993. A JDD foi declarada nula pela Coreia do Norte em 2013.

Apesar de colaboração em 1992, incluindo com inspeções, após discrepâncias entre a posição do país e os relatórios da AIEA (sobre eventual desvio de plutônio para fins não pacíficos), em 1993, Pyongyang rejeita inspeções da Agência e anuncia sua intenção de deixar o TNP. No entanto, o país suspende sua retirada após negociações com os EUA em Nova York. Pyongyang concorda em cumprir as salvaguardas da AIEA, incluindo inspeções em sete instalações nucleares declaradas. As primeiras inspeções ocorreram em março de 1994, mas, em junho, a Coreia do Norte anuncia sua retirada da AIEA, da qual foi membro desde 1974, efetivamente concretizada naquele mesmo ano.

Em 1994, os EUA e a Coreia do Norte assinam o *Agreed Framework*, pelo qual a Coreia se compromete a congelar e eventualmente desmantelar seu programa de produção de plutônio sob inspeção internacional em troca de vários tipos de assistência dos EUA e de outros países e da normalização das relações. O acordo é assinado já pelo novo líder do país asiático, Kim Jong-il, pouco tempo depois de visita do ex-presidente Jimmy Carter à Coreia do Norte. A Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA, na sigla em inglês) já acreditava que a Coreia do Norte tinha construído ao menos uma ogiva nuclear naquele momento. Em 1995, os EUA, Japão e Coreia do Sul (aos quais se juntarão futuramente outros membros, como a Austrália, o Canadá, a Argentina, o Chile e UE) estabelecem a Organização para o Desenvolvimento Energético da Península Coreana (KEDO, na sigla em inglês) para implementar o *Agreed Framework* e supervisionar o financiamento e a construção dos dois reatores de "água leve" (construção foi suspensa por Bush em 2003). A KEDO é inaugurada em agosto de 1997, mas será fechada em 2006. Em 1996, os EUA impõem sanções à Coreia do Norte e ao Irã por seus programas missilísticos – o programa coreano, cujo primeiro teste de mísseis balísticos ocorreu em 1998, recebia auxílio técnico

iraniano –, as quais serão seguidas de outras nos anos seguintes. Em 1999, os EUA, a Coreia do Sul e o Japão estabelecem o Grupo Trilateral de Coordenação e Supervisão para institucionalizar consultas estreitas e coordenação de políticas ao lidar com a Coreia do Norte. No mesmo ano, a Coreia do Norte concorda em suspender os testes de mísseis de longo alcance após negociações com os EUA; em troca, os EUA aliviam as sanções econômicas pela primeira vez desde o início da Guerra da Coreia. Em 2000, durante uma reunião com o presidente russo, Vladimir Putin, Kim Jong-il prometeu encerrar o programa de mísseis de seu país em troca de assistência para o lançamento de satélites dada por países que expressaram preocupação com o programa de mísseis da Coreia do Norte.

Ainda em 2000, após a primeira cúpula intercoreana, os EUA aliviam mais sanções, mas a política muda com a chegada de George W. Bush ao poder. A Coreia do Norte, junto com o Iraque e o Irã, é classificada como parte de um "eixo do mal" e passa a sofrer novas sanções. Em abril de 2002, Bush declara em um memorando que os EUA não certificarão o cumprimento da Coreia do Norte ao *Agreed Framework*, devido a um teste de foguete e intercâmbios de mísseis com o Irã. No final de 2002, Pyongyang sugere administrar um programa secreto de enriquecimento de urânio para fornecer energia a armas nucleares, em violação ao *Agreed Framework*, ao TNP e aos acordos entre as Coreias. Em dezembro, o país diz que reativará sua usina nuclear em Yongbyon. Em janeiro de 2003, a Coreia do Norte se retira do TNP após interromper o equipamento de monitoramento da AIEA e expulsar inspetores.

Em 2003, após a saída norte-coreana do TNP, China, Japão, Rússia e EUA, juntamente com as duas Coreias, lançam uma iniciativa diplomática conhecida como Conversações Hexapartites (*Six Party Talks*). Em 2005, após os EUA aumentarem as sanções, os integrantes das Conversações Hexapartites concordam com uma declaração conjunta na qual a Coreia do Norte se compromete a abandonar sua busca por armas nucleares e a implementar as salvaguardas da AIEA e os termos do TNP (indicativo de que voltaria ao tratado). Como parte do acordo, os EUA afirmam não ter intenção de atacar a Coreia do Norte.

Em outubro de 2006, a Coreia do Norte realiza seu primeiro teste nuclear subterrâneo, meses antes de ter testado sete mísseis balísticos de curto, médio e longo alcance. Em 2006, o CSNU adota por unanimidade a Resolução 1718 condenando o teste nuclear de outubro de 2006, exigindo que a Coreia do Norte se abstenha de conduzir testes nucleares ou lançar mísseis balísticos e aplicando certas sanções comerciais. Em fevereiro de 2007, a Coreia do Norte se compromete a suspender as operações em suas instalações nucleares de Yongbyon em troca de cinquenta mil toneladas de petróleo. O acordo é parte de um plano de ação acordado pelos membros das Conversações Hexapartites para implementar a declaração de setembro de 2005. Em outubro do mesmo ano, outra declaração conjunta das Conversações Hexapartites delineia o compromisso norte-coreano de declarar todos os seus programas nucleares, desativar suas instalações e interromper a exportação de material nuclear e tecnologia. Em troca, receberia novecentas mil toneladas de petróleo, e os EUA se comprometeram a retirar o país de sua lista de estados patrocinadores do terrorismo. Em 2008, Pyongyang declara suas quinze instalações nucleares, além de partilhar que o teste nuclear de 2006 envolveu 2kg dos 30kg de plutônio que teria. Por sua vez, o presidente Bush removeu algumas restrições ao comércio com a Coreia do Norte, anunciou a retirada do país da lista de patrocinadores do terrorismo e renunciou a algumas sanções. Em outubro, o Departamento de Estado dos EUA anuncia um acordo preliminar com a Coreia do Norte sobre verificações. No entanto, em dezembro, as discussões foram interrompidas devido a divergências sobre os procedimentos de verificação.

O presidente Barack Obama tomou posse em 2009 sinalizando sua disposição de reviver as Conversações Hexapartites, mas esses esforços são inicialmente rejeitados pela Coreia do Norte. Desde aquele momento, a Coreia do Norte nunca aceitou retornar às Conversações Hexapartites, apesar dos renovados compromissos das demais partes. Logo após a posse de Obama, a Coreia do Norte lança um foguete que se acredita ser uma versão modificada de seu míssil balístico de longo alcance. Ademais, testa um segundo dispositivo nuclear. Após o segundo teste nuclear norte-coreano, em 2009, o CSNU adota por unanimidade a Resolução 1874, que condena o teste, promulga sanções adicionais e estabelece um Painel de Especialistas de sete membros para auxiliar o comitê que monitora a implementação de sanções contra a Coreia do Norte. Em dezembro, funcionários do governo Obama realizaram suas primeiras reuniões bilaterais com seus colegas norte-coreanos.

Em 2010, em meio ao episódio do afundamento do navio de guerra sul-coreano, Pyongyang revela sua nova centrífuga para enriquecimento de urânio, que foi construída secreta e rapidamente, bem como um reator de água leve em construção, sugerindo que, apesar das sanções, o regime está empenhado em avançar seu programa armamentista. A China pede uma sessão de emergência das Conversações Hexapartites para "intercambiar pontos de vista", mas EUA, Japão e Coreia do Sul rejeitam o apelo chinês, sustentando que as relações entre as Coreias devem melhorar antes que as discussões multilaterais possam continuar. Em 2011, a China propõe a revitalização em três etapas das negociações multilaterais, começando com negociações bilaterais entre as Coreias, seguidas por conversações semelhantes entre os EUA e a Coreia do Norte e, finalmente, a retomada das discussões a seis.

O presidente sul-coreano, Lee Myung-bak, apresenta, em 2011, a possibilidade de convidar a Coreia do Norte para a Cúpula de Segurança Nuclear de 2012, em Seul, com a condição de que o Norte se comprometa a desistir das armas nucleares. Um porta-voz norte-coreano rejeitou a pré-condição, afirmando que a desnuclearização era uma tentativa do Sul de abrir caminho para uma invasão. Ainda em 2011, representantes das duas Coreias se encontram à margem da reunião da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) em Bali como parte dos esforços para reiniciar o diálogo sobre o programa de armas nucleares da Coreia do Norte. Após uma reunião entre o presidente russo Dmitry Medvedev e o líder norte-coreano Kim Jong-il, Pyongyang disse que estaria disposta a observar uma moratória na produção e teste de armas nucleares e mísseis no contexto da retomada das negociações hexapartites. Em 2012, após uma reunião com os EUA, em Pequim, a Coreia do Norte se compromete a suspender suas operações de enriquecimento de urânio em Yongbyon, a convidar inspetores da AIEA e a realizar uma moratória sobre mísseis de longo alcance e testes nucleares. Em troca, os EUA fornecerão toneladas de ajuda alimentar. O acordo desmorona depois que a Coreia do Norte lança um foguete e exibe mísseis balísticos intercontinentais móveis em uma parada militar. O CSNU adota por unanimidade a Resolução 2087, condenando o lançamento-teste de mísseis balísticos de dezembro e expande sanções.

Entre 2013 e 2016, há poucos avanços diplomáticos enquanto o governo Obama opta pela "paciência estratégica", na qual os EUA e seus parceiros aumentam as sanções na esperança de que o regime volte à mesa de negociações. Enquanto isso, a Coreia do Norte realiza o terceiro, quarto e quinto teste nuclear em fevereiro de 2013 e novamente em janeiro e setembro de 2016 (com alegação, motivo de controvérsia, de que os de 2016 já seriam com bomba de hidrogênio), respectivamente. Suas capacidades de mísseis balísticos melhoram, com mais testes de mísseis de curto, médio e longo alcance realizados sob o comando de Kim Jeug-un (que assumiu em 2011) do que sob seu pai e avô combinados. O CSNU adota por unanimidade a Resolução 2094, que

condena o teste nuclear de fevereiro de 2013 e amplia as sanções. Em 2014, a Coreia do Norte teria indicado à Rússia disposição em retomar as Conversações Hexapartites, o que nunca ocorreu. O CSNU adota por unanimidade a Resolução 2270, que condena tanto o teste nuclear de janeiro de 2016 quanto o teste de veículo lançador espacial de fevereiro de 2016, que "usou tecnologia de mísseis balísticos". A resolução amplia as sanções à Coreia do Norte, impondo restrições comerciais em diversas categorias de produtos, como carvão, o item de exportação mais importante do país. Em junho de 2016, o CSNU se reúne e condena os testes norte-coreanos com mísseis balísticos de alcance intermediário. Em julho, os EUA e a Coreia do Sul anunciam que implantarão a bateria de defesa antimísseis *Terminal High-Altitude Area Defense* (THAAD) na Coreia. Em setembro, o CSNU passa a Resolução 2321, que condena os recentes testes de mísseis nucleares e balísticos e amplia as sanções, incluindo um limite anual para a quantidade de carvão que a Coreia do Norte pode exportar.

Sob a administração do presidente Donald Trump, a partir de 2017, a política dos EUA em relação à Coreia do Norte muda de curso. Em fevereiro, a Coreia do Norte testa novo míssil balístico de médio alcance, enquanto o presidente Trump e o primeiro-ministro japonês Shinzo Abe estão reunidos em Mar-a-Lago. Em sua primeira reunião de cúpula, em Mar-a-Lago, em abril, os presidentes Trump e Xi Jinping concordam em aumentar a cooperação para convencer a Coreia do Norte a desmantelar seus programas nuclear e de mísseis. Em setembro de 2017, Pyongyang conduz seu sexto (e último até o momento) teste nuclear, que afirma ser uma bomba de hidrogênio carregada em míssil balístico intercontinental, chamando atenção internacional em razão da potência da explosão. Trump designou a Coreia do Norte novamente como estado patrocinador do terrorismo em novembro. Pyongyang afirma poder atingir o solo dos EUA com mísseis balísticos intercontinentais com ogiva nuclear. Em janeiro de 2018, a Coreia do Norte anunciou ter chegado à "perfeição" em seu programa nuclear.

Desde que o presidente Donald Trump concordou pela primeira vez, em março de 2018, em realizar uma cúpula com o líder norte-coreano Kimeuong-un para discutir os programas nucleares e de mísseis da Coreia do Norte, o governo norte-americano enfatizou a importância de desenvolver um relacionamento próximo entre líderes. A estratégia pareceu presumir que se aufeririam melhores resultados do que as negociações em nível técnico empregadas por governos anteriores. Trump e Kim realizaram três reuniões: em Singapura (junho de 2018); Hanói (fevereiro de 2019); e Panmunjom (junho de 2019, marcando a primeira visita de um presidente dos EUA ao lado norte-coreano da zona desmilitarizada). A diplomacia pessoal reduziu as tensões que chegaram a ponto bastante delicado em 2017, com o risco de guerra na península coreana. Os EUA cancelaram exercícios militares com a Coreia do Sul em 2018, e, no mesmo ano, prisioneiros dos EUA foram libertados. A diplomacia também ajudou a preservar o cumprimento da moratória autoimposta pela Coreia do Norte em 2018 sobre seus testes nucleares e de mísseis balísticos ao menos até meados de 2019 (quando voltou a realizar testes de mísseis).

Apesar da promessa de Kim na cúpula em Singapura em 2018 de trabalhar para desnuclearizar completamente o país, não houve progressos concretos nesse sentido, e Pyongyang tem reforçado suas capacidades militares. A cúpula de Hanói, em fevereiro de 2019, terminou sem um acordo devido a diferenças sobre o escopo e sequenciamento de medidas de desnuclearização da Coreia do Norte em troca de alívio de sanções. Os dois países não concordaram sobre etapas de desnuclearização, se um acordo incluirá o programa de mísseis da Coreia do Norte, ou os mecanismos para verificar o cumprimento dos compromissos, incluindo arranjos de inspeção e monitoramento. Em outubro de 2019, a Coreia do Norte abandonou as conversas que vinha mantendo com os EUA em Estocolmo. Enquanto isso, China, Rússia e, em menor medida, a Coreia

do Sul pediram um relaxamento de sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a proposta de Pequim e Moscou, em dezembro de 2019, para levantar várias sanções na ONU. A administração Trump, contudo, rejeitou as propostas considerando-as como "prematuras". No começo de 2020, a Coreia do Norte informou que não estava mais vinculada aos compromissos de interromper os testes nucleares e de mísseis, culpando tanto o fracasso dos EUA em cumprir o prazo de final do ano para concluir negociações nucleares quanto as sanções norte-americanas "brutais e desumanas". Em março de 2020, Kim Yo-jong, irmã de Keu Jong-un, anunciou que o presidente Trump enviou uma carta ao irmão oferecendo cooperação no combate ao novo surto de coronavírus. A Casa Branca confirmou o envio da carta, acrescentando que "o presidente espera continuar a manter contato com o presidente Kim". Embora expressando "sincera gratidão" pela carta, Kim Yo-jong lamentou que as relações entre os dois países não sejam tão boas quanto as "excelentes" relações entre os dois líderes. Ela acrescenta que "mesmo neste momento estamos trabalhando muito para desenvolver e nos defender por conta própria sob o ambiente cruel que os EUA desejam propiciar".

Em 2021, a AIEA informou que a Coreia do Norte voltou a produzir material físsil. No mesmo ano, testou mísseis balísticos de curto alcance com tecnologia que facilita o transporte e a velocidade de lançamento; testou míssil de cruzeiro de longo alcance mais manobrável, que dificulta sistemas de defesa antimísseis se lançado em conjunto com mísseis balísticos; testou, pela primeira vez, mísseis de um lançador de vagões, o que dificulta a detecção. Em 2022, já realizou ao menos seis testes (algumas fontes dizem ser ao menos quinze), que envolvem mísseis balísticos e plataformas de entrega, possivelmente para armas nucleares táticas. Destaca-se que as divergências no CSNU impediram resoluções e sanções em alguns desses casos. Permanecem incógnitas em torno da precisão dos mísseis balísticos, sobre a carga nuclear que eles podem carregar, e ainda não está claro se possuem a capacidade de sobreviver à reentrada. Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance.

Ainda que com incerteza, estima-se que Pyongyang tenha entre seis e 60 armas nucleares, com material estocado para produzir até doze armas nucleares por ano. Há também evidências de que possui capacidade de miniaturizar ogivas nucleares em mísseis balísticos. Pyongyang já anunciou, ademais, o objetivo de obter armas nucleares táticas.

Dado esse cenário, não se pode antever o fim do programa nuclear coreano, tampouco possibilidades concretas de reunificação. Por esse motivo, as preocupações de segurança, especialmente de Coreia do Sul e de Japão, seguirão altas, o que enseja a necessidade de incrementar gastos militares e a proteção de seus territórios. Logo no início do governo Biden, a Coreia do Sul chegou a entendimento com os EUA sobre a cobertura dos gastos para manutenção de tropas norte-americanas em seu território, aumentando suas contribuições. O governo Biden vem fazendo manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomoda Pyongyang. A irmã do ditador norte-coreano, Kim Yo-jong, apontada como potencial sucessora, divulgou um comunicado com conselhos à nova administração americana, em meio a uma viagem de integrantes do alto escalão do governo Biden por Japão e Coreia do Sul, em 2021: "Se quiserem dormir bem nos próximos quatro anos, seria melhor que não façam nada que lhes faça perder o sono", declarou.

Os desdobramentos mais recentes indicam esfriamento no processo de aproximação, ao mesmo tempo que começa a haver indícios de que a Coreia do Norte poderá retomar seus testes nucleares em breve, dados os recorrentes testes missilísticos em 2022. Em encontro entre Biden e Xi Jinping em novembro de 2022, o presidente dos EUA afirmou que tem preocupações de que a

Coreia do Norte planeje retomar os testes nucleares pela primeira vez desde 2017, e que acredita que a China e a Rússia têm influência para persuadi-la a não o fazer.

Até 2022, o CSNU adotou nove resoluções de sanções importantes contra a Coreia do Norte em resposta às atividades nucleares e de mísseis do país desde 2006. Cada resolução condena a última atividade de mísseis nucleares e balísticos da Coreia do Norte e apela que cesse sua atividade ilícita por violar resoluções anteriores do CSNU. Todas as nove resoluções foram aprovadas por unanimidade pelo CSNU e todas, exceto a Resolução 2087 (janeiro de 2013), contêm referências à ação sob o Capítulo VII, Artigo 41 da Carta das Nações Unidas. Além de impor sanções, as resoluções dão aos Estados-Membros da ONU autoridade para interditar e inspecionar cargas norte-coreanas em seu território e, posteriormente, apreender e dispor de remessas ilícitas. As resoluções também conclamam a Coreia do Norte a aderir novamente ao TNP e a retornar às negociações nas Conversações Hexapartites. As Nações Unidas monitoram a implementação das sanções da Coreia do Norte por meio do Comitê 1718, estabelecido pela Resolução 1718 do CSNU, em 2006, e um Painel de Peritos, estabelecido pela Resolução 1874 do CSNU, em 2009. O painel produz relatórios regulares ao CSNU sobre a situação e a aplicação das sanções. Antes de aprovar a primeira resolução de sanções em 2006, o CSNU aprovou várias resoluções condenando as atividades nucleares e de mísseis da Coreia do Norte. Em resposta ao anúncio da Coreia do Norte da intenção de se retirar do TNP em 1993, o CSNU aprovou a Resolução 825, instando a Coreia do Norte a permanecer parte do TNP e honrar suas obrigações de não proliferação sob o tratado. A Resolução 1695 foi aprovada em 2006 em resposta aos lançamentos de mísseis balísticos em julho e pede à Coreia do Norte que suspenda as atividades relacionadas ao seu programa de mísseis balísticos. Resoluções adicionais do CSNU sobre a Coreia do Norte servem para estender o mandato do Comitê e do Painel de Peritos (a mais recente é a 2627, de março de 2022, que estendeu o Painel de Peritos até 30 de abril de 2023).

Para aplicação de teorias de relações internacionais ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver o tomo 1. Para relações intercoreanas contemporâneas e o programa missilístico da Coreia do Norte, ver o tomo 3.

j) Posição brasileira no regime de não proliferação e desarmamento nucleares

O Brasil assinou, desde a década de 1950, diversos acordos de cooperação nuclear para fins pacíficos, construiu em parceria com os EUA e com a Alemanha, respectivamente, as usinas de Angra I e de Angra II, e desenvolveu um programa nuclear em vertente dita autônoma ou paralela, durante o regime militar. Além disso, o país é fundador da AIEA.

O Brasil faz defesa histórica do desarmamento nuclear, evidenciada na participação na Conferência da Comissão das Dezoito Nações sobre Desarmamento em 1962 e no "Discurso dos 3 Ds" de Araújo Castro, na AGNU, em 1963. Ainda em termos históricos, ressalta-se o posicionamento do Brasil em relação ao TNP até meados dos anos 1980, marcado pela não assinatura em 1968 (o Brasil se absteve da resolução que adota o texto na ONU) e pela postura de denúncia do "congelamento do poder mundial", nas palavras do ex-chanceler Araújo Castro, que capitaneava.

No entorno regional latino-americano, com apoio de Bolívia, Chile e Equador (e logo depois do México, que, no mesmo ano, se autodeclarou livre de armas nucleares), o país propôs, na AGNU, em 1962, antes da Crise dos Mísseis, o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina, inspirada em proposta de desnuclearização da África, apresentada em 1961. O processo transcorrerá entre 1964 e 1967, na Comissão Preparatória para a

Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), presidida pelo mexicano García Robles e vice-presidida pelo embaixador brasileiro Sette Câmara. México e Brasil lideraram os dois polos opostos do processo negociador, que transcorrem já durante o regime militar brasileiro (e a doutrina de segurança nacional): renúncia unilateral versus compensações (incluindo as explosões nucleares pacíficas). O Tratado de Tlatelolco foi assinado em fevereiro de 1967 – no caso brasileiro, após recusa inicial do governo Castello Branco (que teve suas demandas contempladas nos artigos 18 e 28), a assinatura se deu apenas em maio, já no governo Costa e Silva, que também ratificou o tratado, no mesmo ano. O tratado criou a OPANAL, que zela pela aplicação do tratado.

A partir da redemocratização, como parte do processo de quitação de passivos, passou-se a discutir internamente a adesão ao TNP, que ocorreu em 1998 (tendo-o assinado em 1996). Em sua apreciação do texto, o Congresso adotou a seguinte ressalva: "A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do Artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação das armas atômicas". O Programa Nuclear Brasileiro se submete, desde dezembro de 1991, às regras da AIEA e da ABACC.

Nos anos 1990, o Brasil adere ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês) e passa a participar do Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Em 2011, o NSG reconheceu a equivalência entre o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA e arranjos regionais de contabilidade e controle, como o que existe desde 1991 entre o Brasil e a Argentina.

O Brasil tem participado ativamente das RevCons do TNP e de outros foros multilaterais acerca desse tema, como a I Comissão da AGNU e a Conferência do Desarmamento. Nessas discussões, o Brasil atua no âmbito da CNA, lançada em 1998 (para mais detalhes, ver subseção posterior). O Brasil foi o primeiro país a assinar o TPAN. O engajamento do Brasil em negociações que buscam livrar o mundo de armas nucleares traduz, no plano internacional, o compromisso constitucional do País com o uso pacífico da atividade nuclear (Artigo 21, XXIII, a). O atual secretário-geral da OPANAL é o embaixador brasileiro Flávio Roberto Bonzanini, que sucedeu o também embaixador brasileiro Luiz Filipe de Macedo Soares.

O Brasil não assinou Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA, visto que este aumentaria os poderes de inspeção da Agência sem criar compromissos adicionais com o desarmamento. Alguns pontos lastreiam essa decisão: o grau de intrusão das inspeções da AIEA em instalações nucleares e não nucleares (declaradas ou não declaradas), inclusive em áreas de pesquisa científica e segredo industrial (Brasil domina o ciclo de produção de combustível nuclear com a tecnologia de ultracentrífugas), além da proteção de informações tecnológicas sensíveis e táticas, como no sistema de propulsão nuclear no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB); as amplas garantias juridicamente vinculantes referentes à não proliferação e caráter pacífico de seu programa nuclear de que o Brasil já dispõe (Constituição Federal, Tratado de Tlatelolco, TNP, Acordo de Guadalajara, Acordo Quadripartite[1094], TPAN); a falta de equilíbrio entre os compromissos com a não proliferação e o descumprimento das obrigações de desarmamento pelas potências nuclearmente armadas, conforme o artigo VI do TNP; e o caráter voluntário do protocolo.

Em junho de 2022, o Brasil fez um pedido formal à AIEA para negociar um pacote de salvaguardas com o objetivo de empregar urânio enriquecido no reator do submarino nuclear que será construído no âmbito do PROSUB. As negociações são complexas por estabelecerem um

[1094] Reconhecido pelo NSG, em termos políticos, como uma garantia equivalente ao Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas da AIEA.

precedente inédito: um país sem armas nucleares empregando combustível atômico para fins militares. Para que os chamados Procedimentos Especiais, o dito aval, sejam aprovados, quase certamente será necessário estabelecer um novo marco jurídico na forma de um protocolo adicional entre o Brasil e a AIEA para garantir a inspeção das instalações que lidam com o combustível e do reator do submarino, cedendo, pois, em sua posição histórica.

A relação com a Argentina é central para a participação brasileira nos regimes internacional e regional sobre armas nucleares. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre a ABACC neste tomo.

k) Coalizão da Nova Agenda (CNA)

A Coalizão da Nova Agenda (CNA) é um grupo geograficamente diverso de potências médias que foi formado em resposta à inicial falta de consenso sobre a extensão do prazo de validade do TNP, durante sua quinta RevCon, em 1995. Naquele momento, Estados não nuclearmente armados argumentavam que EUA, Rússia, Reino Unido, China e França não estavam cumprindo seus compromissos conforme o Artigo VI do TNP, o que seria necessário para garantir a extensão do tratado.

Em 1998, os chanceleres de Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul e Suécia emitiram uma declaração conjunta, clamando por uma nova agenda de desarmamento nuclear. A CNA demandava que as cinco potências nucleares e que os três Estados com capacidade nuclear (Índia, Paquistão e Israel) assumissem um compromisso inequívoco com o desarmamento nuclear, iniciando negociações multilaterais com vistas à adoção de uma convenção sobre armas nucleares que levasse à sua completa eliminação. Em 1999, a AGNU aprovou a resolução *Nuclear-weapon-free world: need for a new agenda*, proposta pelos países da CNA. Posteriormente, Eslovênia e Suécia deixaram a CNA.

Em 2000, durante a RevCon do TNP, a CNA atuou da aprovação dos Treze Passos Práticos para o Desarmamento, presentes na declaração final da conferência. Conforme os Treze Passos, os Estados nuclearmente armados afirmaram, de acordo com o Artigo VI do TNP, que o desarmamento nuclear pode e deve proceder de forma independente do desarmamento geral e que as potências nucleares têm a responsabilidade de trabalhar em conjunto para eliminar seus arsenais. Desde então, a CNA apresenta resoluções anuais junto à Primeira Comissão da AGNU sobre Desarmamento e Segurança Internacional. Todos os atuais membros da CNA aderiram à Iniciativa Humanitária, que levou ao TPAN.

Durante a terceira sessão do Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão do TNP de 2020, que acabou ocorrendo em 2021, o Brasil foi responsável pela declaração da CNA. Na declaração, o representante brasileiro ressaltou a necessidade de os Estados nuclearmente armados cumprirem suas obrigações junto ao TNP, particularmente de seu Artigo VI. Em paralelo, também ressaltou a urgência da universalização do CTBT e do TPAN, a necessidade de um tratado proibição de material físsil e a criação de novas ZLANs, particularmente no Oriente Médio.

Em 2022, os países que integram a CNA emitiram uma declaração conjunta em reposta à Declaração Conjunta sobre Prevenção de Guerra Nuclear e Corrida Armamentista, emitida por EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. A CNA valorizou o fato de o P5 ressaltar a importância de coordenação diplomática, bilateral e multilateral, e de os Estados nuclearmente armados afirmarem que “uma guerra nuclear não pode ser ganha e não deve jamais ser lutada”. Apesar disso, a CNA critica recentes declarações sobre a modernização de armamentos nucleares,

ressaltando que o desarmamento nuclear, além de uma obrigação legal, é um imperativo moral e humanitário.

A CNA rejeitou a ideia de que as obrigações de desarmamento dos Estados nuclearmente armados seriam condicionais, conforme ressaltado na declaração do P5. De acordo com a CNA, medidas que não tenham uma relação direta com o objetivo maior de criar um mundo completamente livre de armas nucleares apenas criam a ilusão de que podemos conviver com armas nucleares.

V. Regimes de controle de exportação de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis

Os regimes multilaterais e plurilaterais de controle de exportações de armas e de tecnologias sensíveis são resultados da vontade dos principais Estados produtores, exportadores ou intermediários que desejam aproximar-se para contribuir com esforços de não proliferação não controlada de armas de destruição em massa (ADM: nucleares, químicas e biológicas) e de transferência ou acúmulo desestabilizador de certas armas convencionais (CAC: armas leves e pesadas, sistemas de artilharia, tanques, aviões, navios, etc.). De modo sucinto, orientam-se por três princípios gerais:

1) impedir a proliferação de ADM ou o acúmulo desestabilizador de CAC;
2) ser práticos, razoáveis e fáceis de implementar; e
3) não impedir o comércio normal para propósitos legítimos.

Na prática, não constituem organizações internacionais, são reuniões informais e voluntárias de Estados, cujas medidas estabelecidas não são juridicamente – mas politicamente – vinculantes aos participantes; são sempre tomadas por consenso e aplicadas segundo legislações e políticas nacionais e a discricionariedade de cada Estado; nenhum participante pode vetar a exportação de outro; nem a negação nem a aprovação de exportação de um Estado a outro gera precedente aos demais. De modo geral, buscam a harmonização de políticas de exportação de materiais, agentes precursores de materiais, bens acabados, equipamentos, tecnologia e *software* sensíveis, inclusive de uso dual ou correlato, via implementação de diretrizes de expedição de licenças e listas de controle; apresentação de relatórios de produtos, destinatários e negações de licenças; e compartilhamento de experiência, melhores práticas e inteligência.

Esses regimes contribuem para a segurança e a estabilidade regional e internacional; promovem transparência e responsabilidade na exportação de itens sensíveis; complementam os diferentes tratados de desarmamento, não proliferação e controle, suprindo lacunas e operacionalizando o tema da exportação para fins legítimos; reforçam-se mutuamente; não são dirigidos contra um Estado ou grupo de Estados específico; ajudam no combate ao terrorismo[1095]. Também desenvolvem publicações periódicas, programas de diálogos *outreach* com terceiros países ou agentes de interesse, incluindo organizações internacionais e indústrias do setor privado, e políticas de aderência com terceiros países, sem a necessidade de tornarem-se participantes permanentes, também sob os princípios da informalidade e voluntariedade.

Existem, atualmente, cinco regimes de controle desse tipo, com o objetivo fundamental de regular a exportação, via comércio, transferência ou "retransferência", de itens sensíveis:

1) *Zangger Committee* (ZC, 1971), para tecnologia nuclear;
2) *Nuclear Suppliers Group* (NSG, 1975), para tecnologia nuclear;
3) *Australia Group* (AG, 1985), para tecnologia biológica e química;
4) *Missile Technology Control Regime* (MTCR, 1987), para mísseis balísticos e outros sistemas de veículos aéreos não tripulados capazes de lançar ataques com ADM; e
5) *Wassenaar Arrangement* (WA, 1996), para CAC.

No Brasil, a atividade de controle de exportação de bens e serviços sensíveis é disciplinada pela Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995, que constituiu a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (CIBES). O Brasil participa apenas do NSG e do MTCR.

[1095] Procuram atender a S/RES/1540 (2004).

a) Comitê Zangger (ZC)

O Comitê Zangger (*Zangger Committee*, ZC) foi criado em 1971, no contexto da entrada em vigor do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), e conta com 39 países. Ao reconhecer que programas nucleares pacíficos poderiam ser desviados para programas armamentistas clandestinos, os Estados Partes do TNP que eram fornecedores de tecnologia nuclear formaram o ZC com o intuito de requisitar que os Estados de fora do TNP estabelecessem acordos de salvaguarda com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para se tornarem elegíveis à importação de certos itens. Trata-se de reunião informal de partes do TNP que procura esclarecer e operacionalizar, de modo apropriado, o conteúdo do Artigo III, parágrafo 2[1096], harmonizando a interpretação do TNP. O ZC mantém uma *trigger list*, que serve de gatilho para a aplicação de salvaguardas da AIEA como condição de fornecimento[1097]. A *trigger list* e demais entendimentos do ZC são publicados pela AIEA. O Brasil não é participante do ZC.

b) Grupo de Supridores Nucleares (NSG)

O Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) foi criado em 1975 e é composto por 48 países que voluntariamente concordaram em coordenar seus controles de exportação para países não nuclearmente armados. Foi estabelecido por participantes do ZC e a França como reação direta à explosão de um artefato nuclear pela Índia em 1974, que demonstrou o risco real de desvios de recursos de programas pacíficos para armamentistas. Elabora dois conjuntos de diretrizes[1098], atualizados anualmente pelo NSG e consolidados e publicados a cada três anos pela AIEA, que especificam itens para controles de exportação. Essas diretrizes expandem os escopos de aplicação técnica e geográfica da *trigger list* do ZC, pois se aplicam a todos os países e não apenas àqueles de fora do TNP.

O NSG reúne-se anualmente em sessão plenária, coordenada por uma presidência temporária anual. Sua estrutura conta com uma *troika*, *Consultative Group* (CG), *Information Exchange Meeting* (IEM), *Licensing and Enforcement Experts Meeting* (LEEM), *Technical Experts Group* (TEG). Não dispõe de secretariado formal, mas a Missão Permanente do Japão para Organizações Internacionais em Viena funciona como ponto de contato.

O Brasil é participante do NSG desde 1996. Em 2011, o NSG reconheceu o Acordo Quadripartite assinado por Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a AIEA como alternativo ao Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas da AIEA – Brasil e Argentina são contrários à adesão a esse protocolo desde seu lançamento, em 1997, por entendê-lo como redundante, discriminatório e um risco de espionagem industrial. Em julho de 2022, o Brasil foi eleito, pela primeira vez, para presidir o NSG no período 2023-24, incluindo a 33ª Plenária do mecanismo.

Em 2020, o presidente Bolsonaro reforçou o apoio brasileiro à candidatura da Índia ao NSG, discutido pelos dois países desde 2006 e oficializado em 2016. A Índia conta com o apoio

---

[1096] Artigo III, Parágrafo 2 do TNP: "Cada Estado, Parte deste Tratado, compromete-se a não fornecer: a) material fonte ou físsil especial, ou b) equipamento ou material especialmente destinado ou preparado para o processamento, utilização ou produção de material físsil especial para qualquer Estado não-nuclearmente armado, para fins pacíficos, exceto quando o material fonte ou físsil especial esteja sujeito às salvaguardas previstas neste Artigo."

[1097] A *trigger list* é uma lista de itens sensíveis. Caso algum país de fora do TNP desejasse importar tais itens de países do TNP, essa exportação exigiria a observação de salvaguardas da AIEA. Caso o país não disponha de entendimento com a AIEA a esse respeito, essa exportação deve ser negada.

[1098] Uma lista de itens de uso direto, outra lista para itens de uso dual ou relacionado.

de todos os membros do NSG exceto a China, que defende que a adesão indiana só poderá ocorrer quando o Paquistão[1099] puder juntar-se ao grupo, além do atendimento de credenciais de ingresso, como a adesão ao TNP[1100].

c) Grupo Austrália (AG)

O Grupo Austrália (*Australia Group*, AG) foi criado em 1985 e é formado por 42 países e a União Europeia (UE). O AG foi proposto pelo governo australiano, citando a Guerra Irã-Iraque (1980-88), como forma de reunir países que já desenvolviam controles nacionais de exportação de agentes químicos, a fim de harmonizá-las e prevenir lacunas. Inicialmente focado na dimensão química entre Estados, o escopo de atuação do AG expandiu-se, nos anos 1990, para incluir agentes biológicos e, nos anos 2000, para analisar fluxos para atores não estatais, inclusive grupos terroristas. Todos os participantes são partes da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB, 1972) e da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ, 1993)[1101]. O AG elabora diretrizes e cinco listas de controle[1102]. O AG contribui no atendimento das obrigações previstas nos Artigos 1 e 3 do CPAB[1103] e no Artigo 1, 1 (a) e (d) do CPAQ[1104]. O AG reúne-se anualmente em Paris. O AG não possui estatuto nem secretariado. O governo da Austrália atua informalmente como *chair*. O Brasil não é participante do AG.

d) Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR)

O Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) foi criado em 1987 pelo G7 e é composto por 35 países. Em 1992, o foco original do MTCR sobre armas nucleares foi expandido para abordar todos os tipos de ADM. O MTCR aborda

---

[1099] Em resposta ao pedido de adesão indiano, o Paquistão solicitou sua adesão ao NSG em 2016.

[1100] "*Factors taken into account for participation include the following: (...) Be a party to the NPT, the Treaties of Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba, Bangkok, or Semipalatinsk, or an equivalent international nuclear non-proliferation agreement, and in full compliance with the obligations of such agreement(s), and, as appropriate, have in force a full-scope safeguards agreement with the IAEA*" – a Índia não é parte do TNP, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CPTP, na sibla em inglês)), do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) e não integra nenhuma zona livre de armas nucleares (ZLAN), mas mantém três acordos de salvaguardas com a AIEA (em vigor desde 1988, 1989 e 1994, respectivamente).

[1101] A negociação da CPAQ contou com o apoio ativo dos participantes do AG, que estão entre os signatários originais.

[1102] 1: precursores de armas químicas; 2: instalações, equipamentos e software para fabricação de agentes químicos de uso dual; 3: equipamentos e software para fabricação de agentes biológicos de uso dual; 4: patógenos e toxinas de humanos e animais; 5: patógenos de plantas.

[1103] Artigo I: "Cada Estado parte na Convenção se compromete a nunca em quaisquer circunstância, desenvolver, produzir, estocar ou por qualquer outro modo adquirir ou conservar em seu poder: 1) agentes microbiológicos ou outro agentes biológicos ou toxinas, quaisquer que sejam sua origem ou método de produção, de tipos e em quantidades que não se justifiquem para fins profiláticos, de proteção ou outros fins pacíficos; 2) armas, equipamentos ou vetores destinados à utilização destes agentes ou toxinas para fins hostis ou em conflitos armados."
Artigo III: "Cada Estado parte na Convenção se compromete a não transferir a quem quer que seja, direta ou indiretamente, e a não ajudar por qualquer meio, encorajar ou induzir qualquer Estado, Grupo de Estado ou organizações internacionais a fabricar ou adquirir de outro modo quaisquer agentes, toxinas, armas, equipamentos ou vetores especificados no artigo I da Convenção."

[1104] Artigo I: "Obrigações gerais: 1. Cada Estado-Parte na presente Convenção se compromete, em quaisquer circunstâncias, a: a) Não desenvolver, produzir, adquirir por qualquer outro modo, estocar ou conservar armas químicas, nem transferir essas armas a quem quer que seja, direta ou indiretamente; (...) d) Não ajudar, encorajar ou induzir por qualquer meio a ninguém para realizar qualquer atividade proibida aos Estados-Partes por esta Convenção."

a não proliferação de ADM mediante o controle de mísseis e outros sistemas de entrega (vetores) de ADMs, com foco sobre foguetes e veículos aéreos não tripulados capazes de transportar uma carga útil de 500 kg a um alcance de pelo menos 300 km ou qualquer tipo de ADM[1105]. O MTCR elabora diretrizes para uma política comum de exportação sobre duas listas de controle[1106]. Em 2003, as diretrizes do MTCR passaram a orientar que todos os participantes empreguem controles de exportação abrangentes, como base de controle de exportação de itens não incluídos nas listas, quando podem ser usados em conexão com sistemas de entrega não tripulados.

Desde a sua criação, o MTCR foi creditado pela desaceleração ou interrupção de vários programas de mísseis[1107], mas o regime tem numerosas limitações[1108]. O regime não prevê nenhuma disposição quanto à limitação, à redução ou ao não uso dessas tecnologias, continuamente aperfeiçoadas pelos Estados industrialmente mais avançados, o que constitui importante fator de desestabilização internacional. A China anunciou em 2000 que não ajudaria outros países[1109] a construir mísseis balísticos e prometeu que emitiria uma lista de controle de exportação, publicada em 2002. Em 2004, a China solicitou a adesão ao MTCR e comprometeu-se a seguir as diretrizes do regime. Embora a China não venda mais sistemas de mísseis completos e tenha reforçado seus controles, sua adesão foi rejeitada devido a preocupações de que continuasse a fornecer tecnologias sensíveis a países que desenvolvem mísseis balísticos, como a Coreia do Norte. Em 2008, a Índia se comprometeu a seguir as diretrizes do MTCR, e desde então os Estados Unidos (EUA) apoiam sua adesão[1110]. Em 2015, a Índia solicitou formalmente a adesão ao regime, mas a Itália bloqueou o consenso. A Índia foi posteriormente admitida em 2016. A Índia continua

---

[1105] Originalmente, o MTCR limitava-se a prevenir a proliferação de mísseis nucleares, definidos como um artefato aéreo capaz de viajar por ao menos 300 km com uma carga útil de 500 kg: 500 kg era considerado o peso mínimo de uma ogiva nuclear de primeira geração e 300 km era considerada como a distância mínima necessária para um ataque estratégico nuclear. Com a ampliação do escopo de atuação do MTCR sobre todo tipo de ADM, a avaliação dos países participantes tornou-se mais difícil e subjetiva sobre as intenções dos importadores e passou-se a se negar exportações de itens de capacidade específica, pois muitos poderiam ser adaptados para entrega de cargas úteis de armas químicas ou biológicas mais leves.

[1106] Categoria I inclui mísseis completos, foguetes e sistemas de veículos aéreos não tripulados e principais subsistemas, capazes de entrega de carga útil de pelo menos 500 kg a um alcance de pelo mens 300 km – exportações desses itens são sujeitas a forte presunção de recusa incondicional, independentemente do objetivo, e são licenciadas apenas em raras ocasiões; exportações de instalações de produção de itens dessa categoria são terminantemente proibidas. Categoria II inclui componentes relacionados a mísseis menos sensíveis e de uso dual, além de materiais especializados, tecnologias, propulsores e subcomponentes para mísseis de alcance de 300 km independentemente da carga – exportações são permitidas, ao atender as diretrizes do MTCR.

[1107] Argentina, Egito e Iraque abandonaram seu programa conjunto de mísseis balísticos Condor II. Brasil, África do Sul, Coreia do Sul e Taiwan também descontinuaram programas de mísseis ou veículos lançadores espaciais. Alguns países do Leste Europeu, como Polônia e Tchéquia, destruíram seus mísseis balísticos, em parte, para aumentar suas chances de ingressar no MTCR. O regime dificultou os esforços de mísseis líbios e sírios.

[1108] Irã, Índia, Coreia do Norte e Paquistão continuam avançando em seus programas de mísseis, implementando, com diferentes graus de assistência externa, mísseis de médio alcance que podem viajar mais de 1.000 km e explorando alcance ainda maior. A Índia está testando mísseis no alcance intercontinental. Esses países, que não são membros do MTCR, exceto a Índia, também estão se tornando vendedores e não apenas compradores no mercado global de armas: a Coreia do Norte é vista como a principal fonte de proliferação de mísseis balísticos no mundo de hoje; o Irã forneceu itens de produção de mísseis para a Síria.

[1109] A China foi um dos principais contribuintes para o desenvolvimento de mísseis do Paquistão e, no passado, forneceu tecnologia sensível a países como Coreia do Norte e Irã.

[1110] O anúncio da Índia foi feito pouco antes do NSG conceder uma isenção à Índia. Foram concedidas algumas isenções às diretrizes do NSG, de modo a permitir o comércio nuclear civil com a Índia, separando o programa civil do programa militar. A isenção foi necessária para que o Acordo Nuclear Civil EUA-Índia entrasse em vigor, sujeito à aprovação do Congresso, pois a Índia não é membro do TNP.

a desenvolver seu próprio programa de mísseis. O Brasil é participante do MTCR desde 1995. O Brasil nunca presidiu o MTCR.

O MTCR reúne-se anualmente em sessão plenária. Três subgrupos realizam reuniões em conjunto com o Plenário anual: *Information Exchange* (IE), Lice*nsing and Enforcement Experts Meeting* (LEEM) e *Technical Experts Meetings* (TEM). Além disso, há reuniões periódicas de *Reinforced Point of Contact* (RPOC) e *Monthly Point of Contact* (POC). O MTCR não tem secretariado formal. A França serve como ponto de contato do regime.

Os membros do MCTR instituíram em 2002 o *Hague Code o1487gainstct against Ballistic Missile Proliferation* (HCoC), de aplicação voluntária, que conclama os países a demonstrar cuidados especiais em suas próprias atividades de desenvolvimento de vetores capazes de transportar ADM. A intenção do Código de Conduta da Haia é contribuir para uma eventual negociação de normas internacionais juridicamente vinculante sobre mísseis que possam ser usados para transportar ADM. O Código é principalmente uma medida destinada ao fortalecimento da confiança entre Estados por meio de notificações prévias, declarações anuais e avisos de lançamentos experimentais. Embora não tenha sido negociado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), sua adoção foi endossada em nove resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)[1111]. A Áustria atua como Contato Central Imediato (Secretariado Executivo). Os Estados que subscrevem o HCoC se reúnem em conferências anuais em Viena, sob uma presidência rotativa. O HCoC tem 143 Estados membros, incluindo todos os participantes do MTCR, exceto o Brasil, que expressa preocupação sobre os efeitos da iniciativa sobre seu programa espacial.

e) Arranjo de Wassenaar (WA)

O Arranjo de Wassenaar (*Wassenaar Arrangement*, WA) foi criado em 1996 e é formado por 42 países. Ao contrário do seu antecedente, o *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom, 1950-1994), criado pelo Bloco Ocidental para restringir exportações para o Bloco Oriental, o WA não se destina contra nenhum país ou grupo de países, mas contra "Estados de preocupação" de seus membros. O WA estimula seus participantes a trocarem informações e notificações sobre suas exportações relacionadas a CAC de duas listas de controle[1112]. O WA reúne-se anualmente em sessão plenária, coordenada por uma presidência temporária anual; órgãos subsidiários reúnem-se periodicamente. Os principais órgãos subsidiários são o *General Working Group* (GWG), o *Experts Group* (EG) e o *Licensing and Enforcement Officers Meeting* (LEOM). A Secretaria está localizada em Viena.

Apesar dos resultados positivos do WA, desafios persistem. A principal dificuldade do WA é que participantes continuam divididos sobre seu escopo, principalmente se o arranjo deveria tornar-se mais do que um fórum de troca e coleta de informações[1113]. Em anos anteriores, alguns países se recusaram consistentemente a participar de forma integral de trocas voluntárias de

[1111] Resoluções 59/91 (2004), 60/62 (2005), 63/64 (2008), 65/73 (2010), 67/42 (2012), 69/44 (2014), 71/33 (2016), 73/49 (2018) e 75/60 (2020).

[1112] Lista de munições de armas convencionais: tanques de batalha, veículos blindados de combate, artilharia de grande calibre, aeronaves militares, veículos aéreos não tripulados, helicópteros militares (incluindo de reconhecimento, comando e ataque), navios de guerra, mísseis e sistemas de mísseis e armas pequenas e leves. Lista de bens e tecnologia dual: itens básicos, como eletrônicos, computadores, equipamentos de tecnologias da informação e comunicação (TIC), sensores, lasers, equipamentos de navegação aérea, marítima e espacial, itens sensíveis e itens muito sensíveis, como radares e sonares avançados e tecnologia furtiva.

[1113] Todas as trocas de informações, notificações e discussões do WA são mantidas em sigilo.

informações e notificações sobre bens de uso dual. Além disso, não há consenso sobre quais países representariam "Estados de preocupação" ou o que constituiria uma transferência "desestabilizadora"[1114]. Outro limitador é que alguns grandes exportadores de armas, como Belarus, China e Israel, não participam do WA. O Brasil não é participante no WA.

Os participantes dos regimes multilaterais de controle de armas e tecnologia sensível, em outubro de 2022, são os seguintes:

Estado	ZC	NSG[1115]	AG	MCTR	WA	Total
África do Sul	P	P		P	P	**4**
Alemanha	P	P	P	P	P	**5**
Argentina	P	P	P	P	P	**5**
Austrália	P	P	P	P	P	**5**
Áustria	P	P	P	P	P	**5**
Belarus	P	P				**2**
Bélgica	P	P	P	P	P	**5**
Brasil		P		P		**2**
Bulgária	P	P	P	P	P	**5**
Canadá	P	P	P	P	P	**5**
Cazaquistão	P	P	A	A		**2**
China	P	P				**2**
Chipre		P	P			**2**
Coreia do Sul	P	P	P	P	P	**5**
Croácia	P	P	P		P	**4**
Dinamarca	P	P	P	P	P	**5**
Eslováquia	P	P	P		P	**4**
Eslovênia	P	P	P		P	**4**
Espanha	P	P	P	P	P	**5**
EUA	P	P	P	P	P	**5**
Estônia		P	P	A	P	**3**
Finlândia	P	P	P	P	P	**5**
França	P	P	P	P	P	**5**
Grécia	P	P	P	P	P	**5**
Hungria	P	P	P	P	P	**5**
Índia			P	P	P	**3**
Irlanda	P	P	P	P	P	**5**
Islândia		P	P	P		**3**
Itália	P	P	P	P	P	**5**
Japão	P	P	P	P	P	**5**
Letônia		P	P	A	P	**3**
Lituânia		P	P		P	**3**
Luxemburgo	P	P	P	P	P	**5**
Malta		P	P		P	**3**

[1114] Em 1998, os participantes aprovaram um documento de critérios não vinculativos para ajudar os governos a determinar se as exportações potenciais de armas poderiam levar a acumulações desestabilizadoras.
[1115] O *chair* do ZC é observador permanente do NSG.

Estado	ZC	NSG[1115]	AG	MCTR	WA	Total
México		P	P		P	**3**
Noruega	P	P	P	P	P	**5**
Nova Zelândia	P	P	P	P	P	**5**
Países Baixos	P	P	P	P	P	**5**
Polônia	P	P	P	P	P	**5**
Portugal	P	P	P	P	P	**5**
Reino Unido	P	P	P	P	P	**5**
Romênia	P	P	P		P	**4**
Rússia	P	P		P	P	**4**
Sérvia		P				**1**
Suécia	P	P	P	P	P	**5**
Suíça	P	P	P	P	P	**5**
Tchéquia	P	P	P	P	P	**5**
Turquia	P	P	P	P	P	**5**
Ucrânia	P	P	P	P	P	**5**
UE	O	O	P			**1**
Total	**39**	**48**	**43**	**35**	**42**	

Legenda: A = aderente; O = observador; P = participante.

VI. Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)

A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) é uma agência binacional criada em 18 de julho de 1991, durante os governos Collor e Menem, pela assinatura, em Guadalajara[1116], do Acordo entre a Argentina e o Brasil para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear. Por meio do Acordo de Guadalajara, ambos renunciaram conjuntamente ao desenvolvimento, à posse e ao uso das armas nucleares, afirmaram seu compromisso inequívoco com o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear e estabeleceram a ABACC para verificar o cumprimento desses compromissos. Reconheceram, ademais, "a inexistência de distinção técnica entre explosivos nucleares para fins pacíficos e os destinados a emprego militar, abstendo-se, em consequência, de realizar, fomentar ou autorizar (...) ou de participar de qualquer maneira no teste, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de qualquer dispositivo nuclear explosivo, enquanto persista a referida limitação técnica" (Artigo I). Esse dispositivo representou o abandono da posição que fora enunciada pelo chanceler Saraiva Guerreiro, em 1980, de que Brasil e Argentina se reservavam o direito a realizarem explosões pacíficas.

O Acordo de Guadalajara é o corolário da construção da estabilidade pela cooperação, abrindo caminho para que, concomitantemente no mesmo ano, se avance na consolidação da estabilidade pela integração, com o lançamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Esse acordo bilateral também definiu o Rio de Janeiro[1117] como sede da ABACC e criou, formalmente, o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC)[1118], sendo complementado pelo Acordo Quadripartite entre a Argentina, Brasil, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), assinado em 13 de dezembro de 1991, em Viena, que consolidou a aplicação de salvaguardas em vigor nos dois países. O Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares estabelece que estas serão aplicadas pelos Estados Partes "a todos os materiais nucleares em todas as atividades nucleares realizadas dentro de seu território, sob sua jurisdição ou sob seu controle em qualquer lugar, com o objetivo único de assegurar que tais materiais não sejam desviados para aplicação em armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos". As salvaguardas aplicam-se tanto às atividades nucleares realizadas por conta própria quanto àquelas resultantes de cooperação internacional.

A criação da ABACC, com personalidade jurídica própria, para administrar e aplicar o SCCC, foi uma modalidade inovadora para aplicar salvaguardas, bem como para estabelecer um vínculo com o regime internacional de não proliferação nuclear. A ABACC tem como função administrar o SCCC, garantindo à Argentina, ao Brasil e à comunidade internacional que materiais e instalações nucleares dos dois países sejam usados pacificamente. A ABACC ainda capacita seus inspetores em temas como registro e vigilância, com apoio de instituições como a AIEA, e coopera tecnicamente com instituições como a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. A cooperação técnica não se restringe aos oficiais da ABACC, estendendo-se a especialistas de laboratórios de Argentina e Brasil credenciados pela agência.

A ABACC é formada por um órgão diretor (Comissão) e outro executivo (Secretaria). A Comissão define as diretrizes da Secretaria e comunica as partes sobre anomalias no SCCC. Ela é

[1116] À margem da I Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo.
[1117] Atualmente, a ABACC também possui escritório em Buenos Aires.
[1118] Anunciado na Declaração de Política Nuclear Comum (1990), em Foz do Iguaçu, por Collor e Menem.

composta por quatro membros, dois designados pelo Brasil e dois, pela Argentina. Já a Secretaria é composta por um secretário e seu adjunto. Atualmente, a Secretaria é chefiada pela argentina Elena Maceiras – primeira mulher a ocupar esse cargo – acompanhada pelo brasileiro Marco Marzo, como adjunto. A Secretaria implementa o SCCC, representa a ABACC, e reporta à Comissão discrepâncias em registros das Partes apuradas por inspeções. A Secretaria tem um setor administrativo-financeiro que gerencia os recursos da agência; e um setor de relações institucionais, que faz a interlocução com a Comissão, as autoridades dos dois países e instituições parceiras; elabora relatórios da agência; organiza eventos; e cuida de processos de privilégios e imunidades do pessoal da ABACC.

A Secretaria se divide em quatro setores técnicos, cada um com um oficial argentino e um brasileiro. O setor de apoio técnico conserva os equipamentos das missões de salvaguarda; avalia e revisa técnicas de inspeção; e aprecia amostras de material nuclear coletadas nas inspeções remetidas a laboratórios dos dois países. O setor de contabilidade e controle analisa as informações de contabilidade de materiais nucleares recebidas das autoridades nacionais dos dois países e os obtidos por auditorias realizadas nas inspeções de salvaguardas, consolidando a informação contábil e a transmitindo, eletronicamente, à AIEA. Além disso, coordena o treinamento e a capacitação dos inspetores. O setor de operações planeja e executa as missões de salvaguarda e atualiza as bases de dados de inspeção. O setor de planejamento e avaliação, por fim, propõe os critérios de salvaguardas a serem aplicados a cada instalação nuclear, informa à Secretaria eventuais anomalias, sugerindo medidas, e coordena reuniões técnicas entre autoridades nacionais e da AIEA.

O SCCC foi desenvolvido pelo Comitê Permanente Brasileiro-Argentino sobre Política Nuclear e representava o cumprimento do mandato outorgado na Declaração sobre Política Nuclear, de 1985, no sentido de se criarem mecanismos para a manutenção da paz, da segurança e do desenvolvimento na América Latina. Ele é um conjunto de procedimentos gerais e específicos para cada tipo de instalação, aplicados a todos os materiais nucleares, sob a jurisdição ou nos territórios, da Argentina e do Brasil, que uniformiza os mecanismos de salvaguardas dos dois países nas inspeções. O objetivo do Sistema é reforçar a confiança – princípio de "vizinhos vigiando vizinhos" – e contribuir para que material nuclear dos dois países não seja desviado para fabricar armas. Esse modelo vai além dos acordos de salvaguardas normais, aplicáveis a cada Estado. Está baseado em um arranjo que envolve quatro atores: dois Estados, uma agência binacional (ABACC) e uma organização internacional (AIEA). Como resultado desse arranjo, Brasil e Argentina são os únicos países a terem seus programas nucleares submetidos à verificação por dois organismos internacionais.

As inspeções são feitas em regime cruzado: inspetores brasileiros inspecionam instalações argentinas e vice-versa, mantendo a imparcialidade dos resultados. A ABACC tem cerca de cem inspetores, 50 de cada país. Eles não são membros permanentes da agência, mas são considerados oficiais da Secretaria durante as missões de salvaguardas em que participam. Embora a maioria deles tenha vasta experiência na área nuclear e cerca de metade tenha mestrado ou doutorado, eles são atualizados recorrentemente pela Agência em relação aos procedimentos a serem utilizados. A ABACC e a AIEA, ademais, realizam conjuntamente inspeções de salvaguardas nas instalações nucleares do Brasil e da Argentina, otimizando recursos humanos, financeiros e materiais. Elas são precedidas de planejamento minucioso e se dividem em três etapas: pré-inspeção, inspeção *in loco* e pós-inspeção. Os inspetores são, na maioria, provenientes das autoridades nacionais dos dois países, com largo conhecimento das instalações a serem inspecionadas.

A existência da ABACC demonstra a vontade política dos dois países de dar transparência aos seus programas nucleares, criando um ambiente de confiança mútua e contribuindo para incrementar a segurança regional e internacional. Os dois países aportam os recursos financeiros para o funcionamento da ABACC e devem assegurar sua independência institucional. Para mais detalhes entre o relacionamento entre Brasil e Argentina na área nuclear nos anos 1980, ver o tomo 2. Outro passo para a consolidação da política nuclear da Argentina e do Brasil foi a proposta dos dois países de emendar o Tratado de Tlatelolco, de 1967. As emendas, apresentadas ao México em fevereiro de 1992, relacionavam-se com as responsabilidades do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), estabelecida para atuar como Secretaria do Tratado. A Conferência Geral da OPANAL aprovou as emendas em agosto de 1992.

Como reflexos políticos da construção da confiança mútua entre os dois vizinhos, ambos aderiram ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) nos anos 1990 (Argentina, em 1995, e Brasil, em 1998). O Brasil, ademais, declarou, em 30 de maio de 1994, sua dispensa aos requisitos do Artigo 28, 1, para entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco – um ano após a celebração de um Acordo de Cooperação entre a ABACC com a OPANAL – contribuindo para a consolidação da Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina e Caribe[1119]. Outro ganho político, desta vez no plano multilateral, foi o reconhecimento, pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), em 2011, do Acordo Quadripartite como garantia equivalente ao Protocolo Adicional de 1997 ao modelo de Acordo de Salvaguardas da AIEA, que ampliou a capacidade da agência de inspecionar os programas nucleares dos Estados Partes do TNP.

Ainda no entorno regional, a experiência acumulada pela ABACC ao longo desses anos contribuiu enormemente para a construção da confiança e para a aproximação entre Brasil e Argentina, levando à crescente cooperação entre ambos na área de usos pacíficos da energia nuclear. O exemplo mais marcante dessa cooperação é o desenvolvimento conjunto de reatores de pesquisa, que terão importantes aplicações na área de medicina nuclear. Vale destacar também a existência da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN) e do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina (CPPN). Em 2018, assinou-se a Declaração de Montevidéu sobre Cooperação Nuclear Empresarial Brasil-Argentina. Em 2019, o governo brasileiro respaldou a candidatura do embaixador argentino Rafael Mariano Grossi para o cargo de diretor-geral da AIEA. Em 2023, respaldou a candidatura de Grossi à reeleição para o período 2024-2027.

No plano técnico, destaca-se a criação do método ABACC-Cristalini, técnica inovadora de amostragem de hexafluoreto de urânio (UF6) em plantas de conversão e enriquecimento de urânio, menos intrusiva e mais barata que as técnicas tradicionais. A ABACC está coordenando o processo de validação desse método com a participação da AIEA e de laboratórios da Argentina e do Brasil. Validado, ele poderá ser usado pela ABACC, pela AIEA e por instalações que processam UF6.

[1119] As últimas declarações de dispensa (*waiver*) do Artigo 28, 1, foram de: São Vicente e Granadinas (11/05/1992); Dominica (25/08/1993); Argentina e Chile (18/01/1994); Brasil (30/05/1994); Belize (9/11/1994); Santa Lúcia (2/6/1995); São Cristóvão e Névis (14/02/1997); Guiana (17/05/1997); e, finalmente, Cuba (23/10/2002). Refletindo o reconhecimento internacional do esforço regional de desarmamento nuclear, o embaixador mexicano García Robles, um dos principais articuladores para implementação do Tratado de Tlatelolco, recebeu o Nobel da Paz, em 1982.

VII. Desarmamento

a) Estruturas anteriores a 1978

O tema do desarmamento está presente no mandato da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) desde o nascimento da Organização (ONU), como registrado em seu Artigo 11[1120]. Como instância de debates específicos sobre esse tema, a Primeira Comissão da AGNU reúne-se anualmente por quatro semanas, a partir de outubro, e suas resoluções são levadas à aprovação da AGNU. Ela trata de desarmamento, desafios globais e ameaças à paz e busca soluções para os desafios do regime de segurança internacional. A primeira resolução da AGNU[1121], adotada por recomendação da Primeira Comissão, aconselhou a criação do Comissão de Energia Atômica (AEC). Em dezembro do mesmo ano, nova resolução recomendou a criação da Comissão sobre Armas Convencionais (CCA, na sigla em inglês)[1122], para lidar com a questão da regulamentação geral e redução de armamentos e forças armadas. Ambas foram efetivamente criadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com a mesma composição do Conselho[1123]. Em 1952, a AGNU determinou a substituição das duas comissões por uma única, a Comissão do Desarmamento (UNDC, na sigla em inglês)[1124], mas preservando a composição anterior. Em 1959, representantes dos Estados Unidos (EUA), URSS (União Soviética), Reino Unido e França decidiram criar um comitê, composto por dez países, denominado Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (TNDC, na sigla em inglês)[1125], como fórum de negociações. O contexto de rivalidade bipolar, contudo, impossibilitava avanços concretos, de modo que seus trabalhos foram suspensos rapidamente[1126]. Em 1961 o órgão foi reestruturado, com o acréscimo de oito países não pertencentes a nenhuma das alianças, conformando o Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês)[1127]. Em 1969, a AGNU aprovou a expansão do ENDC, rebatizando-o de Conferência do Comitê de Desarmamento (CCD)[1128], com

---

[1120] Artigo 11. "1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente."

[1121] A/RES/1 (I) de 24 de janeiro de 1946, intitulada "Estabelecimento de uma comissão para lidar com os problemas levantados pela descoberta da energia atômica".

[1122] A/RES/41 (I) de 14 de dezembro de 1946 e S/Res/18 (II) de 13 de fevereiro de 1947.

[1123] A CEA era composta por um delegado de cada Estado presente no CSNU e do Canadá, sempre que este país não esteja presente no CSNU; a CCA, refletia o CSNU.

[1124] A/RES/502 (VI) de 11 de janeiro de 1952.

[1125] Em reunião em Berlim, em 1959, decidiram retomar as negociações de desarmamento, anteriormente interrompidas. Deste acerto emerge a resolução de 07 de setembro 1959 da UNDC, que criou o TNDC. Cinco desses países eram membros do Pacto de Varsóvia (URSS, Bulgária, Tchecoslováquia, Polônia e Romênia) e os outros cinco, membros da OTAN (EUA, Reino Unido, França, Canadá e Itália).

[1126] O TNDC começou oficialmente seu trabalho, em Genebra, em 15 de março de 1960, e durou duas sessões curtas: a primeira até 29 de abril de 1960, interrompida pela Cúpula de Paris; e a segunda de 7 a 28 de junho de 1960, quando foi suspensa indefinidamente, após o fracasso da Cúpula e o incidente do avião espião U-2.

[1127] Resolução 1722 (XVI) da AGNU, de 21 de dezembro de 1961. Foram adicionados os seguintes países: Brasil, Birmânia (atual Myanmar), Egito, Etiópia, Índia, México, Nigéria e Suécia. A ENCD começou a funcionar em 14 de março de 1962, em Genebra, Suíça e reuniu-se regularmente até 26 de agosto de 1969. Durante todo seu período de duração, a França absteve-se de ocupar seu lugar no ENDC.

[1128] Resolução 2602 (XXIV) da AGNU de 16 de dezembro de 1969. Foram adicionados, em 1969, Argentina, Marrocos, Japão, Hungria, Mongólia, Países Baixos, Paquistão e Iugoslávia; e, em 1975, República Federal da

a adição de mais oito países, e, em 1975, com mais cinco, totalizando 31 membros. Com a criação desses comitês, a UNDC passou a reunir-se apenas eventualmente depois de 1959.

b) Conferência do Desarmamento e tratamento atual do tema no Sistema ONU

Em 1978, a I Sessão Especial da AGNU sobre Desarmamento (SSOD I, na sigla em inglês)[1129] adotou por consenso o mais completo e equilibrado documento sobre temas de desarmamento, não proliferação, armas de destruição em massa (ADM), armas convencionais (AC) e segurança internacional, e reestruturou a CCD, com o nome de Conferência do Desarmamento (CD), como único fórum negociador multilateral em temas de desarmamento da comunidade internacional, aumentando sua composição para 40 e, posteriormente, para os atuais 65 membros[1130]. Atualmente, a agenda da CD se concentra principalmente sobre: cessação da corrida armamentista nuclear; desarmamento nuclear; prevenção de guerra nuclear; tratado que proíba a produção de material físsil para armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares (FMCT, na sigla em inglês)[1131]; prevenção de corrida armamentista no espaço sideral (PAROS, na sigla em inglês); garantias negativas de segurança (NSA, na sigla em inglês)[1132]; novos tipos de ADM; armas radiológicas; programas abrangentes de desarmamento e; transparência.

Deve-se ressaltar que se trata de fórum multilateral independente, não vinculado à estrutura da ONU, mas que se relaciona com ela. A CD se reúne em uma sessão anual de 24 semanas, dividida em três partes. Ela adota suas próprias regras de procedimentos e sua agenda, levando em conta recomendações da AGNU e propostas dos Estados-Membros, sob uma presidência rotativa

---

Alemanha (RFA), República Democrática da Alemanha (RDA), Peru, Irã e Zaire (atual República Democrática do Congo – RDC). Durante todo seu período de duração, a França absteve-se de ocupar seu lugar no CCD.

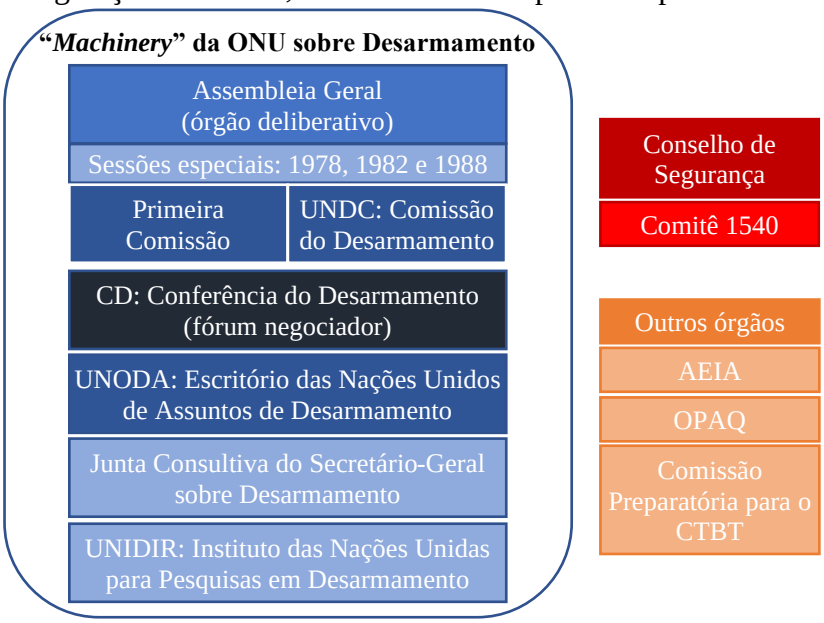
[1129] Posteriormente, houve duas tentativas frustradas de se avançar conceitualmente em Sessões Especiais, em 1982 e 1988. Existe uma proposta de realização de uma IV Sessão Especial, mas não se logrou consenso a respeito.

[1130] Divididos em quatro grupos regionais, os membros são: Grupo da Europa Oriental: Belarus, Bulgária, Cazaquistão, Romênia, Rússia e Ucrânia; Grupo dos 21 (G21): África do Sul, Argélia, Bangladesh, Brasil, Cameroun, Chile, Colômbia, Congo, Cuba, Coreia do Norte, Cuba, Equador, Egito, Etiópia, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Malásia, Marrocos, México, Mongólia, Myanmar, Nigéria, Paquistão, Peru, Quênia, Senegal, Síria, Sri Lanka, Tunísia, Turquia, Venezuela, Vietnã e Zimbábue; Grupo de Um: China e; Grupo da Europa Ocidental e Outros: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Eslováquia, Espanha, EUA, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Suécia, Suíça e Reino Unido.

[1131] As discussões remontam a 1993, pela resolução 48/75 L da AGNU, recomendando "a negociação no fórum internacional mais apropriado de um tratado multilateral, não discriminatório, de verificação internacional efetiva, sobre o banimento da produção de material físsil para armas nucleares e outros explosivos nucleares". Em 1995, o Relatório Shannon, na CD, recomendou a criação de um comitê ad hoc para negociação do tratado, estabelecido em 1998, mas seu mandato não foi renovado desde 1999. Em 2009, chegou-se a uma resolução na CD para o estabelecimento de um grupo de trabalho, mas sua implementação efetiva não ocorreu. Desde 2014, grupo de peritos criado pela AGNU desenvolvem relatórios sobre o tema, transmitidos à AGNU e à CD.

[1132] Medidas efetivas para Estados não nuclearmente armados contra ameaça e uso de armas nucleares de Estados nuclearmente armados. Vários grupos de trabalho da CD assumiram esse tópico da agenda de 1979 a 1994 com resultados variados, e sem chegar a um instrumento juridicamente vinculativo. Em abril de 1995, os cinco Estados nuclearmente armados TNP comprometeram-se com esse tipo de garantias por meio de declarações, no contexto das negociações da Conferência de Revisão do TNP de 1995, que o estendeu indefinidamente. Em 1998, a CD criou o comitê *ad hoc* sobre o tema. Em 2014, 2015 e 2017 a CD conduziu uma série de discussões informais sobre o tema. Em 2018, a CD criou um órgão subsidiário sobre o tema. Em contraste, os tratados que estabelecem zonas livres de armas nucleares (ZLAN) em regiões habitadas incluem, entre outros, protocolos para que os Estados com armas nucleares forneçam garantias de segurança negativas juridicamente vinculativas aos Estados da zona, embora os Estados com armas nucleares tenham anexadas exceções e condições a eles.

mental das delegações, em ordem alfabética, e submete relatórios anuais à AGNU. Estados Observadores também são admitidos[1133]. A Seção de Genebra do Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (UNODA, na sigla em inglês)[1134] exerce as funções de secretariado. O UNODA é o principal órgão sobre o tema dentro da estrutura administrativa do Secretariado. Desde 2007, a atual configuração é dirigida por um Alto Representante e dividida em cinco seções (Secretariado; ADM; AC; Desarmamento Regional; e Informação e Diálogo) e três centros regionais (Lima, para a América Latina e Caribe; em Lomé, para a África; e Katmandu, para a Ásia). Desde 2018, busca atender agenda para o desarmamento *Securing Our Commun Future* de António Guterres. Publicada em 28 de maio de 2018, a agenda descreve um conjunto de medidas práticas em toda a gama de questões de desarmamento, incluindo ADM, AC e tecnologias de armas futuras, sob quatro dimensões: desarmamento para salvar a humanidade; para salvar vidas; para as gerações futuras e; fortalecimento de parcerias para o desarmamento.



Fonte: elaboração dos autores

Além da criação da CD, a SSOD I decidiu que a Primeira Comissão da AGNU[1135] deveria dedicar-se dali em diante exclusivamente a temas de desarmamento. Ela também reformou a UNDC, que passou a ser subordinado à AGNU, composto por todos os membros da ONU, com o encargo de deliberar e preparar recomendações à AGNU sobre temas específicos, a cada sessão anual, concentrando sua agenda sobre um número limitado de itens[1136]. Além disso, estabeleceu

[1133] Todo ano, cerca de 40 Estados não membros participam das seções da CD, mediante solicitação. O número de Estados observadores em 2019 foi de 50, o maior registrado desde 1997.

[1134] Após recomendação da SSOD II (1982), foi estabelecida em 1998 como Departamento para Assuntos de Desarmamento, então parte do programa de reforma do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) no relatório à AGNU (A/51/950). Em 1992, passou a chamar-se Centro de Assuntos de Desarmamento, subordinado ao Departamento de Assuntos Políticos; em 1997, Departamento de Assuntos de Desarmamento e; em 2007, Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA).

[1135] Quando a CD ou a UNDC reportam à AGNU, elas reportam via Primeira Comissão.

[1136] Em 1989, para permitir uma análise aprofundada, decidiu que sua agenda substantiva deveria ser limitada a um máximo de quatro itens. A partir de 1993, tratou, na prática, de dois ou três itens, cada um dos quais usualmente considerado por três anos consecutivos. Em 1998, pela resolução 52/492, a AGNU decidiu que a agenda da UNDC, a partir de 2000, compreenderia dois itens substantivos. Na última década, a UNDC não adotou recomendações.

uma Junta Consultiva do Secretário-Geral (*Advisory Board on Disarmament Matters*)[1137], composta por quinze especialistas designados a título pessoal, para apresentar sugestões de ação por parte do SGNU. Juntos, esses órgãos compõem o chamado *machinery* da ONU sobre desarmamento, de acordo com a SSOD I. De modo complementar, em 1980, foi criado pela AGNU o Instituto das Nações Unidas para Pesquisas em Desarmamento (UNIDIR, na sigla em inglês), organismo autônomo, com sede em Genebra, que se dedica a pesquisas e estudos[1138].

Para além do âmbito da AGNU e do *machinery* da ONU, destacam-se como instâncias que lidam direta ou indiretamente com temas de desarmamento: no CSNU, o Comitê 1540, criado em 2004, no contexto da resolução de mesmo nome sobre proliferação de ADM e combate ao terrorismo; no Secretariado, o Programa de Bolsas de Estudo sobre Desarmamento (1978), a Semana do Desarmamento (1978, de 24-30 de outubro de cada ano) e o Serviço de Ação Antiminas das Nações Unidas (UNMAS, na sigla em inglês, 1997), ligado ao Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), unidade responsável para responder ao problema das minas terrestres e explosivos remanescentes de guerra; as diferentes conferências de revisão estabelecidas pelos respectivos tratados, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP); os diferentes órgãos de monitoramento e controle do cumprimento de tratados, como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) e; os diferentes regimes informais de controle de exportação de armas e tecnologia sensível, como o Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês), o Grupo Austrália e o Arranjo de Wassenaar, conforme abordados nas subseções anteriores.

i. Resultados

Ao longo de sua existência, os sucessivos órgãos negociadores produziram os dois tratados sobre testes nucleares[1139]: o de proibição parcial (PTBT, 1963), que baniu todos os testes nucleares na atmosfera, exceto os subterrâneos, e o de proibição completa (CTBT, 1996, ainda não em vigor), que os proibiu em todos os ambientes. Nesses fóruns, também foram negociadas as convenções sobre proibição de armas biológicas (CPAB, 1972, em vigor desde 1975) e de armas químicas (CPAQ, 1993, em vigor desde 1997). O TNP (1968, em vigor desde 1970) foi discutido no ENDC antes de ser enviado ao endosso da AGNU.

ii. Situação atual

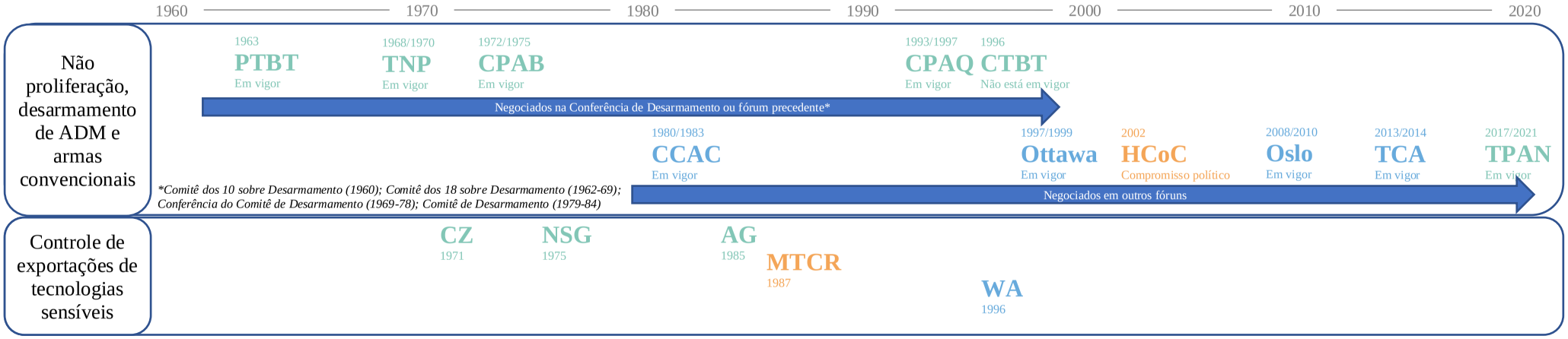
Desde a conclusão da negociação do CTBT, em agosto de 1996, a CD permanece em um impasse. Com exceção de 1998 e 2009, não foi possível chegar a um consenso sobre um programa de trabalho e, assim, iniciar deliberações substantivas. Sintoma disso é a criação de Grupos de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês), pela AGNU, em temas que deveriam caber à

[1137] A Junta Consultiva reúne-se duas vezes por ano durante três dias de cada vez, alternadamente, em Genebra e Nova York, e exerce o papel de Conselho de Administração do UNIDIR.
[1138] O programa atual do UNIDIR inclui ADM; segurança e tecnologia, armas convencionais e munições; gênero e desarmamento; segurança espacial; gestão de saídas de conflitos armados e; uma ZLAN para o Oriente Médio.
[1139] Certos tipos de testes, que podem ser realizados em laboratório, são expressamente permitidos.

CD, como PAROS[1140]. É significativo que não houve avanço na conclusão de instrumentos vinculantes no âmbito da CD, de modo que vários acordos de desarmamento, como o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), foram negociados em outras instâncias. Entre as principais razões para essa situação estão dificuldades nas relações entre os principais atores, desacordos sobre a inclusão e priorização de questões na agenda e tentativas de alguns países de vincular o progresso em uma área ao progresso paralelo em outras áreas. Em 2022, a CD adotou uma decisão sobre sua agenda para o ano e estabeleceu cinco órgãos subsidiários[1141] para avançar seu trabalho substantivo em todos os itens da agenda de maneira abrangente e equilibrada, mas houve consenso para a adoção de relatórios em apenas dois desses órgãos.

[1140] Em 2017, pela resolução A/RES/72/250, a AGNU decidiu estabelecer um GGE, para se reunir em duas sessões de duas semanas, uma em 2018 e outra em 2019 em Genebra, para considerar e fazer recomendações sobre elementos substanciais de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior, incluindo, entre outros, sobre a prevenção da colocação de armas no espaço exterior (PAROS, em inglês). O embaixador Guilherme de Aguiar Patriota foi apontado como seu presidente.

[1141] A Argélia coordenou do órgão subsidiário 1 sobre a cessação da corrida armamentista e o desarmamento nuclear; a Espanha, o órgão subsidiário 2 sobre a prevenção da guerra nuclear, incluindo todos os assuntos relacionados; o Chile, o órgão subsidiário 3 sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço sideral; a Indonésia, o órgão subsidiário 4 sobre arranjos internacionais eficazes para assegurar os Estados que não possuem armas nucleares contra o uso ou ameaça de uso de armas nucleares; Belarus, o órgão subsidiário 5 sobre novos tipos de ADM e novos sistemas de tais armas, armas radiológicas, programa abrangente de desarmamento e transparência em armamentos. A CD adotou os relatórios dos órgãos subsidiários 3 e 5; não haver consenso sobre os relatórios dos órgãos 1, 2 e 4.



	Armas de Destruição em Massa (ADM)			Vetores de ADMs	Armas Convencionais
	Armas Nucleares	Armas Biológicas	Armas Químicas		
Tratados de não proliferação, desarmamento e outros	Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT) (125) Assinado em Agosto/1963 Em vigor desde Outubro/1963	Protocolo de Genebra (146) Assinada em Junho/1925 Em vigor desde Fevereiro/1928		Código de Conduta da Haia contra Proliferação de Mísseis Balísticos (HCoC) (*) (143) Adotado em Novembro/2002	Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCW) (126) Adotado em Outubro/1980 Em vigor desde Dezembro/1983
	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (✯) (191) Adotado em Julho/1968 Em vigor desde Março/1970	Convenção sobre Armas Biológicas (CPAB) (184) Assinada em Abril/1972 Em vigor desde Março/1975	Convenção sobre Armas Químicas (CPAQ) (✯) (193) Assinada em Janeiro/1993 Em vigor desde Abril/1997		Convenção sobre Minas Antipessoais (Ottawa) (164) Assinada em Dezembro/1997 Em vigor desde Março/1999
	Acordo de Salvaguardas da AIEA (obrigação sob o Art. 3 do TNP) (✯) (174) Modelo adotado em Fevereiro/1971				Convenção sobre Munições Cluster (Oslo) (110) Assinado em Dezembro/2008 Em vigor desde Agosto/2010
	Protocolo Adicional da AIEA (✯) (129) Modelo adotado em Maio/1997				Tratado sobre Comércio de Armas (ATT) (112) Assinado em Abril/2013 Em vigor desde Dezembro/2014
	Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT) (✯) Adotado em Setembro/1996 (176 ratificações; 36/44 ratificações requisitadas para entrada em vigor)				
	Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN) (✯) (68) Assinado em Julho/2017 Em vigor desde Janeiro/2021				
Regimes de controle de exportações	Comitê Zangger (ZC) (*) (39) Materiais nucleares Criado em 1971	Grupo Austrália (AG) (*) (43) Agentes biológicas e químicas, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1985		Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (*) (35) Mísseis, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1987	Acordo de Wassenaar (WA) (*) (42) Armas convencionais, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1996
	Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG) (*) (48) Materiais nucleares, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1975				

Legenda: (✯) dispõe de mecanismo de verificação de implementação; (*) compromisso político, não juridicamente vinculante; (número de partes).
Fonte: *Diplomatic Bluebook 2018 – Ministry of Foreign Affairs of Japan*, com adaptações dos autores.

5.5. Terrorismo, narcotráfico, crime transnacional e crimes cibernéticos de alcance global

I. Terrorismo

a) Terrorismo e Brasil

i. Abordagem brasileira para o combate ao terrorismo

Conforme expresso pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), "o terrorismo representa grave ameaça à segurança global. O Brasil, embora não seja alvo específico da ação de grupos terroristas, não está livre da ocorrência de atentados terroristas em seu território ou dos efeitos sociais, políticos e econômicos de atentados em outros países". Embora não seja alvo específico, há exemplos de ações antiterror no País, em especial após a adoção da Lei nº 13.260/2016, como a Operação *Hashtag*, no contexto dos Jogos Olímpicos 2016.

O Brasil defende uma abordagem holística para o tema, conforme registrado no comunicado da última Conferência Ministerial Hemisférica: "destacaram a importância de uma abordagem holística, que leve em consideração os vínculos existentes entre o terrorismo e seu financiamento, que podem incluir várias manifestações do crime organizado transnacional". Essa abordagem leva em conta também aspectos relacionados aos direitos humanos e equilíbrio entre ações de prevenção, as quais também se vinculam ao tratamento de causas subjacentes ou permissivas ao fenômeno terrorista, e de repressão.

Como princípio, o Brasil não costuma adotar listas de classificação de organizações terroristas, mas, sim, em que pesem as demais possibilidades previstas na Lei nº 13.810/2019, considerar como terrorista quem o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) considera, por meio de suas resoluções e das sanções aplicadas. Por esse motivo, o Brasil só considera oficialmente como grupos terroristas a Al-Qaeda, o autointitulado Estado Islâmico e organizações e indivíduos a eles conexos ou ao Talibã, conforme designados pelo CSNU. Seria importante não incorrer no erro de atribuir a condenação de atos terroristas perpetrados por grupos criminosos a um reconhecimento de que tais grupos seriam terroristas.

O Brasil não concede asilo (por não se tratar de crime político ou de opinião) ou refúgio (Lei n º 9.474/97) para quem tenha participado de atos terroristas.

São exemplos de instâncias internas que dão tratamento ao tema a ABIN, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores, além da existência de adidos de inteligência e da Política Federal no exterior. O terrorismo também é abordado pela Estratégia Nacional de Defesa (END) ou pela Política Nacional de Defesa (PND). Também está presente em instâncias financeiras, como demonstrado pela criação, em 2020, do Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTANR), coordenado pelo COAF.

Temas de segurança foram de especial interesse do governo Bolsonaro, inclusive no que diz respeito às discussões e à implementação de medidas relacionadas ao combate à criminalidade organizada transnacional em geral e ao terrorismo em particular. Essa postura é exemplificada, do ponto de vista das relações internacionais, pelo início da participação brasileira de maneira plena nas Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo, a partir de sua segunda

edição; pela adoção da Lei nº 13.810/2019; ou pela emissão, no início de 2020, de nota à imprensa do Itamaraty sobre a situação do Iraque e luta contra o terrorismo[1142].

Já na última Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo, em 2020, os participantes, incluindo o Brasil, "condenaram o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, quaisquer que sejam suas motivações, enfatizando que ele constitui uma ameaça à paz e à segurança dos países e de toda a comunidade internacional, bem como aos direitos humanos, à estabilidade democrática, ao desenvolvimento econômico e social e aos cidadãos dentro e fora de seus territórios nacionais, deplorando seus efeitos no gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das vítimas".

ii. Marcos jurídicos domésticos

A Constituição Federal é a principal base legal que elenca dois dos princípios que norteiam a atuação brasileira na prevenção e no combate ao terrorismo. Em seu Artigo 4º, que discrimina os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, lista o repúdio ao terrorismo (inciso VIII, ao lado do repúdio ao racismo). Em seu Artigo 5º, sobre os direitos e os deveres individuais e coletivos, estabelece que a lei considerará o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, executores e os que, se puderem evitá-lo, omitirem-se (inciso XLIII). Entretanto, o texto constitucional não confere conteúdo semântico preciso ao terrorismo.

Com relação aos dispositivos infraconstitucionais, destacam-se as Leis nºs 13.260 e 13.810. A Lei nº 13.260/2016, conhecida como Lei Antiterrorismo, regulamenta o disposto no inciso XLIII do Artigo 5º da Constituição, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. Sua criação está vinculada à Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE) de 2002, que, em seu Artigo 4º, parágrafo 1º, estabelece que os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) devem estabelecer parâmetros legais para combater e interditar o terrorismo. A lei define, em seu Artigo 2º, que o terrorismo "consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública". Os atos previstos no referido artigo são: usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; e atentar contra a vida ou a

[1142] Por meio dessa nota, "o Governo brasileiro manifesta seu apoio à luta contra o flagelo do terrorismo e reitera que essa luta requer a cooperação de toda a comunidade internacional sem que se busque qualquer justificativa ou relativização para o terrorismo. O Brasil está igualmente pronto a participar de esforços internacionais que contribuam para evitar uma escalada de conflitos neste momento. O terrorismo não pode ser considerado um problema restrito ao Oriente Médio e aos países desenvolvidos, e, embora não seja alvo específico de ações terroristas, o Brasil não pode permanecer indiferente a essa ameaça, que afeta inclusive a América do Sul".

integridade física de pessoa. A lei também prevê expressamente que essa tipificação "não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei".

A Lei nº 13.810/2019, por sua vez, dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do CSNU, incluída a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Ela é regulamentada pelo Decreto nº 9.825/2019. A nova lei, além de estabelecer a vigência imediata de resoluções sancionatórias do CSNU, cria método de designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Há três possibilidades de designação nacional de indivíduos ou entidades por crimes de terrorismo ou relacionados. Na primeira delas, no caso de sanções do CSNU, há vigência imediata e o dever de agentes públicos e entes privados ao tomarem conhecimento das sanções de congelar ativos das pessoas ou entidades sem demora. A segunda hipótese deriva de investigação brasileira, em que a decisão de congelamento de bens será tomada em decorrência de decisão judicial contra indivíduos ou entidades específicas em processos de investigação de atos de terrorismo ou de financiamento do terrorismo contra pessoas ou entidades. No caso de designações a pedido de autoridade estrangeira, a terceira hipótese, ainda sem precedente no país, o dispositivo legal prevê o procedimento descrito no Artigo 9º do Decreto: o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores analisarão se há fundamento para o pedido conforme a legislação brasileira. Neste caso, os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão encaminhá-lo ao DRCI, que, ao recebê-lo, dará início à tramitação.

O Artigo 2º da Lei nº 8.072/1990, que dispõe sobre crimes hediondos, prevê que, além de o terrorista ser insuscetível de fiança, anistia e graça, também o indulto e a liberdade provisória lhe são proibidos, e a pena deve ser cumprida somente em regime fechado.

A Lei nº 12.850/2013, que define "organização criminosa", modificada pela Lei nº 13.260/2016, é aplicável "às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos".

A Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração, prevê que "poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa (...) condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo". No que diz respeito à extradição, prevê que "o Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crime político (... o ato de...) terrorismo". O Decreto nº 9.199/2019 estende o impedimento de visto a condenado ou respondendo a processo por ato de terrorismo.

A Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores e cria o COAF, que fazia referência ao terrorismo como origem desses recursos.

iii. Compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional

Também conformam base legal os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria, tenham sido eles incorporados ou não, casos em que se pode discutir eventual responsabilização internacional do País.

No âmbito interamericano, são três os documentos que versam a respeito:

1) Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional (Washington, 1971);
2) Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (Washington, 1997);
3) Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (Bridgetown, 2002).

No âmbito internacional, há 19 documentos, sendo que os últimos cinco dessa lista não foram ratificados pelo Brasil até o momento:

1) Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963);
2) Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Haia, 1970);
3) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971);
4) Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos (Nova York, 1973);
5) Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns (Nova York, 1979);
6) Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (Viena, 1980);
7) Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional (Montreal, 1988);
8) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988);
9) Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Roma, 1988);
10) Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991);
11) Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (Nova York, 1997);
12) Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Nova York, 1999);
13) Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Nova York, 2005);
14) Emenda à Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear (Viena, 2005);
15) Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Londres, 2005 – ainda não ratificado pelo Brasil);
16) Protocolo ao Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Londres, 2005 – ainda não ratificado pelo Brasil);
17) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional (Pequim, 2010 – ainda não ratificado pelo Brasil);
18) Protocolo Suplementar à Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Pequim, 2010 – ainda não ratificado pelo Brasil); e
19) Protocolo para Emenda à Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves (Montreal, 2014 – ainda não ratificado pelo Brasil).

Cabe ainda a menção a resoluções do CSNU na matéria e aos decretos que lhes deram execução interna.

iv. Instâncias internacionais de combate ao terrorismo e o Brasil

Na esfera bilateral, o exemplo mais proeminente de tratamento do combate ao terrorismo está nas relações com os Estados Unidos (EUA), uma vez que o terrorismo é um dos seis macrotemas tratados pelo Foro Permanente de Segurança com os EUA.

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), não se instituiu marco jurídico conceitual para o terrorismo, pois regras dessa natureza inscrevem-se em instrumentos multilaterais (universais ou interamericanos). As discussões sobre terrorismo são realizadas no Foro Especializado de Terrorismo (FET), vinculado à Reunião de Ministros do Interior e Segurança do MERCOSUL (RMIS), mas, nos aspectos relacionados à lavagem de dinheiro, há tratamento em comissão no âmbito do Subgrupo de Trabalho: SGT-4 "Assuntos financeiros". Na Cúpula de Santa Fé, em 2019, os presidentes dos Estados fundadores, da Bolívia e do Chile adotaram Declaração sobre Terrorismo e 25º Aniversário do Atentado contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Ainda sub-regionalmente, o tema do terrorismo está mencionado na Declaração de Brasília resultante da Reunião do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras, de 2016, e a preocupação também é suscitada no antigo Mecanismo 3+1 na Tríplice Fronteira, rebatizado recentemente de Mecanismo de Segurança Regional.

No âmbito da OEA, há uma Comissão de Segurança Hemisférica e o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo, em que se estabeleceu a Rede Interamericana contra o Terrorismo, "aberta 24 horas por dia, 7 dias por semana, com o objetivo de facilitar o adequado intercâmbio de informações a fim de responder de forma mais efetiva às ameaças terroristas". A OEA costumava realizar conferências especializadas sobre o terrorismo na década de 1990. À margem da OEA, já foram realizadas recentemente três Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo (a quarta deverá ser realizada no Peru, sem data confirmada).

Recentemente, discutiram-se, no Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sanções a indivíduos venezuelanos por conexões com o terrorismo. A segunda reunião do Órgão de Consulta TIAR, realizada em Bogotá, em 3 de dezembro de 2019, em seguimento às discussões lançadas em Nova York em 23 de setembro do mesmo ano, decidiu impor sanções a Nicolás Maduro e a 28 altos funcionários do "governo ilegítimo venezuelano".

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em que o Brasil está com a participação suspensa, costumava aprovar declarações políticas em apoio à luta contra o terrorismo.

O BRICS costuma fazer referências ao combate ao terrorismo e ao interesse comum dos membros em adotar a Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional[1143]. Desde 2016, reúne-se o Grupo de Trabalho (GT) sobre Contraterrorismo do BRICS. O tema também é tratado nas reuniões dos altos representantes de segurança nacional. Durante a recente presidência brasileira do agrupamento, foi realizado o seminário "Estratégias do BRICS para Combate ao Terrorismo". Os chefes de Estado e de Governo endossaram, na Declaração de Moscou, em 2020, a Estratégia de Contraterrorismo do BRICS, que visa complementar e fortalecer a cooperação entre os países do BRICS, bem como dar contribuição significativa para os esforços globais de

[1143] Trata-se de uma proposta de tratado que pretende criminalizar todas as formas de terrorismo internacional e negar aos terroristas, seus financiadores e apoiadores o acesso a fundos, armas e refúgio. A convenção está em negociação no Comitê *ad hoc* sobre Terrorismo da AGNU, estabelecido pela Resolução 51/210 de 1996, e na Quarta Comissão da AGNU, onde há um grupo de trabalho com esse fim, mas, até hoje, ainda não foi alcançado um consenso para a adoção da convenção.

prevenção e combate à ameaça do terrorismo. Em 2022, na XII Reunião de Altos Representantes de Segurança do BRICS, os participantes revisaram o desempenho do GT sobre Contraterrorismo e seus subgrupos, concordaram em promover conjuntamente planos e roteiros para a cooperação internacional contra o terrorismo e a segurança cibernética, bem como defender o papel central de coordenação das Nações Unidas na causa global da luta contra o terrorismo. Durante a presidência de turno chinesa, foi realizado o "Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo", e deve ser realizada, na próxima presidência de turno, o "Seminário sobre o Fortalecimento da Capacitação Contraterrorismo em Países em Desenvolvimento" e o "Programa de Treinamento Policial do BRICS".

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) também costumava realizar condenações a atentados terroristas.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) já se manifestou algumas vezes sobre o terrorismo, como por meio da Declaração sobre a Contribuição da CPLP para o Combate ao Terrorismo, de 2002, e, recentemente, ao estudar que tipo de apoio poderia dar a Moçambique perante a crise militar e humanitária em Cabo Delgado – o envio de tropas foi, contudo, descartado. Para mais detalhes sobre a crise em Cabo Delgado, ver o tomo 3.

Em mecanismos plurilaterais e multilaterais de que o Brasil participa, destacam-se o tratamento do tema no G20 (por exemplo, via Declaração de Osaka para Prevenção da Exploração da Internet para o Terrorismo), no Grupo de Ação Financeira (GAFI) e sua configuração regional (GAFILAT), no Grupo de Egmont, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial, na Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), na Comunidade de Polícias das Américas (AMERIPOL) e na Organização Mundial das Alfândegas (OMA), além daqueles cujo âmbito de atuação está intimamente relacionado aos instrumentos multilaterais já adotados. Também se poderia mencionar que o Brasil discutiu o tema na Conferência de Varsóvia para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio, em fevereiro de 2019. O Brasil não integra a Coalizão Global para Derrotar o *Daesh/ISIS*. O Brasil apoia os esforços do Fórum Global da *Internet* para o Combate ao Terrorismo, estabelecido em 2017 por algumas companhias líderes do setor, para dedicar-se a combater o uso das plataformas digitais por grupos terroristas.

Multilateralmente, é importante referir ao interesse brasileiro na negociação da Convenção Abrangente e ao apoio à Estratégia Global Contraterrorismo adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2016. Em 2018, foi aprovada a mais recente revisão da Estratégia Global Contraterrorismo da AGNU (Resolução 72/284). A sétima revisão deveria ter sido concluída em 2020, mas não o foi, em razão da pandemia, tendo sido postergada para junho de 2021, quando foi finalmente concluída. Em seguida, foi adotada a Resolução A/RES/75/291, reunindo o conjunto de decisões da sétima revisão, que incluem o fortalecimento da Estratégia Global em quatro pilares: medidas para solucionar as condições conducentes ao terrorismo; medidas para combater e prevenir o terrorismo; medidas para fortalecer a capacidade dos Estados e o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) para combater o terrorismo; e medidas para assegurar o respeito aos direitos humanos e a ordem baseada em regras para combater o terrorismo.

Também se pode mencionar o apoio aos trabalhos do Comitê de Contraterrorismo (que tem a participação brasileira, quando integra o CSNU); e os compromissos com a implementação do regime de sanções do CSNU e de diversas resoluções, dentre as quais destacam-se:

1) S/RES/1373 (2001): para impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas; também estabeleceu um Comitê de Contraterrorismo para supervisionar a implementação da resolução;

2) S/RES/1540 (2004): obriga os Estados a interromperem qualquer apoio a agente não estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, biológicas e químicas e seus meios de entrega (para mais detalhes, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares no tópico anterior);
3) S/RES/2462 (2019): para suprimir financiamentos a grupos terroristas no mundo todo, unindo resoluções anteriores na matéria e dando papel de comando ao Escritório das Nações Unidas de Contraterrorismo (UNOCT, na sigla em inglês) para identificar maneiras de supressão; e
4) S/RES/2482 (2019): demanda o aprimoramento da coordenação de esforços para fortalecer a resposta aos vínculos entre terrorismo e crime organizado doméstico ou transnacional.

O Brasil participou de reunião especial do Comitê do Contraterrorismo do CSNU, realizada na Índia, em outubro de 2022. Foram discutidos temas como exploração de tecnologias de comunicação e informação por terroristas; financiamento de terrorismo – ameaças e oportunidades relacionadas a novas tecnologias de pagamento; e ameaças pelo uso de drones. Ao reconhecer a gravidade da ameaça, o Brasil defendeu que ações de contraterrorismo estejam em conformidade com o direito internacional e os direitos humanos. Destacou que o terrorismo só será derrotado se forem atacadas suas causas. Dada a complexidade da ameaça, o Brasil defendeu que o debate inclua governo, sociedade civil, iniciativa privada e academia, e que a cooperação internacional seja reforçada, inclusive por meio de ações de fortalecimento de capacidades nacionais de combate ao terrorismo.

Em junho de 2017, o UNOCT, estabelecido pela AGNU, foi criado com o objetivo de centralizar os esforços antiterrorismo da ONU num único escritório e sob a Estratégia, e manter uma relação próxima com os órgãos e membros do CSNU. Previamente localizados no Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês), o Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (CTITF, na sigla em inglês) e o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT, na sigla em inglês) foram transferidos para o novo escritório. O UNOCT tem cinco funções principais:

1) providenciar liderança aos mandatos de contraterrorismo da AGNU, confiados ao secretário-geral (SGNU), em todo o Sistema ONU;
2) reforçar a coordenação e coerência entre as 38 entidades do CTITF para assegurar a implementação equilibrada dos quatro pilares da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU;
3) fortalecer a assistência prestada aos Estados-Membros pela ONU no domínio do combate ao terrorismo;
4) melhorar a visibilidade, promoção e mobilização de recursos para os esforços das Nações Unidas contra o terrorismo; e
5) assegurar que seja dada a devida prioridade ao combate ao terrorismo em todo o Sistema ONU, e que o importante trabalho sobre a prevenção do extremismo violento esteja firmemente enraizado na Estratégia.

Os principais órgãos vinculados ao escritório são:

1) Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (CTITF);
2) Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT);
3) Subdivisão de Prevenção do Terrorismo do Escritório da ONU contra a Droga e o Crime (TBT/UNODC);
4) Instituto Inter-regional da ONU para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI);
5) Comitê de Contraterrorismo do CSNU (CTC/CTED);

6) Comitê de Sanções contra o ISIL e a Al-Qaeda do CSNU;
7) Comitê 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa.

Além dos principais órgãos relevantes no âmbito dos esforços antiterroristas, o *site* do Escritório inclui um Portal de Suporte para as Vítimas do Terrorismo.

Em 1º de fevereiro de 2018, o SGNU e 36 entidades das Nações Unidas, incluindo o UNOCT, bem como a INTERPOL e a Organização Mundial das Alfândegas (OMA), concordaram com um Pacto de Coordenação Global contra o Terrorismo.

b) O autointitulado "Estado Islâmico"

O grupo conhecido como Estado Islâmico emergiu depois da invasão dos EUA no Iraque em 2003, momento no qual se iniciou um processo de "desbaahtificação". Esse processo incluiu o afastamento de antigos membros do regime de Saddam Hussein, afetando não apenas líderes políticos, mas também servidores públicos, tais como professores e médicos. Uma das decisões mais controversas tomadas durante a presença dos EUA no Iraque foi a dissolução do Exército Iraquiano, oficializada por meio da *Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities* em maio de 2003, que deixou milhares de oficiais bem treinados sem emprego. Ainda, o novo governo xiita acabou isolando sunitas que gozavam de benefícios durante do governo de Saddam Hussein. A desarticulação da política iraquiana contribuiu para a radicalização de setores da população, especialmente sunitas, que se ressentiam da intervenção americana.

O pilar ideológico do Estado Islâmico remonta ao jordaniano Abu Musab al-Zarqawi. Durante a ofensiva americana no Afeganistão, Zarqawi se juntou a integrantes da Al-Qaeda[1144] e do Talibã[1145]. Após ser ferido em combate, Zarqawi fugiu para o norte do Iraque e ficou sob a proteção do *Ansar Al-Islam* (Brigadas Islâmicas), um grupo próximo à Al-Qaeda. Ele formou o seu grupo, o *Tawhid al-Jihad* (Monoteísmo e Jihad), em 2003, no contexto da invasão norte-americana. Jurando lealdade a Bin Laden, em 2004, ele mudou o nome de sua organização para *Al-Tawhid al-Jihad to Tandhim Qaedat Al-Jihad fi bilad Al-Rafidain (The Al-Qaeda Jihad Organization in the Land of the Two Rivers* – também conhecida a Al-Qaeda no Iraque*)*. Em 2005, al-Zarqawi foi denominado emir da Al-Qaeda no Iraque. Al-Zarqawi também forjou uma aliança com Haji al-Bakr, antigo oficial do Exército Iraquiano e que conseguiu montar uma ampla rede de apoiadores.

Zarqawi morreu em 2006, e o seu sucessor, Omar al-Baghdadi, dissolveu a Al-Qaeda no Iraque, criando o Estado Islâmico do Iraque (*the Islamic State in Iraq – ISI*). Em 2011, membros do ISI foram à Síria estabelecer um novo braço da Al-Qaeda, conhecida como *Jabhat Fateh al-Sham* (Frente Al-Nusra). Em 2013, o então líder do Estado Islâmico do Iraque, al-Baghdadi, anunciou que esta organização e a Frente Al-Nusra se haviam fundido e formado o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). O grupo autoproclamou a constituição de um califado islâmico no norte do Iraque e no leste da Síria, buscando a implantação da Sharia nos territórios ocupados e o combate aos infiéis. A Al-Qaeda rejeitou a tentativa de al-Baghdadi de capturar a liderança da Frente Al-Nusra, o que resultou em rompimento de laços. Baghadi, então, renomeou o grupo para Estado Islâmico.

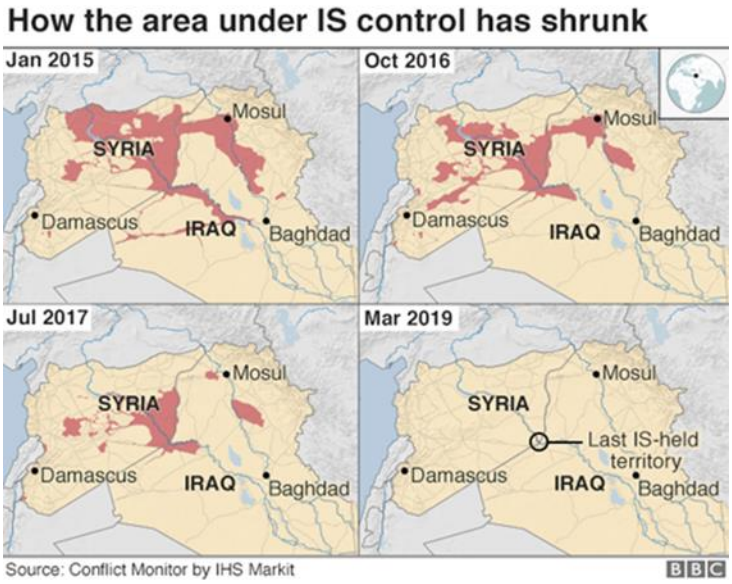
[1144] A Al-Qaeda é uma organização fundamentalista islamista (defende a indissociabilidade entre Estado e religião) e wahhabista (movimento religioso sunita ortodoxo e ultraconservador) internacional fundada por Osama bin Laden em 1988.

[1145] O Talibã é um movimento político sunita fundamentalista que surgiu no Afeganistão em 1994, durante a Guerra Civil Afegã. Governou o país entre 1996 e 2001 e retornou ao poder em 2021.

O ISIS/Daesh cresceu por meio de propaganda em redes sociais e em mídia tradicional, com forte recrutamento de estrangeiros, cujo fluxo teve ápice em 2014. O Estado Islâmico conseguiu montar uma complexa rede de financiamento composta de várias fontes de renda. Para além dos saques, destacando-se o assalto ao Banco Central Iraquiano em 2014, da extorsão da população dos territórios ocupados, do tráfico de drogas e do contrabando de obras de arte e relíquias arqueológicas, o grupo obtinha receita do contrabando de petróleo sírio e iraquiano vendido no mercado negro. Essa renda diminuiu, no entanto, desde o começo da coalizão liderada pelos EUA.

Em maio de 2015, o Estado Islâmico atingiu o seu ápice territorial. Além da presença no Iraque e na Síria, o grupo também havia estabelecido "províncias" na Líbia, no Egito, na Arábia Saudita, no Iêmen, na Argélia, no Paquistão, na Nigéria no norte do Cáucaso. Além disso, o Estado Islâmico contava com a colaboração de grupos na Somália, Bangladesh, Myanmar e Tailândia.

Em 2014, formou-se a Coalizão Global para Derrotar o ISIS/Daesh, liderada pelos EUA, contando com a participação de 85 membros, entre entidades estatais (o Brasil não faz parte) e não estatais, como União Europeia (UE), Liga Árabe, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de grupos curdos. Para além do combate militar, a atuação contraterrorista da Coalizão envolvia combate à propaganda, ao financiamento e ao fluxo de terroristas estrangeiros.



Fonte: BBC

É exemplo de combate à propaganda terrorista o Grupo de Trabalho Global de Combate às Comunicações do Estado Islâmico (liderado pelos Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e EUA), reunindo regularmente mais de 30 membros com empresas de mídia e tecnologia para compartilhar informações e estratégias a fim de combater mensagens extremistas violentas online e apresentar narrativas alternativas positivas. Quanto ao combate ao fluxo de terroristas estrangeiros, ele se deu por meio: da proteção da fronteira entre Síria e Turquia em novembro de 2016; da adoção, pela UE, de um protocolo de Reconhecimento de Nome de Passageiro (PNR); da implementação, por 31 países não membros da UE, de melhores medidas de verificação de viajantes; e da implementação, em nível nacional, de medidas previstas na Resolução 2178 do CSNU (2014), para fortalecer sua resposta e suas capacidades a fim de combater terroristas estrangeiros e crimes julgados relacionados.

Em 2015, Rússia, Síria, Irã e Iraque formaram a coalizão RSII ou 4+1, que também conta com a participação do Hezbollah libanês. No CSNU, foi adotada, de forma unânime, a Resolução 2253 (2015), que incluiu indivíduos e entidades apoiadoras do ISIS/Daesh na lista de sanções do Comitê do CSNU.

Em julho de 2017, foi retomada a cidade iraquiana de Mosul, após dez meses de batalha. Em outubro do mesmo ano, a cidade síria de Raqqa, denominada capital do "califado", foi reconquistada. Finalmente, em março de 2019, milícias árabes e curdas, com apoio dos EUA, retomaram o último reduto territorial do EI, Baghzuz, pequena vila no leste da Síria. Sete meses depois, o líder do ISIS, Abu Bakr al-Baghdadi, suicidou-se ao ser encurralado por forças de operações especiais dos EUA. O fim do califado territorial, contudo, não significou o fim do Estado Islâmico.

De acordo com a ONU, o Estado Islâmico está atualmente em treze países. Além de Síria e Iraque, atua no Norte da África e Oriente Médio (Egito, Líbia, Afeganistão); na África Subsaariana (Nigéria, Mali, Niger, Burkina Faso, República Democrática do Congo, Moçambique); e no Sudeste Asiático (Filipinas, Bangladesh). Seu modo de operação adota múltiplas facetas: ataques e centros de treinamento na Líbia; afiliação de antigos grupos como o Ansar Beit al-Maqdis na península do Sinai; e constituição de células dormentes no Iraque, na Síria e no Afeganistão.

No contexto da pandemia de COVID-19, o ISIS utilizou-se do vírus em suas narrativas, caracterizando-o como "castigo divino" e incentivando ataques enquanto os governos inimigos estavam distraídos e enfraquecidos. Em 2022, o ISIS conclamou a retomada de ataques na Europa, enquanto o Ocidente se volta para a invasão russa à Ucrânia. Em fevereiro de 2022, forças militares dos EUA mataram o líder do ISIS, Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurayshi, em Idlib, Síria. Em julho, mataram o líder do ISIS na Síria, Maher al Aqal, em ataque com uso de drone.

Além do combate militar e ideológico ao Estado Islâmico, permanecem desafios em questões de direitos humanos e de segurança. Em primeiro lugar, a atuação do grupo na Síria contribuiu significativamente para a crise de refugiados sírios (6,8 milhões) e de deslocados internos (6,9 milhões)[1146]. Em segundo lugar, os estrangeiros jihadistas permanecem em acampamentos precários (como o Al Hol e o Roj), enquanto os governos de suas nacionalidades se recusam a repatriá-los. Por um lado, há o risco de que esses acampamentos se tornem incubadoras de novos terroristas do ISIS; por outro, há a preocupação sobretudo com a situação de mulheres e crianças, por vezes vítimas de tráfico, que permanecem em situação degradante.

[1146] *Global Trends Report*, 2021

II. Narcotráfico e crimes transnacionais

a) Dimensão multilateral

As negociações para lidar com a questão do narcotráfico iniciaram-se ainda no século XX, com a assinatura da Convenção de Xangai de 1909. Ao considerar os avanços mais recentes no debate da questão do narcotráfico, tem-se o estabelecimento, em 1946, da Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND, na sigla em inglês), no âmbito das Nações Unidas (ONU). A CND foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) por meio da Resolução 9 (1), com o objetivo de dar suporte ao Conselho na supervisão da aplicação das convenções voltadas para o controle de drogas. A CND, órgão de caráter político, além de analisar a situação global das drogas, considerando a redução da oferta e da demanda, pode agir por meio de decisões e recomendações, e tem como mandato avaliar e determinar qual o regime de controle das substâncias narcóticas e entorpecentes, aumentando ou reduzindo as restrições de acordo com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Dentro do regime de controle de drogas, os principais marcos normativos são a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), conforme o protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). A Comissão é composta por 53 membros eleitos pelo ECOSOC para um mandato de quatro anos. A distribuição de assentos é feita por grupos regionais: África (11); Ásia (11); América Latina e Caribe (20); Leste Europeu (6); Europa Ocidental e outros Estados (14). Há um assento rotativo entre Ásia e América Latina e Caribe a cada quatro anos. Além de ser parte nas três convenções referentes ao controle de drogas e substâncias entorpecentes, o Brasil participa ativamente da CND. Nas eleições realizadas em 2021, o Brasil foi reeleito para o mandato 2022-2025.

Em dezembro de 1990, a AGNU mandatou o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) a criar o Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas. No ano seguinte, o mandato da CND foi expandido, de modo que passou a funcionar como órgão dirigente do Programa e a aprovar o orçamento do Fundo Internacional das Nações Unidas para o Programa de Controle de Drogas[1147]. O próximo avanço ocorreu com a criação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), em 1997, que resulta da fusão do Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas e a Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (para mais detalhes sobre o UNODC, ver adiante nesta subseção). Em 1999, o ECOSOC, por meio da Resolução 1999/30, determinou que a CND passasse a estruturar a sua agenda em dois segmentos: o normativo, ligado às funções designadas pelas convenções; e o operacional, ligado às atividades da Comissão como órgão dirigente do UNODC.

Outros marcos jurídicos relevantes voltados ao problema mundial das drogas (PMD) são a Declaração Política e Plano de Ação para a Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada e Integrada para Combater o PMD (2009), a Declaração Ministerial Conjunta (2014), que identificou as ações prioritárias até 2019; a Resolução S-30/1, aprovada na Seção Especial da Assembleia Geral (UNGASS, na sigla em inglês, 2016); e a Declaração Ministerial sobre o fortalecimento de ações nos níveis nacionais, regionais e internacionais para acelerar a implementação dos compromissos comuns para combater o PMD (2019). A Declaração Ministerial adotada em 2019 foi resultado da 62ª Seção do CND, na qual os Estados acordaram na implementação prática dos compromissos de 2009, 2014 e 2016. Estabeleceu-se o objetivo de

[1147] O estabelecimento do Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas, em 1991, representou a vontade política de avançar com a institucionalização para lidar com questões do narcotráfico.

revisar em 2029 o progresso da implementação dos compromissos adotados na questão das drogas, com uma revisão intermediária em 2024. Foi adotado também um plano de trabalho 2019-2023.

Outro agente relevante na questão do controle de narcóticos é a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE). A JIFE é um órgão de caráter quase-judicial de fiscalização independente para a implementação das convenções da ONU sobre drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961[1148]. A JIFE é independente tanto dos governos como das Nações Unidas. Seus treze integrantes são eleitos pelo ECOSOC e prestam serviços de acordo com suas capacidades profissionais, não como representantes de governos. A JIFE colabora com o UNODC e com outras organizações internacionais que se preocupam com a questão do controle de drogas, inclusive a Comissão sobre Drogas Narcóticas, a OMS, a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) e a Organização Mundial das Alfândegas (OMA). As funções da JIFE estão de acordo com os seguintes tratados: a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas de 1961 e sua apuração pelo protocolo de 1972, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Em caso de aparente violação dos tratados, a JIFE pede explicações e propõe medidas aos governos medidas remediadoras. Além disso, a Junta realiza várias missões a países para discutir com as autoridades nacionais competentes as medidas tomadas e os progressos alcançados em várias áreas do controle de drogas. A JIFE também pode chamar a atenção da CND e do ECOSOC.

No caso do crime transnacional, o avanço tecnológico e a redução de barreiras que acompanharam o processo de globalização permitiram, também, o avanço das ações de grupos criminosos, que agora encontram um terreno fértil para agir para além das fronteiras nacionais. Torna-se essencial, portanto, uma ação coordenada entre os Estados, especialmente nos âmbitos de cooperação jurídica e técnica, para evitar que ações criminosas se beneficiem de sistemas de justiça fragilizados.

O principal marco jurídico para lidar com a temática do crime organizado transnacional é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, foi adotada pela Resolução 55/25 de novembro de 2000. A convenção é complementada por três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças[1149]; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre,

---

[1148] A JIFE foi estabelecida pela fusão de dois órgãos: o Conselho Central Permanente de Entorpecentes, criado pela Convenção Internacional do Ópio de 1925; e o *Drug Supervisory Body*, criado pela Convenção de 1931 para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes. A JIFE tem treze membros, cada um eleito pelo ECOSOC por um período de cinco anos. Os membros da JIFE podem ser reeleitos. Dez dos membros são eleitos de uma lista de pessoas indicadas pelos Governos. Os três membros restantes são eleitos de uma lista de pessoas indicadas pela OMS por sua experiência médica, farmacológica ou farmacêutica. Os membros do Conselho serão pessoas que, por sua perícia, competência, imparcialidade e desinteresse, imponham a confiança geral. Uma vez eleitos, os membros da JIFE atuam de forma imparcial em sua capacidade pessoal, independentemente dos governos.

[1149] Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças: Texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Aprovado pela resolução da AGNU nº 55/25, o protocolo entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003. Trata-se do primeiro instrumento global juridicamente vinculante com uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas. Essa definição tem o fim de facilitar a convergência de abordagens no que diz respeito à definição de infrações penais nas legislações nacionais para que elas possam apoiar uma cooperação internacional eficaz na investigação e nos processos em casos de tráfico de pessoas.

Marítima e Aérea[1150]; e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições[1151]. Observa-se que os países devem ratificar a convenção antes de aderir a qualquer um dos protocolos. As Conferências das Partes da Convenção de Palermo são realizadas a cada dois anos (a décima-primeira edição ocorreu em outubro de 2022).

Dentro do Sistema ONU, foi estabelecida, em 1992, a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, que atua na formulação de políticas e recomendações internacionais sobre questões de justiça criminal, incluindo tráfico de pessoas, crimes transnacionais e prevenção do terrorismo. Ela monitora o uso e a aplicação das normas referentes a esses temas e orienta a elaboração de políticas para responder a novas questões. É composta por 40 membros, divididos em grupos regionais: África (12); Ásia (9); Leste Europeu (4); América Latina e Caribe (8); Europa Ocidental e outros Estados (7). O Brasil foi reeleito para um mandato até 2024 na CCPJC.

Dentro dos crimes transnacionais, foram identificados três modelos de crimes em ascensão: o crime cibernético, os crimes relacionados ao roubo de identidade e tráficos de bens culturais. O crime cibernético, especificamente, é uma forma em evolução de crime transnacional. A ausência de fronteiras do ciberespaço permite que grupos criminosos transnacionais estabeleçam novos espaços de atuação, o que exige uma ação célere e coordenada no âmbito internacional para combater os riscos dessa natureza de delito. A fim de auxiliar os Estados a fortalecerem suas estruturas nacionais específicas para essa nova modalidade de crime, o UNODC promove a capacitação sustentável e de longo prazo de acordo com as necessidades apresentadas. Para isso, o UNODC utiliza sua experiência especializada em resposta de sistemas de justiça criminal para fornecer assistência técnica na capacitação, prevenção e conscientização, cooperação internacional e coleta de dados, pesquisa e análise sobre crimes cibernéticos.

O UNODC oferece assistência técnica aos Estados-membros nas áreas de saúde, justiça criminal e segurança pública, incluindo controle e prevenção do uso de drogas, enfrentamento ao crime organizado transnacional, tráfico ilícito de drogas, de seres humanos e de armas, reforma penitenciária, corrupção e lavagem de dinheiro, gestão e recuperação de ativos, além da prevenção ao HIV/AIDS entre usuários de drogas e pessoas em privação de liberdade. Tem como mandato apoiar os países na implementação das seguintes convenções: Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo ou UNTOC, na sigla em inglês) e seus Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas; o Contrabando de Migrantes; e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo; Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês); Convenções da ONU sobre Drogas (1961, 1971, 1988); Convenções da ONU sobre Terrorismo (1963, 1970, 1971, 1973, 1979, 1980, 1988, 1991, 1997, 1999, 2005, 2010, 2014); Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela). A Comissão sobre Drogas Narcóticas e a

---

[1150] Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea: texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Este protocolo foi aprovado pela Resolução da AGNU nº 55/25 e entrou em vigor no dia 28 de janeiro de 2004. O protocolo lida com o problema crescente de grupos criminosos organizados para o contrabando de migrantes, atividade que muitas vezes representa um alto risco para os migrantes e grandes lucros para os infratores. A grande conquista do protocolo foi que, pela primeira vez, um instrumento internacional global chegou a uma definição consensual do contrabando de migrantes. O protocolo visa à prevenção e ao combate desse tipo de crime, bem como promover a cooperação entre os países signatários, protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados e prevenindo a exploração dessas pessoas.

[1151] Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições: texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Este protocolo foi aprovado por resolução da AGNU nº 55/255 de 31 de maio de 2001 e entrou em vigor em 3 de julho de 2005. O protocolo, primeiro instrumento juridicamente vinculante sobre as armas de pequeno porte adotado em esfera mundial, tem o objetivo de promover, facilitar e reforçar a cooperação entre os Estados Partes, a fim de prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições.

Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal são os órgãos dirigentes do UNODC. Seu trabalho é baseado em cinco áreas de atuação:

1) combate ao crime organizado transnacional;
2) combate à corrupção;
3) fortalecimento dos sistemas de justiça e prevenção ao crime;
4) implementação de abordagem baseada em evidências para o PMD; e
5) combate ao terrorismo.

Dentro do escopo de atuação do UNODC, foram criados programas específicos que se encaixam em cada um dos eixos de atuação. O Programa Global de Monitoramento de Cultivos Ilícitos (ICMP, na sigla em inglês), por exemplo, foi estabelecido após a UNGASS 1998. Tem como objetivo apoiar o monitoramento de cultivos ilícitos na Bolívia, na Colômbia, no Peru, no Afeganistão, no México, em Myanmar e na Nigéria. No eixo de atuação de combate ao crime organizado transnacional, um marco foi a criação do Programa Global para o Fortalecimento das Capacidades dos Estados-Membros para Prevenir e Combater o Crime Organizado e Grave Transnacional (GPTOC, na sigla em inglês). O GPTOC fornece assistência técnica aos Estados-Membros para implementar efetivamente a Convenção de Palermo para lidar com diferentes formas de crime organizado e grave. Estes objetivos são alcançados através do desenvolvimento e divulgação de ferramentas, avaliações e formação de sensibilização, bem como a disponibilização de assessores. O projeto tem foco na cooperação internacional em matéria penal e outras questões transversais. Os componentes do projeto incluem: estabelecer e vincular redes regionais e apoiar inteligência criminal, investigações secretas e recursos de proteção a testemunhas.

Finalmente, a ONU realiza a cada cinco anos congressos internacionais sobre prevenção ao crime e justiça criminal (a 14ª edição foi realizada em Quioto, em março de 2021, após ter sido adiada em 2020 em razão da pandemia).

No que tange à participação do Brasil, o País é parte da Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (e seus três protocolos: o Protocolo contra o Tráfico de Seres Humanos; o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes; e o Protocolo contra o Tráfico de Armas). Participa das conferências das partes (COP) da Convenção de Palermo.

O Brasil também é parte das três convenções que conformam o sistema global de controle de drogas (a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, emendada pelo Protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971; e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988). O Brasil também apoia os trabalhos da JIFE, órgão de fiscalização independente para a implementação das convenções internacionais das Nações Unidas de controle de drogas.

Além disso, o País participou da UNGASS 2016 sobre o problema mundial das drogas e apoiou seu documento final, embora não tenha refletido algumas posições brasileiras, como a condenação à pena de morte. Ademais, tem mandato até 2025 na Comissão de Drogas Narcóticas (CND) e na Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (CCPCJ), ambas do ECOSOC.

Desde 1991, o UNODC atua no Brasil com o objetivo de apoiar o governo brasileiro (o UNODC é de 1997, mas sucede o Programa para o Controle Internacional de Drogas da ONU e o Centro para Prevenção do Crime Internacional). O UNODC publica anualmente o Relatório Mundial sobre Drogas, que analisa as tendências do mercado, compilando estatísticas detalhadas sobre os mercados de drogas.

b) Dimensão hemisférica

No que concerne à questão das drogas, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) é órgão de consulta e assessoramento da OEA no tema e tanto promove a discussão do tópico quanto auxilia os Estados no enfrentamento desse desafio, por meio do provimento de assistência técnica e capacitação, da orientação concernente às políticas nacionais sobre drogas e do incentivo à cooperação regional nessa esfera. A CICAD foi estabelecida em 1986[1152] pela Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), consoante recomendação da Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes[1153]. Em 1998, todos os 34 Estados passaram a compor a CICAD, que se reúne regularmente duas vezes ao ano. O Brasil ocupou a presidência da Comissão entre 2006-2007[1154].

Durante a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, os ministros da Justiça e Segurança Pública reconheceram que o abuso e o tráfico de drogas ilícitas haviam-se tornado um problema de segurança em escala hemisférica e aprovaram o Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que propõe medidas não só para o enfrentamento da demanda e do abuso de drogas, mas também da produção e do fornecimento dessas substâncias, em conformidade com sete princípios[1155]. No mesmo ano, foi aprovada a Declaração da Guatemala – "Aliança americana contra o tráfico de entorpecentes"[1156] –, na qual o tráfico de entorpecentes é classificado como "crime de amplo alcance internacional, que deve ser combatido por todos os Estados-Membros, a fim de conseguir sua total erradicação do continente". Em 1990, a Declaração de Ixtapa, aprovada pela AG-OEA, conferiu alta prioridade ao combate ao tráfico de drogas, com base no princípio da responsabilidade compartilhada, e estabeleceu as prioridades na atuação da CICAD para os anos seguintes. Em 1991, foi aprovado o Programa Interamericano de Quito: Educação Preventiva Integral Contra o Uso Indevido de Drogas, um programa de prevenção de longo prazo de abrangência hemisférica.

Na estrutura da OEA, destaca-se ainda o Observatório Interamericano sobre Drogas, a unidade de pesquisa da CICAD, criada no ano 2000, que auxilia os Estados-Membros da organização na coleta e análise de dados, em convergência com a centralidade do fundamento em evidências no delineamento de políticas sobre drogas, mencionado na Estratégia Hemisférica. As linhas de ação do Observatório compreendem a publicação de relatórios e o apoio a pesquisas e publicações nacionais, o desenvolvimento de protocolos vinculados à coleta de dados e pesquisas, a promoção de observatórios de drogas nacionais que usem métodos padronizados de coleta de dados e o apoio ao estabelecimento de redes de informação sobre drogas e de sistemas de alerta precoce. O Sistema de Alerta Precoce para as Américas (SATA), estabelecido em 2019, reúne

[1152] Via AG/RES 813 (XVI-0/86), aprovada em novembro. No Artigo 2º, a resolução dispõe que a Comissão se orienta pelos princípios e objetivos do Programa Interamericano de Ação do Rio de janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

[1153] A conferência, realizada no Rio de Janeiro, foi convocada pela AG-OEA em meio a um contexto de drástico aumento de uso de crack, da proliferação de cartéis de drogas e da disputa Norte-Sul acerca da responsabilidade sobre o problema das drogas.

[1154] Representado por Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, que havia ocupado o escritório da Vice-Presidência no ano anterior.

[1155] Entre os princípios, ressalta-se que o enfrentamento do problema das drogas deve estar associado ao objetivo principal de desenvolvimento econômico. Também se sublinha que as ações propostas devem respeitar a soberania dos Estados

[1156] Via AG/RES 817 (XVI-0/)86.

informações sobre ameaças emergentes vinculadas às drogas, por meio dos sistemas de alerta precoce dos Estados-Membros da OEA.

Em relação ao desenvolvimento da CICAD, a Comissão era formada, inicialmente, por onze Estados da OEA, eleitos por um período de três anos. Em 1996, entretanto, o Estatuto da CICAD foi emendado. O documento passou a prever que a composição compreenderia todos os Estados-Membros da OEA que, a seu pedido, fossem eleitos pela AG-OEA, por período indefinido. No que se refere a outros aspectos gerais de funcionamento, cada membro indica um representante principal para a Comissão e as decisões são aprovadas por maioria absoluta dos Estados-Membros presentes, na ausência de consenso. O presidente e o vice-presidente são eleitos, anualmente, entre os Estados-Membros, por maioria absoluta dos membros presentes, via voto secreto, e seus respectivos escritórios são ocupados pelos Representantes principais dos Estados-Membros eleitos. A Comissão conta com um secretário-executivo, escolhido pelo secretário-geral, em consulta com a Comissão, e esse cargo foi ocupado, desde 1987, por estadunidenses – atualmente, cargo de Secretário-Executivo é ocupado desde por Adam E. Namm.

Relevantes documentos foram adotados no âmbito da organização sobre o tema. Entre eles, estão: a Estratégia Hemisférica Antidrogas (1997), que provê orientações para o fortalecimento das medidas contra o problema das drogas e reconhece os desafios do consumo, da produção, da distribuição e do tráfico como questões inter-relacionadas; a Estratégia Hemisférica sobre Drogas (2010)[1157] e seus subsequentes Planos de Ação (2011-2015 e 2016-2020); a Estratégia Hemisférica sobre Drogas 2020, adotada na 68ª sessão regular da CICAD, que reitera os impactos do problema das drogas em diferentes esferas (saúde pública, direitos humanos, meio ambiente, entre outros), menciona a necessidade de adaptação a desafios emergentes, aborda princípios e elementos centrais no enfrentamento da questão – como o princípio da responsabilidade comum e compartilhada e o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências – e apresenta diretrizes para a aplicação de medidas vinculadas à redução da demanda e da oferta, com atenção às dimensões de direitos humanos, gênero, contexto cultural e inclusão social; e o Plano de Ação (2021-2025), que delineia os objetivos e prioridades, para a implementação da nova Estratégia, reforçando o comprometimento com a centralidade do indivíduo na implementação das políticas e programas[1158]. O Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM) consiste em uma iniciativa original[1159], que foi desenvolvida após recomendação presente no Plano de Ação decorrente da II Cúpula das Américas (Santiago, 1998). Orientava-se o estabelecimento, no âmbito da CICAD, de um processo de avaliação governamental de natureza multilateral para o monitoramento dos avanços coletivo e individual no enfrentamento do problema das drogas, que resultou na instituição do MAM, em 1999.

Para a realização do monitoramento pelo MAM, os membros da Comissão devem fornecer ampla gama de informações, por meio das Entidades Coordenadoras Nacionais (ECN) dos

---

[1157] A CICAD começou o processo de revisão dos documentos orientadores da ação hemisférica sobre drogas em sua 45ª sessão regular, em 2009. O GT responsável pela atualização da Estratégia Hemisférica Antidrogas foi liderado pela brasileira Paulina Duarte. O processo de revisão culminou na adoção da Estratégia Hemisférica sobre Drogas, em maio de 2010, no âmbito da CICAD, e em junho do mesmo ano, no âmbito da AG-OEA. Na referida resolução (AG/RES. 2556 (XL-O/10)), há agradecimento expresso ao governo do Brasil por sua capacidade como coordenador do processo. Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Drogas Narcóticas s Substâncias Psicotrópicas

[1158] O Plano de Ação (2021-2025) divide os objetivos e as ações prioritárias a eles vinculadas em cinco âmbitos: 1) fortalecimento institucional; 2) medidas de prevenção, tratamento e apoio à recuperação; 3) medidas de controle e combate ao cultivo, produção, tráfico e distribuição ilícitos e tratamento de suas causas e consequências; 4) pesquisa, informação, monitoramento e avaliação; e 5) cooperação internacional.

[1159] É o único mecanismo hemisférico de avaliação de políticas nacionais de drogas.

Estados-Membros. Essas informações são analisadas por um grupo de especialistas[1160] que elabora relatórios e recomendações para cada país e para o hemisfério. Os relatórios do Mecanismo devem ser aprovados pelos representantes dos Estados-Membros da Comissão para, em seguida, serem submetidos à AG-OEA. Ocorreram sete rodadas de avaliações entre 1998 e 2019, e, em 2020, o Grupo de Trabalho Intergovernamental do MAM (GTI) decidiu adotar nova metodologia, composta por avaliações temáticas anuais[1161]. Está em curso a oitava rodada de avaliações, que está sendo aplicada em consonância com os objetivos da nova Estratégia Hemisférica sobre Drogas (2020) e do Plano de Ação (2021-2025), já tendo sido divulgados os relatórios de avaliação sobre políticas de drogas por país[1162] correspondentes à área "Medidas de Prevenção, tratamento e Apoio à Recuperação", além de uma versão reduzida do relatório hemisférico.

O relatório de avaliação do MAM de 2021 para o Brasil, que abordou "Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio à Recuperação", foi organizado segundo cinco objetivos:

1) estabelecimento de políticas para a redução da demanda com um enfoque em saúde pública,
2) estabelecimento e fortalecimento de um sistema integrado de programas de prevenção,
3) estabelecimento e fortalecimento de um sistema nacional de atenção, tratamento, reabilitação, recuperação e integração social,
4) promoção da capacitação contínua e da certificação dos prestadores de serviços de prevenção, tratamento e reabilitação, e
5) estabelecimento e fortalecimento das capacidades institucionais dos governos para regular, habilitar, credenciar e supervisionar programas de prevenção e serviços de atenção, tratamento, reabilitação e reintegração.

Entre as conclusões do relatório, em relação ao primeiro objetivo, a CICAD reconhece a existência de programas apropriados no Brasil, mas lamenta, por exemplo, a ausência de realização de avaliações de impacto, processos ou resultados ligados aos programas de redução da demanda de drogas e da promoção das "Normas Internacionais de Prevenção do Uso de Drogas" e das "Normas Internacionais de Tratamento de Transtornos por uso de Drogas", ambas desenvolvidas pela OMS e pelo UNODC. Por outro lado, na avaliação do objetivo 3, ressalta-se que o Brasil observa as "Normas Internacionais para o Tratamento de Transtornos por Consumo de Drogas", elaboradas pela OMS e pelo UNODC.

Ainda em relação especificamente à participação do Brasil no tratamento do tema das drogas no sistema interamericano, o País sediou a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes e teve notória participação nas negociações que culminaram no Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e na Estratégia Hemisférica Antidrogas**.** Além disso, o Brasil compõe a CICAD, apoiou a criação do MAM e submete-se às rodadas de avaliação do mecanismo.

No que se refere ao tratamento do crime organizado internacional na esfera da OEA, ressalta-se que a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) é comissão permanente do Conselho Permanente e desempenha papel central na OEA em assuntos de segurança e defesa. Entre seus

---

[1160] Grupo de Especialistas Governamentais (GGE, na sigla em inglês) do MAM, designados pelos Estados. Em seu trabalho, o GGE é auxiliado pelo grupo de consultores técnicos independentes e pela Unidade do MAM.

[1161] 2021: Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio na Recuperação; 2022: Medidas para Controle e impedir o Cultivo, a Produção, o Tráfico e a Distribuição Ilícitos de Drogas e para Abordar suas Causas e Consequências; 2023: Fortalecimento Institucional; Investigação, Informação, Monitoramento e Avaliação; Cooperação internacional; 2024: Avaliação integral com base na atualização de informações de todas as áreas temáticas.

[1162] Relatórios de todos os 34 membros da CICAD, com exceção de Venezuela.

temas de atuação estão a Criminalidade Organizada Transnacional (COT), o tráfico de pessoas e o tráfico ilícito de armas. Quanto ao primeiro tema, importantes iniciativas compreendem a aprovação do Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional pelo Conselho Permanente, em 2006, após a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial sobre Crime Organizado Transnacional, e a Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Criminalidade Organizada Transnacional (RANDOT). Foram realizadas 3 reuniões até o momento, as duas primeiras em Washington (2014 e 2019) e a última em 2021, de maneira virtual. A última reunião (RANDOT III) resultou na aprovação de propostas de recomendações para os Estados-Membros e para a Secretaria Geral da OEA, entre as quais a de adoção de uma Estratégia Hemisférica Contra o Crime Organizado Internacional[1163]. Ocorreu, ademais, em 2017, a Reunião dos Pontos de Contato Nacionais em matéria de Criminalidade Organizada Internacional[1164].

O Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DDOT, na sigla em inglês), por sua vez, tem, como papel central, a assistência técnica e legislativa aos Estados-Membros da OEA no enfrentamento do crime organizado transnacional, além das funções de provimento de serviços de Secretaria Técnica aos diferentes foros políticos e especializados da OEA, ligados à matéria, e de promoção de projetos de cooperação entre os Estados-Membros no tema, por meio de diferentes linhas de ação[1165]. Em sua atuação, a DDOT, por exemplo, exerce a função de Secretaria Técnica do Grupo de Especialistas para o Controle da Lavagem de Dinheiro (GEVALEX, na sigla em inglês)[1166] da OEA, participa da implementação da Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas e da RANDOT, e implementa programas operativos para auxiliar os Estados partes no cumprimento da Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (CIFTA).

Ainda no âmbito da OEA, pode-se indicar a realização de: sete Reuniões de Ministros de Segurança Pública no âmbito hemisférico, desde 2008; de cinco reuniões de Autoridades Nacionais sobre Tráfico de Pessoas, desde 2006; e de dez Reuniões de Ministros da Justiça ou Procuradores-Gerais, desde 1997.

A Comunidade de Polícias das Américas (AMERIPOL), foi criada em 2007. Constitui um mecanismo de cooperação hemisférica, de integração e coordenação, visando promover e fortalecer a cooperação policial em matéria de informação científica, de capacitação, e de intercâmbio de informações para fins de inteligência. Atualmente a Secretaria-Executiva da entidade é ocupada pela Polícia Federal. Em abril de 2022, assinou-se acordo entre a Polícia Federal e a AMERIPOL que prevê a criação e instalação, no Brasil, do Centro Internacional Especializado no Combate ao Contrabando de Migrantes e Tráfico de Pessoas.

[1163] O Projeto da Estratégia também foi aprovado no âmbito da reunião. O documento relativo à lista de convidados da RANDOT III inclui os Estados-Membros da OEA, os observadores permanentes, além de entidades e organizações regionais e internacionais.

[1164] O Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional solicitou que os Estados-Membros indicassem um ponto de contato para coordenar e promover o acompanhamento do Plano na esfera nacional.

[1165] Linhas de ação: políticas públicas e assistência legislativa, controle de lavagem de dinheiro, fortalecimento de capacidades (com atenção especial para o tráfico ilícito de armas, o tráfico de pessoas, o tráfico ilícito de migrantes, o contrabando, a corrupção e recuperação de ativos, a mineração ilegal, o crime cibernético, o confisco de bens de procedência ilícita e a proteção de vítimas e testemunhas do crime organizado transnacional).

[1166] O GEVALEX foi criado em 1990 e é o principal foro hemisférico na discussão do combate à lavagem de dinheiro. Sua atuação é orientada por planos estratégicos trianuais, nos quais são definidas linhas de ação, e por planos de trabalho anuais.

No âmbito hemisférico, também existem a Conferência Especial sobre Segurança e a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003; o Plano de Ação Hemisférico para orientar as políticas públicas de prevenção e redução de homicídios intencionais; as convenções e tratados sobre armas de fogo/convencionais (como a Convenção Interamericana contra Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas de Fogo); e o II Plano de Trabalho para Combater o Tráfico de Pessoas no hemisfério ocidental.

Ademais, existem redes interamericanas para desenvolvimento e profissionalização policial, prevenção de violência e do crime, e informação e conhecimento sobre segurança pública; e, subordinada à SG-OEA, uma Secretaria de Segurança Multidimensional, ao que se subordinam a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, a Secretaria do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, o Departamento de Segurança Pública e o Departamento contra o Crime Organizado Transnacional.

c) Dimensão sub-regional

Quanto aos instrumentos para o enfrentamento do problema das drogas e do crime organizado transnacional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), destacam-se a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas do MERCOSUL (RED), criada em 1998[1167,1168], e a Reunião de Ministros do Interior e Segurança do MERCOSUL (RMIS), criada em 1996 pela Decisão 07/96 do Conselho Mercado Comum (CMC). Entre os temas debatidos pela RMIS, estão o narcotráfico, o terrorismo, a lavagem de dinheiro e o contrabando. Sua primeira reunião ocorreu em 1997 e, na XV RMIS (2004), os ministros concordaram sobre a necessidade de estabelecer um sistema de intercâmbio de informação de segurança para o enfrentamento do crime organizado transnacional e, por isso, decidiram elevar os projetos de Decisão 03/04 e 04/04 sobre o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME) para consideração pelo CMC[1169]. No mesmo ano, o CMC emitiu a Decisão 36/04, pela qual foi aprovado o "novo desenho operacional" do SISME, elaborado pela RMIS. Em 2017, a Decisão 17/17 do CMC atualizou o SISME e alterou o Artigo 2, determinando que o SISME estaria aberto à participação não só dos Estados Associados, mas também de ouros organismos que assinassem convênios de intercâmbio com o MERCOSUL. Em dezembro de 2018, a Decisão 19/18 do CMC aprovou o regulamento de organização e funcionamento do SISME. Mais recentemente, a 63ª RMIS, realizada em 2019, discutiu, entre outros temas, a criação de centros de cooperação fronteiriça. A Reunião Especializada de Ministérios Públicos (REMPM) do MERCOSUL também atua no tema por meio da coordenação dos ministérios públicos dos Estados Partes e Associados, de modo a tornar mais efetivos o combate ao crime organizado e os mecanismos de persecução penal.

[1167] Via RES 76/98 do Grupo Mercado Comum (GMC). Reconhecia-se a necessidade de criação de um foro relacionado à questão das drogas, a fim de promover cooperação entre os Estados Partes e Associados na matéria, com ênfase na prevenção e no tratamento. A primeira RED ocorreu no ano 2000.

[1168] A XXIX RED ocorreu em maio de 2022, provendo oportunidades para o debate entre os Estados Partes e Associados acerca das políticas nacionais vinculadas ao tema.

[1169] A origem do SISME, em sua versão inicial, tem base no documento "Definição e Configuração do Sistema de Informação de Segurança do MERCOSUL-SISME", aprovado pelo Acordo 09/98 (RMI). Seus antecedentes compreendem o Acordo 01/97 (RMI), que aprovou o desenvolvimento de um sistema de intercâmbio de informação de delitos em geral no âmbito do MERCOSUL, e do Acordo 08/98, que aprovou as normas gerais para a implementação do sistema.

Ainda com relação ao MERCOSUL, o tratamento holístico da integração fronteiriça é o tema do SGT -18 "Integração Fronteiriça", e foi emitida, na Cúpula do Vale dos Vinhedos de 2019, declaração sobre ilícitos transfronteiriços. Ademais, as Áreas de Controle Integrado (ACI) nascem como iniciativa no MERCOSUL, vinculadas ao Acordo de Recife – Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio nº 5 da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). No que se refere ao tráfico de armas, há, sob o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (GTAFM).

Em relação especificamente a acordos celebrados na matéria, tem particular importância o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional, que objetiva ampliar a segurança na região por meio da cooperação na prevenção e repressão de atividades ilícitas, principalmente as transnacionais, embora ainda não esteja em vigor[1170]. Apesar de o Brasil ainda não ter ratificado esse documento, o País recentemente promulgou o Acordo-Quadro de Cooperação para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação[1171] de 2010, por meio do Decreto nº 10.452/2020, que auxiliará os Estados no combate ao crime organizado transnacional, particularmente por meio da otimização da cooperação regional em matéria penal. Também foram assinados, nos últimos anos, o Acordo para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (2017), a Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica em Matéria Penal (2018), o Acordo-Quadro para a Disposição dos Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional (2019), o Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Espaços Fronteiriços (2019), e o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (2019).

A segurança é, ademais, tema prioritário do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), e o correspondente Grupo de Trabalho (GT) atuante na área busca a coordenação no enfrentamento do crime organizado transnacional e seus delitos conexos, além da assistência às vítimas[1172]. Objetiva-se, nesse sentido, o desenvolvimento da cooperação policial e de protocolos de assistência às vítimas do crime organizado transnacional. Em 2021, ocorreu o Foro PROSUL-OEA sobre Segurança Regional e Ameaças Híbridas[1173], que resultou em propostas de ações de natureza nacional, regional e inter-regional para responder ao deságio das ameaças híbridas. Quanto ao Brasil, embora o País tenha participado do Foro PROSUL-OEA, o País compôs o GT de segurança apenas inicialmente[1174]. A Declaração do PROSUL sobre Segurança Regional, aprovada em junho de 2022, além de reafirmar o compromisso com a segurança regional e com a ampliação da cooperação no enfrentamento do crime organizado transnacional, instruiu ministros e autoridades setoriais a apresentar, ao final do ano, um mapa do caminho, com a

[1170] O Acordo foi aprovado em 2006. Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela ainda não ratificaram (dados setembro de 2022).

[1171] Há previsão, de forma genérica, de formação "Equipes Conjuntas de Investigação" (ECIs) na Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e na Convenção contra a Corrupção; no entanto, o Acordo no âmbito do MERCOSUL expressa detalhadamente requisitos relativos a sua constituição e funcionamento. Ainda sobre o tema, o Brasil firmou com o Paraguai acordo para a criação de ECIs, em 2019.

[1172] Subordinam-se ao GT os subgrupos sobre o combate ao crime organizado transnacional e sobre assistência às vítimas do crime organizado transnacional. O Brasil não participa desse GT.

[1173] Participaram especialistas e ministros e autoridades de alto nível das áreas de relações exteriores, segurança e defesa nacional de Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guiana, Paraguai, Peru e México. Também estiveram presentes o secretário-geral e o secretário de Segurança Multidimensional da OEA.

[1174] Os países integrantes do GT são Chile, Equador, Peru e Paraguai. Brasil e Colômbia participaram apenas inicialmente. O Brasil, portanto, não faz parte atualmente do GT, não compondo nenhum de seus subgrupos.

apresentação de medidas concretas em áreas como o intercâmbio de informações e a lavagem de dinheiro.

A segurança e o combate ao crime eram outrora tratados na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) no Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional e no Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. No que diz respeito à cooperação entre América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), na qual o Brasil está com a participação suspensa, costumava organizar reuniões ministeriais sobre drogas.

Outras iniciativas relacionadas ao problema das drogas e ao crime organizado transnacional, na região, incluem o Comando Tripartite da Tríplice Fronteira, a Comissão 3+1 (ou Mecanismo 3+1 para a Tríplice Fronteira), a Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras e o Mecanismo de Segurança Regional. O Comando Tripartite é composto por Brasil, Argentina e Paraguai e foi criado em 1996, a partir de esforços do governo argentino, a fim de promover a cooperação para a garantia da segurança na Tríplice Fronteira.

A Comissão 3+1 foi criada em 2002, por meio da inclusão dos Estados Unidos (EUA) nas discussões relativas à segurança nas fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai. Sua criação se insere em um contexto de tratamento da "Tríplice Fronteira" na esfera da agenda de segurança norte-americana. Embora o tema tenha ganhado relevância após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, essa perspectiva já existia antes dos atentados contra os EUA. De fato, em 1992, o governo estadunidense mencionou oficialmente, de forma inédita, a possibilidade da presença do Hezbollah na América do Sul, após o atentado contra a Embaixada de Israel em Buenos Aires. Conforme o documento[1175], as áreas fronteiriças do Brasil, da Argentina e do Paraguai poderiam estar servindo como um espaço para a imigração de grupos terroristas. Em 1994, após o ataque contra a sede da AMIA, o *Patterns of Global Terrorism* (PGT) 1994 utiliza, pela primeira vez, a expressão "Tríplice Fronteira" para referir-se à região e indica que a área seria potencial espaço de ação de terroristas. Os relatórios seguintes aprofundariam a noção de ameaça vinculada à presença de potencial ação terrorista internacional na América do Sul. A criação do Comando Tripartite da Tríplice Fronteira não poria fim, no entanto, à preocupação norte-americana. Em visita à Argentina, em 1996, por exemplo, Clinton mencionou a inquietação com a possível atuação do Hezbollah na Tríplice Fronteira, e, no relatório PGT 1999, destacou-se uma subseção específica acerca da "Tríplice Fronteira: Argentina, Brasil e Paraguai". Os ataques de 11 de setembro de 2021 levaram ao aprofundamento da preocupação norte-americana quanto à existência de apoio à atividade terrorista na "Tríplice Fronteira", interpretação que passa a ganhar força progressiva no congresso e na imprensa estadunidenses. Em dezembro de 2002, o governo norte-americano é incluído nas discussões trilaterais relativas à região à convite dos governos componentes do Comando Tripartite. É, então, criada a Comissão 3+1 (ou Mecanismo 3+1 para a Tríplice Fronteira)**,** independentemente do Comando Tripartite[1176]. Os temas abordados na primeira reunião compreenderam o terrorismo, o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e o controle aduaneiro e migratório[1177].

[1175] *Patterns of Global Terrorism 1992 (PGT 1992).*

[1176] As iniciativas existem paralelamente. Enquanto o Comando Tripartite dedica-se fundamentalmente à cooperação operacional entre forças de segurança de Brasil, Argentina e Paraguai, a Comissão 3+1 volta-se para a coordenação diplomática no âmbito de diversas instituições dos três países e dos EUA.

[1177] No documento decorrente da reunião, as delegações expressaram que, até aquele momento, não haviam sido detectadas atividades de terrorismo por grupos radicalizados na Tríplice Fronteira.

A Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (2016) consistiu em encontro de iniciativa do Brasil, que ocasionou o debate sobre o tema com ministros da Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai, a fim de tornar mais efetivos os esforços regionais no combate aos crimes transnacionais, particularmente o narcotráfico, o tráfico de armas, o contrabando, o tráfico de pessoas e a lavagem de dinheiro. Na ocasião, foi aprovada a Declaração de Brasília, que expressa a necessidade de adotar-se uma visão regional integral no tratamento da segurança nas fronteiras, com base no princípio da responsabilidade compartilhada[1178]. O anúncio do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF, ver subseção específica sob a seção 5.3.VII) foi realizado pelo presidente Michel Temer nessa reunião, que contou com a presença de Ministros e Altas Autoridades das Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Finalmente, o Mecanismo de Segurança Regional, espécie de atualização da Comissão 3+1, foi estabelecido em 2019, compreendendo Brasil, Argentina, Paraguai e EUA, a fim de fortalecer a cooperação no combate ao terrorismo e ao crime transnacional. A primeira reunião de especialistas do Mecanismo ocorreu em 2019, na qual se compartilharam informações para o aprofundamento do entendimento, por cada país, dos riscos que os grupos terroristas e ligados ao crime organizados impõem à região, e se debateram medidas para aumentar a cooperação regional para lidar com esse desafio. Também em 2019, foi estabelecido o primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) do Brasil em Foz do Iguaçu. O Centro reúne representantes das polícias estaduais, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério da Defesa, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Receita Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e outros órgãos.

d) Dimensões inter-regional e plurilateral

No âmbito do BRICS, são mecanismos relevantes a Reunião de Assessores de Segurança Nacional, que ocorre anualmente em nível ministerial, e o GT Antidrogas[1179]. A Reunião de Assessores de Segurança Nacional é elemento importante da cooperação em política e segurança do grupo, em que se discute o crime organizado internacional, o terrorismo, a segurança cibernética, questões de paz e estabilidade, além de segurança nacional. O encontro entre os Assessores de Segurança Nacional do BRICS teve início em 2009, por iniciativa russa, e a XI Reunião ocorreu em agosto de 2021, por videoconferência, tendo sido o Brasil representado pelo ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Na 5ª Reunião do GT Antidrogas[1180], por sua vez, realizada em 2021 por videoconferência, reafirmou-se o compromisso com o combate ao tráfico de drogas, compreendendo medidas relativas à lavagem de dinheiro, e firmou-se intenção de estabelecer um mecanismo para intercâmbio de informação, no âmbito do BRICS. Os participantes concordaram em convocar uma

[1178] O documento afirma, além disso, que a cooperação no enfrentamento do crime transnacional deve ser fortalecida e ocorrer nos três âmbitos – nacional, bilateral e regional -, compreendendo, na esfera regional, a necessidade de desenvolvimento de uma visão estratégica compartilhada de segurança nas fronteiras.

[1179] Na Declaração de Fortaleza (VI Cúpula do BRICS, 2014), os Estados já haviam expressado profunda preocupação com o problema mundial das drogas e manifestado o compromisso com uma abordagem integrada e multidisciplinar, equilibrada entre estratégias de redução da demanda e do consumo, baseada na responsabilidade comum e compartilhada e em convergência com as convenções das Nações Unidas acerca do tema. Ademais, tomou-se nota da proposta de criação do GT Antidrogas do BRICS.

[1180] O grupo já se reuniu novamente, em 2022.

reunião de especialistas sobre o manejo de ativos congelados, coordenada pelo Brasil, e em desenvolver mecanismos para descapitalizar organizações criminosas.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), também há mecanismos para o combate ao crime organizado transnacional e o enfrentamento do problema das drogas. A Rede de Procuradores Antidrogas (RPA-CPLP) foi estabelecida por decisão no XVI Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, com o objetivo de estimular a cooperação entre as Procuradorias-Gerais para favorecer o combate ao tráfico internacional de drogas. A coordenação da primeira Rede é assegurada pelo Ponto de Contato do Ministério Público do Brasil; a da segunda, pelo de Portugal. Documentos relevantes no tema compreendem o Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas[1181], firmado em 1997, e a Convenção sobre Assistência mútua administrativa em Matéria de Luta contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas, firmada em 1986. No âmbito da CPLP, também há a realização de Reuniões de Ministros da Justiça, de Ministros da Segurança Pública e da Segurança Interna, do Conselho de Chefes de Polícia, Conselho de Diretores Nacionais de Migração, Estrangeiros e Fronteiras e de Ministérios Públicos. Em 2008, foi adotado o Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no Domínio da Segurança Pública. Também há uma "rede judiciária", composta por acordo de auxílio judiciário em matéria penal, tratados de extradição e convenção sobre transferência de pessoas condenadas.

O Brasil é, ademais, desde 2000, membro do Grupo de Ação Financeira (GAFI), grupo que atua no estabelecimento de padrões internacionais para prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo[1182], e membro fundador do GAFILAT, um dos grupos regionais do GAFI, que visa a combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Nesse sentido, o Grupo auxilia os países membros na implementação das Recomendações do GAFI e na criação de um sistema regional de prevenção contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. O País também participa do Grupo Egmont, que fomenta o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de informações entre as unidades nacionais de inteligência financeira, para o combate da lavagem de dinheiro, do financiamento ao terrorismo e de crimes associados.

Finalmente, em relação à cooperação com a União Europeia (UE) no tema das drogas, tem-se o Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e UE em Matéria de Política de Drogas (COPOLAD), um programa que visa à articulação entre UE e América Latina e Caribe, compreendendo a cooperação técnica e o diálogo político, com o objetivo de melhorar as políticas sobre drogas desses países[1183], tendo em conta os direitos humanos, a igualdade de gênero, a saúde pública, a segurança cidadã e outras dimensões do desenvolvimento sustentável. A terceira fase da COPOLAD (COPOLAD III) teve início em 2021 e, em seu funcionamento, mobiliza tanto a experiência europeia quanto a latino-americana e caribenha, adotando formatos de cooperação bilateral, triangular e Sul-Sul. Em relação ao crime organizado, por sua vez, tem importância o

---

[1181] O documento expressa em seu Artigo 1º o compromisso com a harmonização de políticas e a realização de programas coordenados.

[1182] O GAFI desenvolveu Recomendações (40+9) voltadas para a garantia de uma resposta coordenada global para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, compreendendo medidas financeiras, legais e de conduta. Em 2012, nove recomendações adicionais foram integradas às 40 recomendações iniciais. Os processos de avaliação mútua são instrumento essencial de monitoramento dos padrões estabelecidos pelo GAFI.

[1183] Almeja-se o desenvolvimento de políticas centradas nas pessoas, baseadas em evidências, integrais, equilibradas e eficazes.

Programa de Assistência contra o Crime Organizado Transnacional (PAcCTO)[1184], um programa de assistência técnica entre América Latina e UE, voltado para o apoio ao enfrentamento do crime organizado transnacional, que atua em três vertentes – cooperação policial, cooperação entre sistemas de justiça e cooperação na área de sistemas penitenciários –, abrangendo a cadeia criminal como um todo.

e) Brasil e dimensão bilateral

Entre as iniciativas bilaterais em que o Brasil trata a questão do combate ao narcotráfico e a crimes transnacionais, pode-se apontar:

1) a existência de comitês de fronteira (ou de integração fronteiriça) com nossos vizinhos;
2) as comissões e outras instâncias específicas para tratamento de questões de segurança e justiça, como desenvolvimento fronteiriço (CODEFRO com a Argentina, Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça com o Peru e o Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai) e combate ao narcotráfico (Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos e Comitê de Cooperação contra o Narcotráfico, a Farmacodependência e seus Delitos Conexos com o México);
3) a realização de operações policiais conjuntas (Operação Nova Aliança no Paraguai, Operação Ágata);
4) a existência de áreas de controle integrado em fronteiras com Estados Partes do MERCOSUL[1185] e com alguns associados, com a presença de funcionários da Receita Federal, da Polícia Federal, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que tem como objetivo simplificar os trâmites aduaneiros, mas que contribui para reforçar o combate a crimes como o contrabando; e
5) a rede de acordos bilaterais nessas áreas (incluindo cooperação policial e jurídica). Tangencialmente, o tema vem a ser tratado em reuniões de mecanismos 2+2, entre representantes o Itamaraty e do Ministério da Defesa do Brasil e de países vizinhos, embora o foco não seja questões de segurança e justiça.

Como iniciativas recentes de destaque, poderia indicar o Foro Permanente de Segurança com os EUA (2018, que lida com narcotráfico, tráfico de armas, delitos cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, terrorismo e cooperação institucional) e a assinatura de acordo interinstitucional internacional para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional com a Bolívia (2017) e do novo tratado de extradição com a Argentina (2019).

O Brasil também desenvolve projetos de cooperação técnica internacional, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), nas áreas de segurança e justiça, e tem intensificado sua cooperação com países africanos, em especial da costa atlântica, em razão das conexões com o território brasileiro, além de manter histórica cooperação técnica (inclusive trilateral) na área com os EUA e com países europeus.

[1184] O Programa atinge 18 países da América Latina, inclusive o Brasil.

[1185] Vale ressaltar que, em 2019, foi estabelecido e, em 2021, foi finalmente instalado o Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil)-Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguai).

f) Quadro sinótico de marcos internacionais sobre narcotráfico e crimes transnacionais importantes para o Brasil

Ano	***Tema***	***Principais pontos***
1909	Convenção de Xangai sobre o Tráfico de Ópio	
1920	Conferência sobre o Tráfico de Ópio	
1930	Conferência sobre o Tráfico de Ópio	Convenção Internacional do Ópio atualizada é aprovada, estendendo seu escopo à cannabis.
1931	Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes	Visa a restringir o fornecimento de entorpecentes às quantidades necessárias para fins médicos e científicos
1936	Convenção para a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas	Primeiro instrumento internacional para tornar certos delitos de drogas crimes internacionais.
1946	Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND)	Ponto inicial do tratamento do PMD na ONU. Estabelecida para auxiliar o ECOSOC a supervisionar a aplicação dos tratados internacionais de controle das drogas.
1961	Convenção Única sobre Entorpecentes	Considerada a pedra angular do atual regime internacional de controle de drogas, a Convenção Única sobre Entorpecentes é adotada, fundindo os acordos de controle de drogas existentes. Lista todas as substâncias controladas e cria a JIFE.
1971	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	Estabeleceu um sistema de controle internacional para esse tipo de substância.
1986	Comissão Interamericana para Controle ao Abuso de Drogas (CICAD)	Estabelecida no âmbito da OEA, dentro de um contexto de aumento do uso de drogas nas Américas, especialmente de cocaína.
1986	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)	Estabelecida em 27 de outubro de 1986, pela resolução da AGNU 41/11, de iniciativa do Brasil com apoio da Argentina, a ZOPACAS foi criada com o intuito de promover a cooperação regional, manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países que aderiram a tal projeto.
1988	Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	Resultado da Conferência de Viena. Essa convenção fornece medidas abrangentes contra o tráfico de drogas, inclusive métodos contra a lavagem de dinheiro e o fortalecimento do controle de percussores químicos. Ela também fornece informações para uma cooperação internacional, como pela extradição de traficantes de drogas, seu transporte e procedimentos de transferência.
1990	UNGASS Temática: Drogas Narcóticas	Declaração Política e Programa de Ação Global: cooperação conta a produção, ao fornecimento, a demanda e o tráfico de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas.

Ano	***Tema***	***Principais pontos***
1991	Programa Internacional de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP)	Expansão do mandato da CND para atuar como órgão dirigente do UNDCP. Estabelecido em Viena.
1997	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)	Áreas de atuação: combate ao crime organizado transnacional; enfrentamento à corrupção; prevenção ao crime e construção de sistemas de justiça; combate ao terrorismo; abordagem do PMD.
1998	UNGASS Temática: Drogas Narcóticas	Adoção de medidas para aumentar a cooperação internacional para combater o PMD. Adoção de uma Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda de Drogas. Adoção de uma Declaração Política.
2000	Convenção de Palermo	A convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional prevê mecanismos para o combate ao tráfico internacional de drogas. Adotada pela Resolução 55/25 de 2000, é o principal instrumento normativo para combate ao crime organizado transnacional. Entrada em vigor em setembro de 2003.
2009	Declaração Política e Plano de Ação para a Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada e Integrada para Combater o PMD	Adotada no escopo da CND.
2014	Declaração Ministerial Conjunta	Adotada no escopo da CND.
2016	UNGASS Temática: PMD	Adoção da Resolução S-30/1 sobre o compromisso conjunto de combater o PMD
2019	Declaração Ministerial	Adotada na 62ª Seção da CND
2021	UNGASS Temática: Desafios e medidas para prevenir e combater a corrupção e fortalecer a cooperação internacional	Adoção da Resolução A/S-32/L.1, sobre o compromisso conjunto de lidar com os desafios e implementar medidas para prevenir e combater a corrupção e fortalecer a cooperação internacional. A corrupção, considerada por si só um crime pela UNCAC, está ligada diretamente a outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro. Os recursos advindos da corrupção atuam como financiamento para ações de grupos criminosos transnacionais e mesmo grupos terroristas.

III. Corrupção

a) Principais instrumentos e processos internacionais de que participa o Brasil para o combate à corrupção

O Brasil é parte da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês), único instrumento anticorrupção universal legalmente vinculante. Assinada em Mérida (México) e adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em outubro de 2003, pela Resolução 58/4, a convenção possui atualmente 189 membros, incluindo a União Europeia (UE)[1186]. O Brasil assinou a UNCAC em dezembro de 2003 e ratificou-a em 2005, sem reservas, tendo-a promulgado no ano seguinte. A convenção é composta por 71 artigos, divididos em oito capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: medidas preventivas[1187], penalização[1188], cooperação internacional[1189] e recuperação de ativos[1190]. São esses os capítulos que requerem adaptações legislativas ou ações concomitantes à aplicação da convenção em cada país.

A Conferência dos Estados Partes[1191] é o principal órgão de elaboração de políticas da convenção, apoiando os Estados Partes e signatários em sua implementação da UNCAC e dando orientação política ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) para desenvolver e implementar atividades anticorrupção. A implementação efetiva da convenção na legislação nacional pelos Estados Partes é avaliada através de um processo de

---

[1186] Isso porque é aberta para assinatura por organizações regionais de integração econômica, desde que pelo menos um Estado-Membro de tal organização tenha assinado a convenção.

[1187] Estabelecidas no capítulo II, preveem que os Estados Partes implementem políticas efetivas contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros.

[1188] No capítulo III, sobre penalização e aplicação da lei, a convenção pede aos Estados Partes que introduzam em seus ordenamentos jurídicos tipificações criminais que abranjam não apenas as formas básicas de corrupção, como o suborno e o desvio de recursos públicos, mas também atos que contribuem para a corrupção, tais como obstrução da justiça, tráfico de influência e lavagem de recursos provenientes da corrupção. Os Estados Partes devem obrigatoriamente tipificar como crime: o suborno a funcionários públicos, a corrupção ativa a oficiais estrangeiros, a fraude e a apropriação indébita, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça.

[1189] O capítulo IV, sobre cooperação internacional, enfatiza que todos os aspectos dos esforços anticorrupção necessitam de cooperação internacional, tais como assistência legal mútua na coleta e transferência de evidências, nos processos de extradição, e ações conjuntas de investigação, rastreamento, congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção. A convenção inova em relação a tratados anteriores ao permitir assistência legal mútua mesmo na ausência de dupla incriminação, quando não envolver medidas coercitivas. O princípio da dupla incriminação prevê que um país não necessita extraditar pessoas que cometeram atos que não sejam considerados crimes em seu território. Mas a partir da convenção, esses requisitos se tornam mais maleáveis, pois a UNCAC prevê que mesmo crimes que não sejam definidos com os mesmos termos ou categoria podem ser considerados como equivalentes, possibilitando a extradição.

[1190] O capítulo V é uma importante inovação e um princípio fundamental da convenção. Os Estados Partes devem apoiar-se entre si com extensas medidas de cooperação e assistência na recuperação de ativos, a fim de fazer valer os interesses das vítimas e dos donos legítimos desses recursos. Os Estados Partes devem solicitar suas instituições financeiras a: verificar a identidade de seus clientes; determinar a identidade de beneficiários de contas volumosas; aplicar controle reforçado a contas mantidas por altos funcionários públicos; reportar transações suspeitas às autoridades competentes; e prevenir o estabelecimento de bancos sem presença física.

[1191] A Conferência dos Estados Partes (CoSP, na sigla em inglês) foi estabelecida, de acordo com o Artigo 63 da UNCAC, para: melhorar a capacidade dos Estados para implementar a convenção; melhorar a cooperação entre os Estados para alcançar os objetivos da convenção; e promover e rever a implementação da convenção. A CoSP se reúne a cada dois anos e adota resoluções e decisões para o cumprimento de seu mandato.

revisão por pares, o Mecanismo de Revisão da Implementação (IRM, na sigla em inglês)[1192]. O Brasil, até o momento, passou por dois ciclos de revisões. O primeiro, referente aos capítulos III (Penalização e Aplicação da Lei) e IV (Cooperação Internacional) da convenção, ocorreu em 2011 e teve o México e o Haiti como países revisores. O segundo, referente aos capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos), ocorreu em maio de 2022, tendo o México e Portugal como revisores.

Para apoiar os esforços dos Estados Partes em implementar plenamente a convenção, o UNODC oferece assistência técnica em várias áreas temáticas relacionadas à corrupção, tais como prevenção, educação, recuperação de bens, integridade no sistema de justiça criminal, etc. Ainda no âmbito da ONU, a 32ª Sessão Especial da AGNU (UNGASS, na sigla em inglês), em junho de 2021, teve a corrupção como tema.

O Brasil também assinou e ratificou, em 2000, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Criada em 1997, a convenção possui 44 membros, incluindo todos os membros da OCDE mais Argentina, Brasil, Bulgária, Peru, Rússia e África do Sul. O principal objetivo da convenção é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais. A convenção trata, majoritariamente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no contexto do comércio internacional. É o primeiro e único instrumento internacional anticorrupção focalizado no "lado da oferta" do suborno. De acordo com a própria OCDE, após a entrada em vigor da convenção, houve um incremento no número de investigações e condenações nos Estados Partes pelo cometimento de atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

A convenção determina que os Estados signatários criminalizem o oferecimento, a promessa ou a concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções públicas, realize ou dificulte transações na condução de negócios internacionais[1193]. A convenção dispõe ainda sobre a responsabilização de pessoas jurídicas.

Para garantir a eficácia dos termos da convenção, os Estados realizam uma avaliação por pares de maneira sistemática, coordenada pelo Grupo de Trabalho (GT) sobre Suborno em

---

[1192] Por iniciativa do UNODC, em novembro de 2009, mais de mil delegados de 125 países se reuniram em Doha, no Catar, para examinar a implementação da UNCAC. O principal resultado obtido foi a criação de um mecanismo de monitoramento da implementação da convenção. Pelo acordo, todos os Estados são monitorados a cada cinco anos, com o intuito de se avaliar como estão cumprindo suas obrigações. Essa avaliação é feita por um software, que inclui um *checklist* sobre a aplicação da convenção. O IRM é um processo de revisão por pares que auxilia os Estados Partes a implementar efetivamente a convenção. De acordo com os termos de referência, cada Estado parte é revisado por dois pares (sendo um sempre do mesmo grupo regional), que são selecionados por sorteio no início de cada ano do ciclo de revisão. O funcionamento e desempenho do IRM é orientado e supervisionado pelo Grupo de Revisão de Implementação, um grupo intergovernamental aberto de Estados Partes que é um órgão subsidiário da CoSP e foi criado juntamente com o IRM na Resolução 3/1. O primeiro ciclo do IRM começou em 2010 e abrange os capítulos da Convenção sobre Penalização e Aplicação da Lei e Cooperação Internacional. O segundo ciclo, lançado em novembro de 2015, cobre os capítulos sobre Medidas Preventivas e Recuperação de Ativos. O UNODC faz as vezes de secretariado do IRM.

[1193] No sentido de dar efetividade aos termos da convenção, faz-se importante mencionar que, independentemente da nacionalidade, qualquer indivíduo ou entidade que cometa atos de suborno de funcionário público estrangeiro no território de um Estado signatário da convenção da OCDE se sujeita às proibições definidas na convenção.

Transações Comerciais Internacionais da OCDE[1194], responsável por monitorar a adoção de medidas para implementação da convenção nos países signatários[1195]. Esse GT foi criado em maio de 1994 pelo Comitê sobre Investimento Internacional e Empresa Internacional da OCDE, é composto por especialistas na matéria e se reúne quatro vezes por ano, em Paris, para monitorar o cumprimento da convenção em todos os Estados Partes.

Em seu relatório sobre a situação do Brasil, a OCDE aponta que o País avançou com a criação do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, integrado por comissões como a Comissão de Ética Pública, vinculado à Casa Civil, bem como a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção, ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), que implementou um programa de integridade, em 2017. No entanto, a Organização indicou também desafios, como riscos de sobreposição entre Casa Civil e CGU e entre as Diretorias de Promoção de Integridade e de Prevenção da Corrupção, da CGU.

O G20 criou, na Cúpula de Toronto (2010), um GT sobre cooperação internacional, transparência, recuperação de ativos e integridade: GT Anticorrupção. Dele participam, de modo permanente, os países da OCDE, a UE, a Indonésia, a Espanha e a Suíça. Os temas de competência

---

[1194] O GT elaborou duas recomendações, em 2006 e em 2009. A recomendação de 2006 passou por revisão e foi substituída em 2019. Participam dela os países membros da OCDE, além de Brasil, Rússia e Peru. Essa nova recomendação determina que as partes monitorem se empresas ou indivíduos que participam de fluxos de comércio e investimentos internacionais estão em listas de exclusão de organizações como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. A Recomendação de 2009 estabelece melhores práticas para responsabilizar empresas, revisões periódicas, troca de informações, meios de cooperação para recuperar ativos, canais para informar suspeitas de suborno, compromissos com a proteção de denunciantes e incentivos à adoção de mecanismos de controle interno e *compliance* no setor público e na iniciativa privada. São 41 Estados Partes, 34 da OCDE, Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Letônia, Rússia e África do Sul. Essa recomendação foi emendada em 2021, pelo Conselho da OCDE. Pelo novo texto, as Partes da convenção concordaram com novas medidas para reforçar seus esforços em prevenir, detectar e investigar o suborno internacional. Além de melhorar as disposições já incluídas no texto original, de 2009, a emenda de 2021 inclui seções sobre tópicos-chave que surgiram ou evoluíram significativamente na área anticorrupção, incluindo, *inter alia*, o fortalecimento da aplicação das leis de suborno internacional, a abordagem do lado da demanda da corrupção internacional, o aumento da cooperação internacional, a introdução de princípios sobre o uso de resoluções não judiciais em casos de suborno internacional, o incentivo ao cumprimento das leis anticorrupção por parte das empresas e o fornecimento de proteção abrangente e eficaz às pessoas denunciantes. É uma das cinco recomendações da OCDE que compõem a forte estrutura anticorrupção da Organização, abrangendo áreas como impostos, assistência oficial ao desenvolvimento, créditos à exportação e empresas estatais). Para informações mais: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf.

[1195] O processo de monitoramento concluiu, até os dias de hoje, três fases. Na primeira fase, a legislação dos Estados Partes foi objeto de aferição, exclusivamente sob o aspecto da adequação normativa aos termos da convenção. Na segunda fase de monitoramento, foram analisados a estrutura do país para aplicar as leis em vigor e os avanços concretos e efetivos promovidos pelos países signatários, referentes às recomendações da primeira fase e à própria convenção. Na terceira fase, foram aferidos os avanços efetivos promovidos pelos Estados Partes referentes às recomendações da segunda fase de avaliação, bem como questões originadas de mudanças legais ou institucionais. Além disso, foram objeto de avaliação na fase 3 algumas questões transversais, como a lavagem de dinheiro, a extradição e a cooperação internacional. O processo de avaliação é realizado, primeiramente, por meio de respostas a um questionário padrão e outro específico para o país, enviados pelos avaliadores, que são membros da Secretaria do GT sobre Suborno e autoridades apontadas por dois Estados Partes da convenção. Posteriormente, os avaliadores visitam os países que estão sendo monitorados e verificam, pessoalmente, se os avanços apontados no relatório estão efetivamente sendo promovidos. Para isso, são feitas reuniões com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e de representantes de órgãos e entidades cujas atribuições estejam ligadas aos temas da convenção, além de representantes da sociedade civil e de entidades privadas. A CGU é o órgão responsável por coordenar internamente as avaliações em que o Brasil é país avaliado ou avaliador, além de conduzir a participação brasileira no Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE.

do GT vem sendo, ademais, objeto de declarações de líderes, estudos, relatórios e diretrizes do G20. O GT é presidido pela presidência rotativa do G20. A cada ano, ele origina princípios, diretrizes e análises específicas para países, além de formular planos de ação plurianuais – em geral, bienais – que seguem a "moldura estratégica de Pittsburgh". Essa moldura estabelece que os planos devem, no mínimo, encorajar as partes a ratificar a UNCAC; a participar do GT da OCDE; e a cooperar com a sociedade civil e empresarial. O GT incentiva a adoção de códigos de conduta, bem como medidas de fomento à transparência e integridade e de combate à lavagem de dinheiro e ao suborno, por meio de legislações internas. Para tanto, o GT coopera com entidades como o Banco Mundial, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o B20 (comunidade empresarial) e o C20 (sociedade civil).

O atual plano de ação anticorrupção do G20 (2022-2024) estabeleceu uma agenda baseada em três pilares. Primeiro, a implementação dos compromissos do G20, como a utilização do relatório de prestação de contas para aprofundar a implementação de leis domésticas aderentes aos objetivos do G20. Segundo, o fomento a parcerias e à competição, por meio de medidas como trocas de informações entre especialistas e o estímulo à concorrência em compras públicas. Terceiro, a identificação de novos desafios, como a necessidade de criar indicadores para mensurar a corrupção; de aprofundar a compreensão da ligação entre gênero e corrupção; e de prevenir o uso de fluxos de comércio e investimento em favor da corrupção.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996) prevê medidas para a prevenção, detecção, investigação e punição de atos de corrupção, bem como para a recuperação dos lucros da corrupção. Esse instrumento definiu corrupção de uma forma abrangente – corrupção ativa e passiva direta e indireta – e serve de base para processos de extradição de indivíduos envolvidos em atos de corrupção, inclusive nos casos em que os Estados Partes possuam tratados bilaterais de extradição. A convenção foi ratificada pelos 34 Estados, e o Brasil fez uma reserva (Artigo XI, 1, c) ao depositar seu instrumento[1196]. A autoridade brasileira encarregada pelo tema é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A Resolução 1784/2001 da Assembleia da OEA (AG-OEA) estabeleceu, por sua vez, um mecanismo de monitoramento de implementação da convenção de 1996, consagrado em seu anexo ("Relatório de Buenos Aires"). Esse anexo estabelece que o mecanismo de monitoramento é integrado pelos Estados Partes, sendo composto por dois órgãos, a Conferência dos Estados (político), que publica as diretrizes para cooperação hemisférica, e o Comitê de Especialistas (técnico), que afere a implementação da convenção, contando, para tanto, com a cooperação dos Estados, que preenchem voluntariamente formulários enviados pelo Comitê. O Comitê remete seus relatórios à Conferência, que os publica. Em 2018, por exemplo, o relatório do comitê sobre o Brasil aferiu a implementação de disposições da convenção relativas a itens como contratação de funcionários públicos e proteção de denunciantes (*whistleblowers*), temas que foram objeto de uma lei de 2016 que extinguiu cargos de confiança e de um projeto de lei, respectivamente.

A Cúpula das Américas de Lima (2018), além disso, em sua declaração de líderes, reafirmou o compromisso hemisférico com a governança democrática, a proteção de denunciantes, a transparência, o estímulo a sistemas íntegros de financiamento de campanhas, a cooperação contra a lavagem de dinheiro e o desenvolvimento de sistemas de contratação pública idôneos.

[1196] Artigo XI, 1, c: "Qualquer ação ou omissão praticada por qualquer pessoa que, por si ou interposta pessoa, busque a adoção, pela autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente para si ou para outra pessoa, qualquer benefício ou vantagem, haja ou não prejuízo ao patrimônio do Estado."

Por meio da Decisão nº 29/02, o Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) referendou, entre outros acordos, as decisões de nº 17/2002 e nº 18/2002, sobre combate à corrupção nas fronteiras entre os Estados Partes do bloco e entre os Estados Partes, a Bolívia e o Chile, respectivamente. A Decisão nº 21/2019 do CMC, por sua vez, orientou o Grupo Mercado Comum (GMC) a estabelecer um plano de ação de combate à corrupção, com mecanismos de cooperação técnica e jurídica, bem como troca de informações e de experiências. O mandato para elaboração desse plano foi anunciado pelos Estados Partes em comunicado conjunto da Cúpula do Vale dos Vinhedos (2019), ao término da presidência *pro tempore* brasileira. O mandato inclui o intercâmbio de informações, cooperação internacional, troca de experiências e participação da sociedade civil dos Estados Partes.

Na LIX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em Montevidéu, em 2021, os países do bloco adotaram o Acordo do MERCOSUL para Prevenção da Corrupção no Comércio e nos Investimentos Internacionais. Esse projeto, aprovado pelo CMC em abril de 2022, busca padronizar o tratamento conferido ao combate à corrupção em transações internacionais e faz referência a instrumentos do bloco, como o Protocolo de Las Lenãs. Esse acordo foi efetivamente assinado em 6 de julho de 2022, mas ainda não foi ratificado pelos Estados do bloco. Sua vigência ocorrerá 60 dias após a ratificação do tratado por ao menos dois de seus signatários.

Entre os países do BRICS, destaca-se o GT sobre Combate à Corrupção (2015), sendo presidido por cada presidência de turno do agrupamento. Esse GT foi relembrado no comunicado ministerial sobre corrupção de 2022 dos BRICS. Nele, as partes reconhecerem a UNCAC como moldura fundamental sobre o tema do combate à corrupção, em eixos como paraísos fiscais, recuperação de ativos e cooperação internacional. Nesse comunicado, as partes também reiteraram o compromisso com medidas como a troca de informações; compartilhamento de boas práticas; desenvolvimento de mecanismos internos de controle; adoção de medidas civis, administrativas e penais de prevenção e punição de atos de corrupção, bem como implementação dos padrões do GAFI para combate ao terrorismo e à corrupção. Em 2022, teve lugar, ainda, um *workshop* sobre combate à corrupção, que reuniu 60 participantes de governos empresas e instituições de ensino dos países do BRICS. Nesse evento, debateu-se a interface entre os temas do combate à corrupção e do desenvolvimento econômico.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se destaca a *Rede de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*, criada por decisão unânime dos Procuradores-Gerais no XVI Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, que ocorreu em Brasília (2018). Seus objetivos são favorecer o intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos sobre legislações e iniciativas nacionais; fomentar a estruturação de um quadro normativo e institucional para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro nos países da Comunidade; e estabelecer pontos de contato e encontros periódicos no âmbito da Rede com o objetivo de discutir temas específicos. A coordenação da Rede é assegurada pelo Ponto de Contato do Ministério Público do Brasil.

No que diz respeito à cooperação entre América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em que o Brasil está com a participação suspensa, costumava organizar reuniões ministeriais e emitir declarações sobre luta contra a corrupção.

b) Índices de corrupção

i. *Corruption Perception Index* (CPI)

Desde 1995, a Transparência Internacional[1197] publica o relatório anual *Corruption Perception Index* (CPI), que ranqueia 180 países e territórios pelo nível percebido de corrupção no setor público, de acordo com especialistas e empresários. O *ranking* baseia-se em treze fontes de dados independentes e varia de zero (muita corrupção) a cem (pouca corrupção)[1198]. No último CPI (2021), a média ficou em 43/100, sendo que dois terços dos países ficaram abaixo dos 50/100. Enquanto 25 países melhoraram suas médias, 23 pioraram. O Brasil (68) e outros 130 países, mantiveram suas médias. Desde 2012, 27 países tiveram suas piores médias[1199]. A região com a maior média foi a Europa Ocidental e a UE (66), enquanto a África Subsaariana teve a menor média (33)[1200], com 44 dos 49 países ainda com médias abaixo de 50/100. No mesmo lugar que o Brasil no *ranking* (96ª posição) estão: Argentina, Indonésia, Lesoto, Sérvia e Turquia.

No CPI 2021, os primeiros países são Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia, cada um com uma pontuação de 88. Noruega (85), Cingapura (85), Suécia (85), Suíça (84), Países Baixos (82), Luxemburgo (81) e Alemanha (80) completam os dez primeiros colocados. Países que enfrentam conflitos armados ou que apresentam governos autoritários tendem a obter as notas mais baixas, como Venezuela (14), Afeganistão (16), Coreia do Norte (16), Iêmen (16), Guiné Equatorial (17), Líbia (17) e Turcomenistão (19). Alguns países merecem destaque, como a Armênia, Angola e Coreia do Sul, que subiram, em relação ao CPI 2017, respectivamente, 14, dez e oito posições no *ranking*. Em contrapartida, Venezuela, Honduras, Nicarágua e Canadá perderam, respectivamente, quatro, seis, seis e oito posições.

O CPI 2021 evidencia uma correlação positiva entre corrupção e autoritarismo. Os resultados mostram que em países onde há maior proteção das liberdades civis e políticas a corrupção geralmente é menor. As liberdades de associação e expressão são fundamentais para um mundo livre da corrupção. Do mesmo modo, o relatório evidencia que a proteção dos direitos humanos é outra faceta crucial na luta contra a corrupção, pois os países que violam liberdades civis possuem geralmente as menores médias.

ii. *Global Corruption Index* (GCI)

Elaborada pela empresa *Global Risk Profile*[1201] e abrangendo 196 países, a quarta edição do *Global Corruption Index* (GCI) mostra a exposição ao risco de corrupção proveniente tanto do setor público quanto do privado. O GCI conta com vários métodos de coleta de dados que refletem

---

[1197] Organização sem fins lucrativos sediada em Berlim que atua internacionalmente desde sua criação, em 1993.

[1198] As fontes provêm de doze instituições distintas, incluindo o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial, e capturam a percepção da corrupção no setor público nos últimos dois anos. A Transparência Internacional não está envolvida na produção de nenhum desses dados. Apenas países com três ou mais fontes de dados disponíveis são contabilizados no relatório. O cálculo do CPI considera diferentes aspectos da corrupção, como suborno, desvio de fundos públicos e o processamento eficaz de casos de corrupção, que garanta estruturas legais adequadas, acesso à informação e proteção legal para denunciantes, jornalistas e investigadores. Como ponto negativo, o CPI não mensura algumas atividades como fraude fiscal, lavagem de dinheiro, sigilo financeiro ou fluxos ilícitos de dinheiro.

[1199] Entre eles, Austrália (73), Bélgica (73), Botsuana (55), Canada (74), Hungria (43), Israel (59), Países Baixos (82), Nicarágua (20), Polônia (56), Sérvia (38), Sudão do Sul (11), Suíça (84), Turquia (38) e Venezuela (14).

[1200] A média das Américas foi 74/100, do Oriente Médio e norte da África foi 39/100, da Ásia-Pacífico foi 45/100 e do Leste Europeu e Ásia Central foi 36/100.

[1201] Empresa sediada na Suíça e especializada em gestão de riscos de terceiros.

a variedade de formas disponíveis para estimar a corrupção. Esses métodos incluem tanto dados obtidos através de pesquisas (de percepção, de experiência) quanto dados concretos coletados a nível nacional ou supranacional[1202]. O GCI também inclui questões relacionadas a crimes de colarinho branco e mais especificamente à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O processo de agregação converte todos os dados em uma escala de zero a cem, onde zero representa o menor risco de corrupção e crimes de colarinho branco, e cem corresponde ao maior risco de corrupção e crimes de colarinho branco.

Os dez países mais bem colocados no GCI 2021 foram: Finlândia, Noruega, Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia, Estônia, Austrália, Reino Unido, Islândia e Irlanda. Os últimos dez países no *ranking* foram: Eritreia, Venezuela, Burundi, Somália, Sudão do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Iêmen, Líbia, Síria e Coreia do Norte. A média mundial foi 46,1. A Europa possui a melhor média (29,7), enquanto a África detém a pior (58,8). As demais regiões obtiveram as seguintes médias: Oceania (39,6), América do Norte (43,6), América do Sul (47) e Ásia (50,4). O Brasil subiu cinco posições em relação ao GCI 2020 e ficou com uma média de 42,98, ocupando a 80ª posição no *ranking* dos países. Entre os países da América do Sul, o Brasil ocupa a 6ª colocação, atrás de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Equador.

[1202] Seis indicadores são considerados para calcular o GCI, quatro focados em corrupção e dois em crimes do colarinho branco: o *status* de ratificação das principais convenções – da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas (ONU); o nível de percepção de corrupção pública (Índice de Corrupção da Transparência Internacional, dados do Banco Mundial, dados da Organização Mundial de Projetos de Justiça); a experiência relatada de corrupção pública e privada (CPI da *Transparency International*, Pesquisa Empresarial do Banco Mundial); uma seleção de características do país estreitamente ligadas à corrupção; padrões de crimes de colarinho branco; lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O GCI é composto de 43 variáveis construídas com base em conjuntos de dados que são exclusivamente emprestados de onze entidades reconhecidas internacionalmente (incluindo a ONU, a OCDE, o GAFI, o Banco Mundial, a Transparência Internacional, a Iniciativa Global e o Fórum Econômico Mundial).

IV. Guerra cibernética e crimes cibernéticos

a) Espaço cibernético: origens e desafios

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) levou à digitalização de amplas dimensões da sociedade, conformando o espaço cibernético. Caracterizado por aspectos físicos e virtuais, constitui instrumento central de várias atividades, de atores privados ou estatais, incluindo a criminalidade e o conflito. Com a expansão das redes, usuários e aparelhos conectados à *internet*, em suas múltiplas dimensões, emergem questões técnicas, como segurança do tráfico e da estocagem de dados, e políticas[1203], como regulação desse meio, pretensamente anárquico e transnacional, impostas pelo aumento do número e da complexidade de ataques cibernéticos.

No âmbito das relações internacionais, o espaço cibernético configura o quinto espaço de conflito geopolítico, após os espaços territorial, marítimo, aéreo e sideral, com características e desafios específicos, ensejando estratégias ofensivas e defensivas, tentativas de regulação e o surgimento de guerras híbridas. Não se trata de um espaço isolado e restrito a si mesmo, mas de uma extensão do mundo real, com implicações em ambas as dimensões, capazes de acentuar rivalidades e dificultar a cooperação internacional.

b) Guerra cibernética

Entende-se por guerra cibernética (ou ciberguerra) uma modalidade de guerra que envolve o uso de ataques digitais contra um Estado via redes de computadores, causando danos informacionais comparáveis aos das guerras físicas ou prejudicando sistemas computacionais relevantes. São perpetrados por atores estatais, ou indivíduos com auxílio estatal, com interesses políticos, inclusive como instrumento adicional a ações militares convencionais e guerras híbridas[1204]. Trata-se de definição não pacificada, visto que ainda há intenso debate entre especialistas sobre qual seria a definição de guerra cibernética; contudo, países como Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Rússia, Índia, China, Israel, Irã e Coreia do Norte desenvolveram capacidades cibernéticas para engendrar operações ofensivas e defensivas. O tema é tratado desde os anos 2000 e não produziu nenhum tratado internacional vinculante. Cada vez mais, os Estados se valem de operações cibernéticas, mesclando suas particularidades com elementos de guerras convencionais, o que aumenta a possibilidade de que uma dessas operações tenha como consequência confrontações físicas e violência.

[1203] Segundo a imagem do *iceberg*, a *internet* pode ser apresentada em três níveis de acesso: a *surfaceweb*, a *deepweb* e a *darkweb*. A *surfaceweb* é indexada e de livre acesso, representando ~4% da internet; a *darkweb* não é indexada e o acesso é criptografado e restrito para preservar o anonimato, o que é explorado por diversos grupos criminosos e terroristas para operações ilegais (comércio de drogas, armas, propriedade intelectual e conteúdos sensíveis roubados, conteúdos ilegais, violência etc.).

[1204] Na definição de Hunter (2014), guerras híbridas são "campanhas sofisticadas que combinam, em baixo nível, ações convencionais e operações especiais; mais ações virtuais e espaciais ofensivas; e operações psicológicas que usam as mídias sociais e tradicionais para influenciar a percepção de populares e a opinião pública internacional". Segundo Limnell (2015), esse modelo de confronto pode ser considerado como mais eficaz, visto que busca objetivos políticos, podendo dispensar uma grande extensão de uso das forças armadas e violentas, fazendo uso de outras ferramentas. É possível compreender, então, que o foco tem se estendido cada vez mais para além das ações entendidas como "convencionais". Diferentes definições sugerem um novo tipo de guerra, enquanto outras afirmam que ela não se trata de tipo novo, mas sim um arsenal de recursos e ferramentas que aumentam ao longo do tempo.

A importância da guerra cibernética para a política internacional é percebida por posições como a de Paulo Shakarian, ex-militar norte-americano, hoje professor universitário e especialista em inteligência contra ameaças cibernéticas. Para o acadêmico, que faz alusão à clássica definição de Clausewitz, a guerra cibernética é a continuação da política por meio de ações no ciberespaço por parte de atores estatais, ou atores não estatais com apoio ou orientação significativa de seus Estados, que constituem séria ameaça à segurança de outro Estado, ou uma ação da mesma natureza adotada como resposta a uma ameaça à segurança deste Estado, seja esta ameaça verdadeira ou percebida.

Ciberataques podem prejudicar infraestruturas de todo tipo, incluindo fornecimento de energia, água, combustível, comunicações e transportes. Até mesmo o mercado de ações pode ser alvo de ações de guerra cibernética. Há várias modalidades de guerra cibernética, que representam uma multiplicidade de ameaças contra um Estado. Em seu nível mais superficial, ataques cibernéticos podem ser usados como suporte em uma guerra tradicional, como no caso de usar ciberataques para tornar inoperantes sistemas de defesa aérea para facilitar um ataque com aviões. Há também a possibilidade de ciberespionagem, que não é um ato de guerra, mas pode vir a causar tensões substanciais entre nações, a exemplo dos escândalos envolvendo os EUA na primeira metade da década de 2010, que tiveram como alvos países como Brasil e Alemanha. Outra modalidade de ciberguerra envolve a exploração de vulnerabilidade de componentes de um sistema, como computadores e satélites, para interceptação de informações, ordens e comunicações, ou para entrada de comandos maliciosos, que levam a ações que podem danificar e até mesmo inutilizar um sistema. Exemplo que é tido como um marco para o tema é o caso Stuxnet (2010), um *software* malicioso provavelmente originado em Israel e supostamente usado como uma arma cibernética em conjunto com os EUA na Operação Jogos Olímpicos a partir de 2006, que, por meio de computadores industriais, se espalhou por pontos críticos de infraestrutura industrial em vários países, sobretudo o Irã, afetando o sistema operacional SCADA da Siemens e causando a queda da capacidade operacional da centrífuga de Natanz, utilizada para enriquecimento de urânio, em 30%, devido a várias interrupções de processos causadas por problemas técnicos, depois ligados ao Stuxnet.

c) Crimes cibernéticos

São perpetrados sobretudo por atores privados, com interesses privados, associado a crimes transnacionais e nacionais no ambiente virtual. O tema é tratado desde os anos 1990 por diversas instâncias e é contemplado em tratados internacionais de escopos variados, porém não existe tratado próprio no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

d) Ataques cibernéticos

São esforços para roubar, alterar, expor, desativar ou destruir informações por meio de acesso não autorizado a um computador ou a uma rede de computadores. A estratégia básica de ataque é explorar uma vulnerabilidade não corrigida do sistema ou uma má configuração, incluindo o comportamento de pessoas e empresas. São orientados por custos de operação, relativamente baixos por causa da dificuldade de atribuição de autoria e origem, e objetivos de

acesso, influência ou lucro. A maioria dos ataques[1205] se dá em ambiente doméstico, via *web*, com objetivos financeiros, por indivíduos, de efeitos privados e alcance limitado. Ataques mais sofisticados envolvem Estados ou grupos altamente especializados que contam com alguma ajuda estatal. São exemplos as operações de espionagem, com roubo de dados sensíveis e de propriedade intelectual para fins políticos ou econômicos, de sabotagem técnica e de perturbação social, sobre a rede ou sobre a informação. Em todos os casos, compromete-se a confiança na base do funcionamento de sistemas sociais, econômicos e políticos, inclusive o sistema internacional.

O primeiro ataque data de 1988[1206]; a primeira "guerra virtual" data de 2007, na Estônia[1207]. O cenário muda com o caso Stuxnet, em 2010. Outros casos notórios são Snowden[1208], Sony[1209], invasão dos sistemas de distribuição de eletricidade na Turquia[1210], eleições nos EUA[1211], WannaCry[1212], NotPetya[1213], SolarWinds[1214] e Colonial Pipeline[1215]. Segundo consultorias de segurança, em 2021, as perdas globais podem chegar a US$ 6 trilhões, sendo o Brasil o 5º país mais atingido; 20% da usuários globais tiveram dados vazados em 2021. Destaca-se o mega vazamento brasileiro em janeiro[1216] e os ataques em dezembro contra *sites* do Ministério da Saúde, do Sistema Único de Saúde (SUS), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), do Ministério da

---

[1205] Exemplos comuns são *phishing*, negação de serviço, usurpação de sistemas, *malwares* e *ramsonwares*. Os setores mais afetados são o financeiro e o industrial. A principal origem de ataques é interna. As maiores fontes de ataques partem do território dos EUA, China e Rússia; os maiores destinos de ataques são os maiores mercados de usuários conectados e economicamente ativos, como os EUA e países europeus.

[1206] 1988. "*The Morris worm*" causou quedas de internet, mas danos limitados pela própria extensão das redes.

[1207] 2007. Primeiro episódio de "guerra virtual", durante um mês, de ofensiva contra *internet* da Estônia, inundando tráfego e derrubando páginas e serviços, como reação a retirada de uma estátua de um soldado soviético da 2ª Guerra Mundial. Estônia contou com cooperação dos EUA e de Israel. O episódio motivou a organização de estruturas cibernéticas no país, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na UE. Foi atribuído à Rússia.

[1208] 2013. Divulgação de documentos ultrassecretos de amplo projeto de espionagem eletrônica realizado pelos EUA contra sua própria população e empresas, além de empresas estrangeiras (Petrobrás) e autoridades internacionais (Dilma Rousseff, Brasil; Angela Merkel, Alemanha). Comprometeu a credibilidade dos EUA junto a opinião pública, parceiros e aliados internacionais.

[1209] 2014. *Hackers* roubam dados da Sony Pictures e publicam *online*. Atribuído à Coreia do Norte.

[1210] 2015. *Hackers* iranianos invadiram sistemas de distribuição de eletricidade na Turquia, causando uma interrupção de doze horas no fornecimento de energia em cerca de metade do país, incluindo as duas principais cidades turcas, Ancara e Istambul.

[1211] 2016. Suposta interferência russa com campanhas de desinformação, polarizando a ambiente político e social do país, favorecendo a vitória de Trump, inclusive com a espionagem do diretório do Partido Democrata.

[1212] 2017. *Ramsonware* (o roubo do acesso a dados, que somente são liberados mediante o pagamento de um resgate em criptomoedas) que derrubou mais de 200 mil computadores em 150 países por quatro dias. Atingiu infraestrutura crítica de alguns países, como sistema de saúde britânico (NHS, na sigla em inglês, onde mais de 70 mil dispositivos, desde computadores a refrigeradores e equipamentos de ressonância magnética, foram afetados, levando à interrupção de serviços não emergenciais). Foi atribuído à Coreia do Norte.

[1213] 2017-2018. Focado no setor privado, apagando dados de milhares de computadores de bancos, jornais, empresas de eletricidade na Ucrânia, com prejuízos estimados em US$ 10 bilhões. Foi atribuído à Rússia.

[1214] 2020. Mais extenso ataque cibernético, indetectável por meses e atingiu 18 mil companhias, incluindo a Microsoft, e instituições governamentais dos EUA, que utilizavam um software da empresa SolarWinds. Não se sabe a extensão dos danos perpetrados. Investigações apontam para grupos com elos russos.

[1215] 2021. *Hackers* desligaram um dos maiores dutos de combustível dos EUA, responsável por 45% da oferta para a Costa Leste, forçando o operador a pagar US$ 4,4 milhões para restaurar o serviço.

[1216] Base de dados comercializada na *darkweb* com dados cadastrais de praticamente toda a população brasileira, incluindo registro de óbitos. Embora haja suspeitas de que os dados sejam do SERASA, não se comprovou a origem do vazamento. Entre as informações, comercializadas estavam CPF, RG, nome, data de nascimento, veículos e CNPJs, endereços, fotos, escolaridade e renda.

Economia, da CGU, etc. Mais de 50 países vêm desenvolvendo capacidade ofensiva e defensiva, com estruturas e orçamentos dedicados.

Os EUA são o principal alvo de ataques cibernéticos. Analistas apontam para um problema de concepção na abordagem norte-americana, expressadas pelas políticas de defesa e de estratégias cibernéticas, executadas pelo Comando Cibernético[1217] e pela Agência de Cibersegurança dos EUA (CISA, na sigla em inglês), centradas em operações defensivas e em cenários de ataques a infraestruturas críticas, que não se concretizaram. Haveria demasiada atenção a preservação de redes e ausência de estratégias sobre integridade da informação, tornando-o mais vulnerável a campanhas de desinformação. Há reposicionamento em 2018, como resposta à intervenção estrangeira às eleições de 2016, orientando por maior capacidade ofensiva[1218] e de dissuasão, como sanções e responsabilização internacional. Os EUA concentram-se em entendimentos bilaterais para superação de crises, mas há iniciativas multilaterais de escopo limitado, como nos Five Eyes (FVYE) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Expressão de *sharp power*, os maiores ataques cibernéticos proveriam da Rússia e da China, cujas estratégias são diferentes. A China emprega operações de espionagem industrial, para o seu próprio desenvolvimento econômico, desde pelo menos a gestão Clinton, com entendimentos pontuais em Obama, mas exacerbação em Trump, na guerra comercial e associação ao 5G, questões de controle de tecnologia, da rede e de protocolos de comunicação para futuras aplicações, como "internet das coisas" (IoT, na sigla em inglês). A Rússia, de economia menor e menos desenvolvida, destaca-se em operações de desinformação para avançar interesses via desestabilização política e social de rivais, além de operações tradicionais. Ambos desenvolvem fronteiras cibernéticas sobre seus territórios, utilizam-se de ataques como moeda de troca de negociações, patrocinam grupos para minar a confiança em instituições no exterior, além de promover coesão social no seu interior. Somam-se Coreia do Norte e Irã, inclusive com operações de mineração clandestina e roubo de criptomoedas, como forma de contornar sanções internacionais.

e) Arcabouço jurídico-institucional internacional

Embora ainda não haja um arcabouço jurídico com abrangência e aceitação global, há tentativas por várias partes de instituir estruturas legais para definir o que é aceitável e o que não é no que concerne à guerra cibernética.

O mais conhecido deles é o Manual Tallinn, um documento acadêmico não vinculante que estuda como o Direito Internacional (em especial o direito à guerra e o Direito Internacional Humanitário) se aplica a conflitos cibernéticos. O Manual, redigido entre 2009 e 2012 com o apoio do Centro de Excelência de Ciberdefesa Cooperativa da OTAN (CCDCOE, na sigla em inglês), foi publicado pela primeira vez em 2013 pela *Cambridge University Press*. O Manual ganhou uma segunda edição, Tallinn 2.0, publicado em 2017 como um livro, expandindo o escopo da primeira edição. De forma resumida: a primeira parte lida com a relação entre o Direito Internacional e o ciberespaço, enquanto a segunda parte discorre sobre a relação entre segurança e paz internacional e atividades cibernéticas, com a parte final se aplicando à lei dos conflitos cibernéticos em guerra (este o escopo original de Tallinn 1.0). Alguns pontos relevantes dentro das regras do Manual: Estados não teriam soberania sobre a *internet*, mas teriam soberania sobre componentes da *internet*

[1217] Criado em 2009, entrou em operação em 2010.

[1218] Genebra, 16 de junho de 2021: entregou a Putin uma lista de 16 setores específicos, definidos como críticos para a política dos EUA, do setor energético à distribuição de água, que representariam limites de ataque.

dentro de seus territórios; o mero fato de um ataque cibernético originar-se no território de um Estado e de um ataque cibernético ser conduzido por meio da infraestrutura cibernética de um Estado não é suficiente para que se lhe atribua o ataque; embora um ataque cibernético não esteja no mesmo nível de um ataque armado convencional, isso não dá aos Estados o direito de uso ou ameaça de uso da força. Cumpre lembrar, novamente, que não são considerações vinculantes. Para o futuro, já está em curso o processo de revisão e expansão da obra para o Manual Tallinn 3.0, ainda sem data prevista para publicação, mas que buscará adequar as práticas cibernéticas recentes ao Direito Internacional, com a inclusão de temas como mecanismos de responsabilização e solução de ambiguidades.

O próprio CCDCOE, sediado também em Tallinn, na Estônia, foi construído em 2008 na esteira dos ciberataques sofridos pelo país báltico em 2007, atribuídos pelo governo estoniano à Rússia, que revelaram pela primeira vez a vulnerabilidade dos sistemas de informação e comunicações dos países membros da OTAN. O Centro busca melhorar a interoperabilidade entre as defesas cibernéticas relacionadas à OTAN, aperfeiçoar a segurança da informação e a educação e capacitação relacionadas à ciberdefesa, analisar aspectos legais da defesa cibernética, entre outras atribuições.

Dentro da União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), há a formação de um arcabouço institucional relacionado à questão da segurança cibernética. Lançada em 2017, a Agenda Global de Cibersegurança (GCA, na sigla em inglês) é uma estrutura legal voltada à cooperação internacional, que visa a aperfeiçoar a confiança e a segurança na sociedade da informação. A GCA foi concebida para encorajar colaboração com e entre todos os parceiros relevantes, partindo de iniciativas já existentes para evitar esforços duplicados. Há cinco pilares sobre os quais a GCA se sustenta: medidas legais, medidas técnicas e procedimentais, estruturas organizacionais, construção de capacidades e cooperação internacional. Também dentro da UIT, há a formação de Equipes Nacionais de Resposta a Incidentes Computacionais (CIRTs, na sigla em inglês), que servem como pontos focais para coordenar respostas a ataques cibernéticos de forma imediata e eficiente. Atualmente, há cerca de 120 CIRTs no mundo – na América do Sul, apenas Bolívia, Guiana e Suriname não dispõem de uma equipe. Finalmente, a UIT criou o Índice Global de Cibersegurança (GCI, na sigla em inglês), como uma referência confiável para medir o comprometimento dos países com a cibersegurança em nível global. A edição mais recente do GCI (GCIv4) foi lançada em 2020; o Brasil ocupou a 18ª posição entre os 194 países avaliados, crescimento de 52 posições e terceiro lugar no continente americano, atrás somente de EUA e Canadá.

O Conselho da União Europeia (EU) criou, em 2019, uma estrutura que permite à UE impor medidas restritivas direcionadas (sanções) para conter e responder a ataques cibernéticos que constituam ameaças externas ao bloco ou aos seus Estados-Membros, incluindo ataques contra terceiros Estados ou organizações internacionais em que medidas restritivas sejam consideradas necessárias para atingir os objetivos da Política Comum de Segurança e Defesa.

No âmbito do Conselho da Europa, pode ser mencionada a Convenção contra a Criminalidade Cibernética, conhecida como Convenção de Budapeste, que busca promover uma política criminal comum que vise a proteger a sociedade contra a criminalidade no ciberespaço mediante adoção de legislação adequada e melhoria da cooperação internacional. A convenção é o primeiro tratado internacional sobre crimes cometidos por meio da *internet* e outras redes de computadores, tratando particularmente de violações de direitos autorais, fraudes relacionadas a computadores, pornografia infantil e violações de segurança de redes. Ele também contém uma série de poderes e procedimentos como a busca de redes de computadores e interceptação.

Assinada em 2001 e em vigor desde 2004, a convenção conta com 67 Estados Partes, incluindo a maior parte da UE, os EUA, a Argentina e o Chile. O Brasil foi oficialmente convidado a aderir à convenção em 2019 e efetivamente o fez em 2022, após depositar seu instrumento de adesão. A Convenção de Budapeste congrega grande número de países com os quais o Brasil compartilha a maior parte dos casos de cooperação jurídica internacional hoje em tramitação e serve de base de colaboração contra ampla variedade de delitos perpetrados por via cibernética. O País contará com ferramenta adicional para combater de forma efetiva o crime cibernético, que exige meios de cooperação internacional céleres, mediante os quais os órgãos nacionais responsáveis possam requerer e compartilhar, em tempo hábil, as provas necessárias. As autoridades brasileiras terão, assim, acesso mais ágil a provas eletrônicas produzidas sob jurisdição estrangeira, o que repercutirá positivamente em termos de persecução penal dos crimes cibernéticos.

O tema é debatido no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no âmbito da agenda digital e está presente nos capítulos políticos e de cooperação do Acordo de Associação com a UE. O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) conta com Subgrupo de Cibersegurança no Grupo de Trabalho (GT) de Defesa, sob a liderança brasileira. Bilateralmente, é objeto de cooperação entre Brasil e Paraguai por meio de Itaipu, com foco no setor elétrico e outros países, como em grandes eventos. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo mantém programa de segurança cibernética, que visa à promoção de pesquisa, ao fortalecimento da capacidade técnica (incluindo treinamento e exercícios cibernéticos) e ao desenvolvimento de políticas de segurança cibernética nas Américas. Há referências em comunicados conjuntos com diversos parceiros, e organizações, como G20 e BRICS[1219].

No âmbito multilateral, a regulação da segurança cibernética é limitada e avança muito lentamente. A Convenção de Palermo não aborda diretamente a dimensão cibernética. Há discussões quanto ao enquadramento do tema sob a convenção e seus protocolos e a necessidade de instrumentos legais específicos para eliminar eventual vácuo legal.

Em 2019, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) decidiu, por meio da Resolução 74/247 de 2019, estabelecer o Comitê Intergovernamental *Ad Hoc* para Elaborar uma Convenção Internacional Abrangente sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminais. Ele tem o mandato de elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminais, levando em plena consideração os instrumentos e esforços internacionais existentes nos níveis nacional, regional e internacional sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminosos.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) é a principal instância da ONU que lida com criminalidade no ambiente cibernético. Ele assessora o GT de Composição Aberta (2011), criado sob a Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (1992) para elaborar estudos sobre esse tipo de crimes; conta com um Programa Global sobre Crimes Cibernéticos (2013), para dar assistência aos Estados sobre o tema; e serve como Secretariado para o Comitê *Ad Hoc* supramencionado, que deve elaborar uma proposta de convenção internacional, a ser apresentada na 78ª sessão da AGNU, em 2023-2024.

O Escritório de Contraterrorismo da ONU (UNOCT, na sigla em inglês) mantém programa de segurança cibernética e novas tecnologias, que visa melhorar as capacidades dos Estados-

[1219] Em 2020, houve o estabelecimento do Canal de Segurança da Informação Rápida do BRICS para permitir que os bancos centrais dos países do BRICS troquem informações sobre ameaças cibernéticas e compartilhem experiências no combate a ataques cibernéticos na esfera financeira.

Membros e das organizações privadas na prevenção e na mitigação da utilização indevida de desenvolvimentos tecnológicos por terroristas e extremistas violentos. Isso inclui o combate à ameaça de ataques cibernéticos perpetrados por terroristas contra infraestruturas críticas, bem como o desenvolvimento do uso de mídias sociais para coletar informações de código aberto e evidências digitais para combater o terrorismo online e o extremismo violento, respeitando os direitos humanos. O projeto também visa a mitigar o impacto e recuperar e restaurar os sistemas visados, caso esses ataques ocorram. Na última revisão da Estratégia Global de Contraterrorismo, os Estados-Membros expressaram preocupação com o uso crescente de TIC por terroristas, em particular a *internet* e outros meios de comunicação, e o uso de tais tecnologias para cometer, incitar, recrutar, financiar ou planejar atos terroristas. Em 2017, pela Resolução 2341, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) conclamou os Membros "*to establish or strengthen national, regional and international partnerships with stakeholders, both public and private, as appropriate, to share information and experience in order to prevent, protect, mitigate, investigate, respond to and recover from damage from terrorist attacks on critical infrastructure facilities, including through joint training, and use or establishment of relevant communication or emergency warning networks*".

Vale mencionar, ainda, que a ONU criou, desde 2004, seis grupos de peritos para discutir questões relacionadas a tecnologias da informação e comunicações e segurança internacional. O Grupo de Peritos (GGE, ena sigla em inglês) mais recente (2019-2021), focado no comportamento responsável de estados no espaço cibernético no contexto da segurança internacional, presidido pelo embaixador brasileiro Guilherme Patriota. Seu relatório foi submetido à AGNU em 2021 com recomendações em seis pontos: cooperação bilateral, regional e multilateral para criar entendimentos comuns sobre o tema; maior troca de visões sobre normas, regras e princípios; maior cooperação internacional e construção de capacidades; engajamento de outros participantes, como a sociedade civil, academia e setor privado; requisitar que o Instituto das Nações Unidas para Pesquisa em Desarmamento (UNIDIR) e outros *think tanks* elaborem estudos sobre o tema. Em paralelo, foi estabelecido um Grupo de Trabalho de Composição Aberta (OEWG, na sigla em inglês), em 2018, de caráter mais político e de patrocínio original russo, sobre os desenvolvimentos no campo das TIC no contexto da segurança internacional, cujo relatório foi adotado por consenso em março de 2021. O OEWG teve seu mandato renovado até 2025. Há proposta de Plano de Ação unificado, para evitar redundâncias, todavia sem consenso. O quadro normativo atual consolidado nesses debates envolve quatro pilares: Direito Internacional Público; normas voluntárias; princípios de confiança, transparência, previsibilidade e estabilidade; e formação de competências. O modelo atual de regulação do comportamento estatal no espaço cibernético adotado pelo GGE apresenta onze normas voluntárias: oito sobre ações que os Estados devem fomentar (cooperação sobre segurança, crime e terrorismo; respeito aos direitos humanos e à privacidade; proteção de infraestrutura crítica; preservação de cadeias de segurança; informe de vulnerabilidades; atendimento a pedidos de assistência; consideração de toda informação relevante) e três que devem evitar (impedir o uso malicioso de TIC no seu território; não danificar infraestruturas críticas; não atacar equipes de emergência).

f) Políticas brasileiras para o espaço cibernético

No Brasil, o setor cibernético é abordado desde a primeira edição da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) como estratégico, de responsabilidade

operacional do Exército[1220], que comanda o Centro de Defesa Cibernética. Criado em 2010, operacionalizado em 2012, o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) é responsável pela coordenação e integração de operações de defesa cibernética. O sistema é conduzido no nível político pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), no nível estratégico pelo Ministério da Defesa e, no operacional, pelo CDCiber, que conta com atividades de inteligência, ciência e tecnologia, operações e gestão, desenvolvendo o Simulador de Operações Cibernéticas (SIMOC), operações de grandes eventos, como Copa e Olimpíadas, parceria de pesquisa (Instituto Militar de Engenharia – IME) e projetos especiais (Itaipu). Em 2014, o Ministério da Defesa criou o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) Brasileiro, uma iniciativa do governo para reforçar a estratégia de defesa cibernética nacional. Segundo a portaria de criação, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) fica responsável por supervisionar a implantação do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) e da Escola Nacional de Defesa Cibernética (ENaDCiber), subordinados ao Comando do Exército. A iniciativa está no contexto do Programa de Defesa Cibernética na Defesa Nacional (PDCDN).

Tema multidisciplinar, está presente nas atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)[1221]. Em 2018, o Brasil instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI)[1222] e, em 2020, aprovou a E-Ciber 2020-2023[1223]. Instrumentos como o Marco Civil da Internet, de 2014, fornecem relevante arcabouço legislativo para persecução penal de crimes cibernéticos, mas há consciência de que é preciso aprofundar a cooperação e a coordenação entre diferentes países; disso se depreende a importância da adesão a instrumentos como a Convenção de Budapeste. Também merece destaque a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei nº 13.709), em 2018.

Recentemente, *ranking*[1224] de cibersegurança organizado pela UIT apontou forte aumento qualidade da infraestrutura digital do Brasil, como reflexo de investimentos em governança e segurança cibernética.

[1220] A primeira PND (2005) já aborda setor cibernético; a primeira END (2008) estabelece o setor como estratégico.

[1221] Pela Lei Geral de Telecomunicações, a ANATEL deve regulamentar equipamentos e aplicações para garantir a resiliência das redes e a integridade e confidencialidade das informações, em especial para o setor de segurança.

[1222] Decreto nº 9.637/2018: Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI). Foi instituída no âmbito de toda administração pública federal e abrange segurança cibernética; defesa cibernética; segurança física e a proteção de dados organizacionais; e ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação. É instrumentalizada pela Estratégia Nacional de Segurança da Informação (ENSI). Em virtude da abrangência da Segurança da Informação o Decreto nº 9.637/2018, indicou, em seu Artigo 6º, que a ENSI será construída em módulos, a fim de contemplar a segurança cibernética, a defesa cibernética, a segurança das infraestruturas críticas, a segurança da informação sigilosa e a proteção contra vazamento de dados.

[1223] Decreto nº 10.222/2020: Estratégia de Segurança Cibernética (ESC). Módulo da ENSI, estabeleceu três objetivos (ambiente digital brasileiro mais próspero e confiável; aumentar a resiliência brasileira aos ataques cibernéticos; fortalecer a atuação brasileira no tema no plano internacional) para nortear ações estratégicas que se desdobram em iniciativas, para seu cumprimento.

[1224] O País saltou 52 posições, da 70ª para a 18ª, entre 194 países avaliados; nas Américas, o Brasil está apenas atrás dos EUA e do Canadá. A metodologia leva em consideração cinco aspectos sobre riscos cibernéticos: legal, técnico, cooperativo, organizacional e de treinamento.

5.6. Mar, espaço e Antártida

I. Amazônia Azul e Atlântico Sul

a) Amazônia Azul

De acordo com a Marinha, a "Amazônia Azul" representa um conceito político-estratégico que abrange os espaços oceânicos e ribeirinhos nos destinos do Brasil, orientando o desenvolvimento nacional e inserindo o Brasil na vanguarda da preservação e uso sustentável dos mares e rios. Trata-se de 5,7 milhões de km^2 [1225] de área oceânica ao longo da costa brasileira.

O Brasil possui uma área de 3,6 milhões km^2 coberta pelos limites legais da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), representando um acréscimo relevante de área com direitos de exploração econômica exclusiva de recursos, ao que se soma a Plataforma Continental (PC). A diferença entre os valores é objeto do pleito brasileiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) junto à Organização das Nações Unidas (ONU): 2,1 milhões km^2.

Instituiu-se pela Lei nº 13.187 de 16 de novembro de 2015, mesmo dia que entrou em vigor para o Brasil a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), o Dia Nacional da Amazônia Azul.

b) Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

A CNUDM, ou Convenção de Montego Bay, foi celebrada em 10 de dezembro de 1982, entrou em vigor internacional e para o Brasil em 16 de novembro de 1994 e foi promulgada no Brasil em 22 de junho de 1995. Define os principais conceitos do direito do mar (como mar territorial, zona contígua, ZEE e PC) e o limite exterior da PC (até 200 milhas marítimas, podendo, grosso modo, ser estendida até 350 milhas marítimas ou 100 milhas após a isóbata de 2.500 metros, conforme Artigo 76 da CNUDM). Cria a *International Seabed Authority* (ISBA, na sigla em inglês), órgão intergovernamental com sede em Kingston, Jamaica, criado para organizar, regular e controlar todas as atividades relacionadas a minerais no leito do mar, em área além dos limites das jurisdições nacionais.

Como vários Estados possuem uma plataforma continental mais extensa que a prevista na convenção, os Estados interessados poderiam, nos termos do documento, apresentar as suas reivindicações em relação à extensão da sua PC à CLPC, que começou a funcionar em 1997. A Comissão deve fazer recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores da sua plataforma continental. Os limites da plataforma continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios. Há previsão de prazo de dez anos para apresentação de pleitos após entrada em vigor para o Estado, conforme Artigo 4 do Anexo II da CNUDM.

c) Pleito brasileiro na CLPC

Em 1989, foi instituído pelo Decreto nº 98.145, o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), "com o propósito de estabelecer o limite exterior da nossa

[1225] Incluindo virtuais recomendações integrais de todos os pleitos mais recentes de extensão da plataforma continental.

Plataforma Continental no seu enfoque jurídico, ou seja, determinar a área marítima, além das 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho". Em verdade, o projeto já havia sido iniciado em 1987 e ganhou maior formalidade com o Decreto.

Conforme recorda Alexandre Pereira da Silva, "o Brasil, mesmo antes do início da vigência internacional da CNUDM – que só se daria em 16 de novembro de 1994 –, já se adequara aos parâmetros previstos no tratado internacional, com o advento da Lei nº 8.617/1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a ZEE e a plataforma continental brasileiros, revogando o Decreto-lei nº 1.098/1970 e outras disposições em contrário". Conforme assinala a Marinha do Brasil na página virtual sobre o LEPLAC, "a Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental, e dá outras providências, por meio do parágrafo único do seu Artigo 11, prescreve que o 'Limite Exterior da Plataforma Continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no Artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), celebrada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982 e que entrou em vigor para o Brasil em 16 de novembro de 1994, de acordo com o Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995'". "No final dos anos 1990, o Brasil adotou providências em relação aos rochedos São Pedro e São Paulo, situados a cerca de 520 MN do estado do Rio Grande do Norte: mudou-lhes o nome de 'rochedos' para 'arquipélago'; construiu e instalou lá um farol, para substituir o que fora destruído por um sismo, em 1930, e construiu uma estação científica permanentemente guarnecida por um pequeno grupo de pesquisadores."

"A Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, composta por Sumário Executivo, Corpo Principal e Dados Técnicos e Científicos, foi encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, em 17 de maio de 2004, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a fim de ser apreciada por aquela Comissão. A apresentação e defesa da proposta aconteceu no período de 30 de agosto a 17 de setembro de 2004, perante a CLPC e, durante três anos, houve encontros da delegação brasileira com uma subcomissão de sete peritos dessa comissão, designada para analisar detalhadamente a proposta." Os 960 mil km^2, correspondentes à área total reivindicada além das 200 milhas náuticas, se distribuíram ao longo da costa brasileira, principalmente nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira), Sudeste (Região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região de Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande), equivalendo à soma das áreas dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nesses termos, a área oceânica sob jurisdição brasileira totalizou 4,4 milhões de km^2 o que corresponde, aproximadamente, à metade da área terrestre do território brasileiro, sendo considerada a Amazônia Azul. Em abril de 2007, após concluir a análise da proposta, a CLPC encaminhou suas recomendações ao governo brasileiro. Essas recomendações não atenderam ao pleito brasileiro na sua totalidade, e o Brasil decidiu por não as aceitar. Assim, do total aproximado de 960 mil km^2 de área reivindicada, além das 200 milhas náuticas, a CLPC não concordou com cerca de 190 mil km^2 (cone do Amazonas, cadeia Norte-Brasileira, cadeia Vitória-Trindade e margem continental sul).

A elaboração de proposta revista foi autorizada pelo presidente da República em 2008. Para a elaboração dessa proposta revista, a margem continental brasileira foi dividida em três áreas distintas: Margem Sul (170 mil km^2), Margem Equatorial (390 mil km^2) e Margem Oriental/Meridional (1,6 milhão km^2), totalizando 2,1 milhões km^2.

A proposta da Margem Sul foi encaminhada à ONU em abril de 2015 e apresentada à CLPC em 25 de agosto de 2015. Em março de 2019, a CLPC aprovou na sua totalidade proposta brasileira submetida, incorporando à nossa PC uma área de cerca de 170 mil km^2.

A proposta da Margem Equatorial foi encaminhada à ONU em 8 de setembro de 2017 e apresentada na Reunião Plenária da Comissão de Limites em 8 de março de 2018. Teve sua análise iniciada em 2019 em subcomissão que começou a reunir-se em agosto de 2019.

A proposta da Margem Oriental/Meridional com a inclusão da elevação de Rio Grande foi encaminhada à ONU em 7 de dezembro de 2018 e, possivelmente, será analisada a partir de 2023. Com a inclusão da elevação de Rio Grande nessa submissão, a nossa Amazônia Azul poderá passar a ter uma área de cerca de 5,7 milhões de km^2.

d) Atlântico Sul

Para fins de CACD, a melhor definição de Atlântico Sul é aquela que está pautada em termos geopolíticos, isto é, o Atlântico Sul pode ser entendido como a grande área localizada entre a América do Sul e a África, incluindo os países banhados pelo oceano Atlântico nos dois continentes.

e) Interesses brasileiros na Amazônia Azul e no Atlântico Sul

i. Interesses científicos

Em relação aos interesses científicos, "a Política Nacional para os Recursos do Mar foi o embrião para os programas científicos associados ao exercício e à garantia da soberania brasileira no mar. Existem três grandes planos coordenados pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), diretamente relacionados à 'Amazônia Azul': o LEPLAC, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). O conjunto de programas e ações reunidos nesses planos privilegia, principalmente, o conhecimento sobre o ambiente marinho, sua preservação, o uso racional dos recursos e a formação de recursos humanos".

ii. Interesses ambientais

Em relação aos interesses ambientais, "os programas e projetos voltados à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos têm sido direcionados, principalmente, para o investimento na reconversão dos efetivos danosos da poluição, na revitalização urbanística das cidades, na valorização da paisagem natural – visando ao desenvolvimento de novas atividades, como o ecoturismo e a educação ambiental – e para a manutenção da qualidade ambiental. Muitos desses programas servem como plataformas de interação entre a ciência e a reformulação de políticas públicas com vistas à melhoria na capacidade de previsão de catástrofes e ao conhecimento da dinâmica socioeconômica, que vem mudando rapidamente nas últimas décadas. Outro efeito dos programas e ações é o acesso, ainda que pontual, a tecnologias ambientais adequadas e o uso de indicadores de qualidade ambiental. A manutenção da diversidade biológica, a conciliação de interesses concorrentes em zonas marinhas e costeiras, investimento em atividades sustentáveis e a repartição justa dos benefícios advindos do uso de recursos genéticos são pilares da política ambiental do País, que envolve a cooperação com outros países e a realização de fóruns multilaterais. Algumas iniciativas importantes já ocorreram, como a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Rio-92, em vigor desde 1994. O objetivo final consiste em alcançar

um bom estado ecológico do meio marinho e conferir às atividades que dependem do mar a previsibilidade de que necessitam".

iii. Interesses geopolíticos

Com relação aos interesses e implicações geopolíticos, deve-se indicar a importância do Atlântico Sul para a soberania nacional, tendo em conta o tamanho da fronteira marítima do País, a alta concentração populacional e de recursos na região litorânea, a proximidade com o continente africano e os riscos decorrentes em termos de segurança e de defesa nacionais. Conforme os documentos basilares de defesa (ver subseção a respeito na seção sobre questões de segurança e defesa na política externa brasileira), o Atlântico Sul é parte do entorno estratégico brasileiro. A Marinha destaca que "a definição do limite exterior da plataforma continental, a fronteira Leste do Brasil, que garantirá ao país o acesso a recursos vivos e energéticos, como previsto na CNUDM, apresenta-se como uma das raríssimas oportunidades, na história da humanidade, de um Estado ampliar o seu território pacificamente, sem perdas humanas". A Marinha do Brasil tem realizado estudos geopolíticos voltados para o mar, a "Oceanopolítica", com o objetivo de conscientizar os brasileiros sobre a importância do nosso território marítimo – referências aos conceitos do almirante Alfred Mahan poderiam, nesse contexto, ser feitas. Ademais, "a Estratégia Nacional de Defesa estabeleceu que as capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco: incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e ilhas oceânicas nas Águas Jurisdicionais Brasileiras; responder prontamente a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e a participação crescente em missões de paz. Especifica, ainda, as áreas estratégicas marítimas que continuarão a merecer atenção especial, do ponto de vista da necessidade de controlar o acesso marítimo ao Brasil: a faixa que vai de Santos a Vitória; e a área em torno da foz do rio Amazonas".

iv. Interesses geoeconômicos

Com relação aos interesses e implicações geoeconômicos, "segundo dados do IBGE, aproximadamente 80% da população do país se localiza nos 200 km da costa oceânica[1226]. Além disso, cerca de 90% da produção industrial e da infraestrutura e em torno de 80% da produção brasileira encontram-se nessas mesmas regiões". Cerca de 95% do petróleo, 80% do gás natural e 45% do pescado produzido no País provêm da Amazônia Azul, área em que se encontra o pré-sal e em que há perspectivas para a exploração de recursos minerais como cobalto, níquel, manganês, fosfato e platina. "Nossa grande dependência do mar faz sobressair talvez nossa maior vulnerabilidade: assegurar o controle das vias de comércio marítimo, o que nos faz lembrar que o Brasil gasta anualmente uma quantia muito expressiva para sua balança de pagamentos no que diz respeito ao frete marítimo com navios de bandeira estrangeira. Uma marinha mercante forte gera muitos empregos e reduz essa onerosa carga. Nesse mesmo raciocínio da vulnerabilidade está a produção de petróleo. Agora dividida em duas grandes áreas marítimas, as Bacias de Campos e de Santos, a produção petrolífera permanece sendo fundamental para a economia do País. O Brasil desenvolveu uma complexa tecnologia para explorar petróleo em profundidades acima de mil

[1226] "A Zona Costeira do Brasil é uma unidade territorial que se estende, na sua porção terrestre, por mais de 8.500 km, abrangendo 17 estados e mais de 400 municípios, distribuídos do Norte equatorial ao Sul temperado do País. Inclui ainda a faixa marítima formada por mar territorial, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha da costa".

metros. Assim é explorado o produto (gás ou liquefeito) na Bacia de Santos, conhecida como pré-sal. As reservas brasileiras de gás e petróleo estão totalmente inseridas na área marítima, demonstrando um dos recursos econômicos e riquezas existentes em nossa 'Amazônia Azul', a qual cabe à Marinha do Brasil proteger da cobiça de algum aventureiro. Outra potencialidade econômica a ser protegida é a atividade pesqueira. Nosso litoral é sempre procurado por navios de pesca industrial oriundos de diversos países. Há muito mais a ser defendido, razão pela qual o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira, localizado em Arraial do Cabo, norte do Estado do Rio de Janeiro, tem realizado trabalhos importantes para o futuro da vida no mar. Se quisermos explorar mais possibilidades, o litoral brasileiro tem atraído turistas de diversas partes do mundo, tornando a atividade turística e esportiva um atrativo a mais para o lazer. O turismo é uma das mais conhecidas utilizações do mar, até mesmo para os que não possuem acesso a ele em seus territórios. Países que não têm saída para o mar sempre externaram sua dificuldade para a prática da exportação e ressaltam essa vulnerabilidade. As ilhas e os rochedos marítimos da 'Amazônia Azul' também são pontos com alto potencial de atração turística, tanto pela beleza natural quanto pelo apelo ecológico, sem contar sua importância estratégica. A Marinha instalou nesses locais um eficiente sistema de segurança da navegação, composto de faróis, estações meteorológicas e centros de comunicação, beneficiando, assim, a navegação nacional e internacional."

f) Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi criada após uma iniciativa do Brasil que resultou na Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 1986, que promove a cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região do Atlântico Sul, mas também com uma ampla perspectiva de cooperação. É integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo (RDC), São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

Desde sua criação, já foram realizadas sete Reuniões Ministeriais da ZOPACAS: Rio de Janeiro (1988); Abuja (1990); Brasília (1994); Somerset West (1996); Buenos Aires (1998); Luanda (2007); Montevidéu (2013). Como destacam Carvalho e Nunes, "a partir do sexto encontro, em 2007, a ZOPACAS principiou sua revitalização. Todos os 24 países membros do foro estiveram presentes na reunião, episódio que demonstrou a vontade de dar maior destaque à iniciativa. O encontro teve como resultado o Plano de Ação de Luanda, o qual indicava as áreas em que os esforços de cooperação deveriam ser intensificados. Em seguida, seguiu-se com a criação de grupos de trabalho para cooperação econômica, elaboração de missões de paz, análise de questões ambientais e combate às atividades ilegais transnacionais".

A sétima reunião ministerial, em Montevidéu, teve como objetivo central revitalizar a ZOPACAS e contou com a participação de praticamente todos os países que a integram. Foi a primeira vez que participaram os ministros da Defesa, enfatizando a importância dos segmentos de segurança e de defesa. "Determinou-se, então, o Plano de Ação de Montevidéu, o qual indicou sete pontos principais para cooperação entre os Estados-Membros. A partir disso, os Estados se comprometeram a garantir o cumprimento e a implementação desses preceitos, que objetivam a proteção e o desenvolvimento conjunto da região; entre eles, destacam-se: o mapeamento e a exploração da plataforma oceânica, segurança marítima – controle e vigilância de embarcações e

combate às atividades ilícitas e o crime organizado – e, por fim, cooperação na área de defesa através da promoção de exercícios militares conjuntos". Por meio da Declaração de Montevidéu, os países da ZOPACAS concordaram em reunir-se anualmente à margem da AGNU para revisar o progresso alcançado e decidir sobre ações futuras.

Nos últimos anos, antes do início do governo Bolsonaro, pode-se dizer que houve certo ocaso da iniciativa, não tendo havido nenhuma resolução a respeito na AGNU desde 2015. Em 2021, houve esforço para relançamento da ZOPACAS, por meio da adoção, por consenso, da Resolução 75/312 da AGNU. A resolução relança a ZOPACAS na agenda da ONU, no momento em que a atenção da comunidade internacional se volta cada vez mais para a segurança marítima, em particular no Golfo da Guiné (embora esteja geograficamente mais ao norte do Equador). O texto encoraja a realização de ministeriais bienais, assim como encontros anuais à margem da AGNU, e o estabelecimento de mecanismo de seguimento previsto no Plano de Ação de Montevidéu. Cabo Verde se ofereceu para sediar a próxima ministerial, ainda sem data.

Um dos temas principais do programa de trabalho da ZOPACAS é a busca do reconhecimento do Atlântico Sul como zona livre de armas nucleares (ZLAN) e de outras ADMs. Como destacado em discurso do então chanceler Patriota, "em sua porção sul-americana, a metade meridional do oceano Atlântico já se beneficia da proibição de armas nucleares instituída pelo Tratado de Tlatelolco. As águas territoriais de quatorze dos vinte e um membros africanos da ZOPACAS, por sua vez, são contempladas pelo Tratado de Pelindaba, que estabelece a zona livre de armas nucleares daquele continente". Há alguns domínios ultramarinos, entretanto, que não estão cobertos pelos tratados, como Santa Helena. Na ministerial de Brasília, em 1994, houve declaração em favor do Atlântico Sul como área livre de armas nucleares. A AGNU adotou, no mesmo ano, a Resolução 49/84, que recebeu os votos contrários de Estados Unidos (EUA), França e Reino Unido.

Ainda segundo Patriota, "a ZOPACAS incorpora também importantes dimensões econômico-estratégicas, em especial relativas ao aproveitamento de riquezas energéticas e ao elevado potencial do Atlântico Sul para o desenvolvimento socioeconômico dos países costeiros, assim como à preocupação de sustentabilidade e racionalidade na utilização dos recursos marinhos. A Zona, por isso, deve ser também foro privilegiado para a cooperação sul-sul, com base em projetos concretos de cooperação".

g) Programas estratégicos da Marinha

Sobre os programas estratégicos da Marinha, como o projeto de construção do Núcleo do Poder Naval e Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e sua relação com a Amazônia Azul e o Atlântico Sul, ver subseção a respeito na seção sobre questões de segurança e defesa na política externa brasileira.

h) Iniciativas na área de defesa no Atlântico Sul

As iniciativas de defesa mais evidentes no Atlântico Sul são os exercícios militares, como é o caso de ATLASUR (Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul), FRATERNO (Brasil-Argentina), UNITAS (entre países americanos, realizado seja no Atlântico, seja no Pacífico), FELINO (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP –, não se limitando ao Atlântico Sul), IBSAMAR (a sexta edição, em 2018, foi na África do Sul, na região do Atlântico Sul), GUINEX e *Obangame Express* (com a participação de diversos países europeus e africanos, além

dos EUA e do Canadá, para promover capacitação no enfrentamento à insegurança marítima da região do Golfo da Guiné). O Brasil também já realizou exercícios conjuntos com as Marinhas de diversos países africanos, como Benim, Cabo Verde, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Angola, Mauritânia, Namíbia e Senegal.

Desde o início do século, o Brasil:

1) contribuiu para a criação do Centro de Formação de Forças de Segurança e estabeleceu Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar para o treinamento da Marinha de Guiné-Bissau;
2) enviou instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição de Benim;
3) enviou missão naval (2001) e apoiou a criação do Corpo de Fuzileiros Navais na Namíbia;
4) estabeleceu missão naval brasileira em Cabo Verde (2013);
5) estabeleceu missão naval em São Tomé e Príncipe, que contribui para a estruturação da Marinha daquele país (2015);
6) desenvolveu os mísseis A-DARTER com a África do Sul;
7) deu suporte, por meio da Força Aérea Brasileira, a pilotos de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique; e
8) dá formação a militares africanos, com base em parceria de 2009 entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Ministério da Defesa para programas de formação de militares africanos.

Ademais, o Brasil já participou de operações de paz em países do Atlântico Sul, como é o caso de Angola, e general brasileiro foi convidado a assumir posto de comando no SOUTHCOM dos EUA.

i) Outras iniciativas de cooperação, para além de defesa, no Atlântico Sul

O Brasil desenvolve outras iniciativas relacionadas ao Atlântico Sul que transcendem a área de defesa *strictu sensu*. Em termos de segurança marítima, o Brasil passou em 2020 de observador a membro pleno do G7 ++ Amigos do Golfo da Guiné (para mais detalhes, ver seções sobre arcabouço de segurança no golfo da Guiné e sobre narcotráfico e crimes transnacionais anteriormente). Em termos de segurança, vem ampliando a cooperação jurídica com países africanos banhados pelo oceano (repressão a crimes transnacionais, acordos de extradição). Participa em missões políticas e de consolidação da paz em países da região, como foi o caso da Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS, na sigla em inglês). Em temas econômico-comerciais, destacam-se o interesse no aprofundamento das negociações do Acordo de Preferência de Comércio (APC) Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)- União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e a cooperação econômica no âmbito da CPLP (ver tomo 4). O Brasil realiza cooperação no levantamento de PC com países africanos (Namíbia e Angola). Em temas científicos e ambientais, destacam-se o pleito por santuário de baleias no Atlântico Sul, a expedição científica Iatá-Piúna com o Japão, o desenvolvimento dos satélites SABIA-MAR com a Argentina e o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre economia azul no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

II. Indo-Pacífico

a) Conceito

O conceito de Indo-Pacífico foi inicialmente utilizado, no sentido geopolítico, na década de 1920, por Karl Haushofer. Trata-se de uma região rica em recursos biológicos e minerais, e de crescente importância econômica e logística[1227], em virtude do processo de desenvolvimento dos países asiáticos e, em particular, da China. Atualmente, o conceito tem sido comumente analisado e divulgado em função das distintas perspectivas e dos interesses dos Estados interessados na grande região bioceânica.

Atuam na área atores regionais e potências mundiais. Estas têm interesses nem sempre convergentes, o que tem gerado instabilidade. A crescente importância econômica é acompanhada pelo fortalecimento das estruturas de defesa de Estados que buscam resguardar os seus negócios, suas fontes de abastecimento e de matérias-primas. Entretanto, as questões de limites marítimos provocam tensões entre os países, especialmente no Sudeste e no Leste Asiáticos. Há estreitos importantes na região, como o de Ormuz, de Malaca e de Bab el-Mandeb, pelos quais é transportado grande parte do comércio mundial, além do canal de Moçambique. A região é o lar de mais da metade da população mundial, quase dois terços da economia mundial e sete das maiores forças armadas do mundo.

b) China e Indo-Pacífico

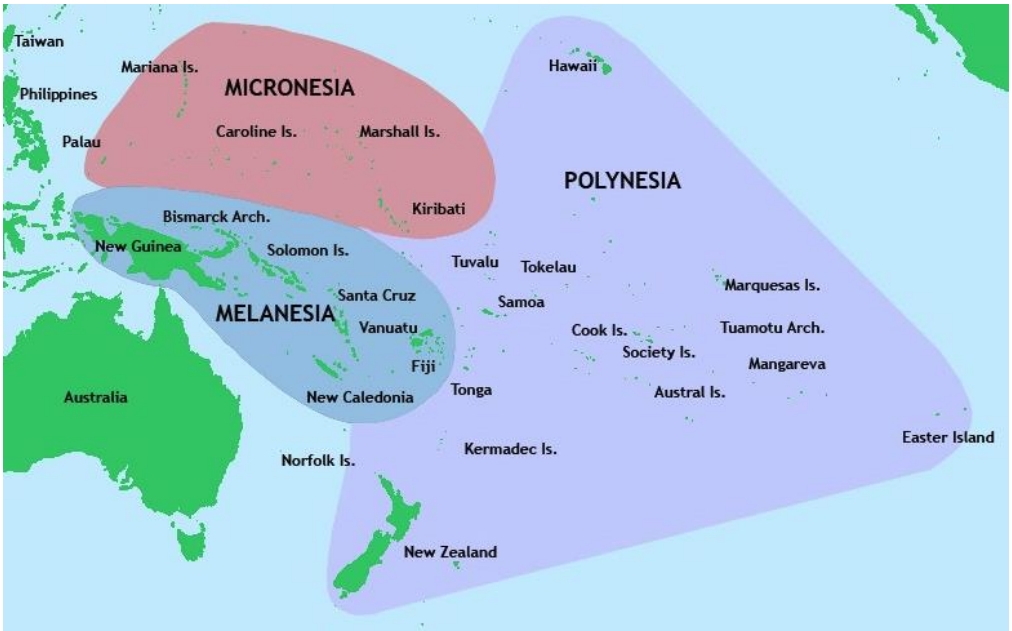
A China é a grande transformadora desse cenário geopolítico, de forma mais evidente, desde a década de 2000. O incremento do seu poder, visível na expansão de sua influência econômica e militar no Indo-Pacífico, provoca reações nos demais países da região, os quais se deparam com a ampliação da marinha chinesa e da consolidação da República Popular (RPC) como principal centro dinâmico das mudanças econômicas em curso na Ásia. A política externa de Pequim, contudo, evita o termo Indo-Pacífico – que ganhou destaque na política externa japonesa, no final da década de 2000 – em seus comunicados. Prioriza-se o conceito de Ásia-Pacífico; além disso, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), a estratégia da China para a África e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês) contemplam elementos de diálogo com parceiros das margens do Índico e do mar da Arábia. Do ponto de vista militar, Pequim também tem realizado grandes investimentos, resultantes, entre outras razões, das reivindicações de soberania sobre Taiwan e da política das "cadeias de ilhas", para ampliar o acesso chinês aos mares. A China vê a estratégia indo-pacífica dos Estados Unidos (EUA) como uma resposta intransigente ao seu processo de ascensão. Na percepção da China, agrupamentos e iniciativas regionais como Diálogo de Segurança

[1227] Grosso modo, abrange todas as nações e ilhas que circundam o oceano Índico ou o oceano Pacífico, abarcando as nações do continente africano e asiático que fazem fronteira com esses oceanos, inclusive a África Ocidental, territórios do oceano Índico, o arquipélago malaio, Japão, Rússia e outras nações do Extremo Oriente que fazem fronteira com o Pacífico, Austrália e ilhas do Pacífico, bem como nações do Pacífico nas Américas, como Canadá ou México. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, definidos como aqueles do Sudeste Asiático e do Arquipélago Malaio) são considerados como centrais no Indo-Pacífico político.

Quadrilateral (QUAD) e AUKUS, além de certos programas de ajuda, estão sendo usados como ferramentas para contê-la. Sobre disputas territoriais envolvendo a China na região, ver o tomo 3.

A China vem ampliando sua atuação nos países do Pacífico. Em 2006, Wen Jiabao foi às ilhas Fiji, em primeira visita de um primeiro-ministro chinês à região, ocasião em que inaugurou o *China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum*. Em 2014, Xi Jinping foi ao Fiji, em primeira visita de um presidente chinês à região, com elevação das relações com os países do Pacífico para "parceria estratégica". Atualmente, a China é o principal fornecedor de ajuda bilateral do Pacífico.

Os países do Pacífico situam-se nas principais vias de comunicação do Pacífico Sul em direção a Austrália e Nova Zelândia, Antártida e o continente americano. Para a China, ganhar posições na região permite reduzir os posicionamentos dos EUA e aliados quanto a um conflito com Taiwan. Em 2016, seis países do Pacífico reconheciam Taiwan; em 2022, eram apenas quatro. Outro objetivo é conseguir apoio diplomático ao regime chinês em instâncias internacionais – os Estados do Pacífico representam cerca de 7% dos votos na Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, a China busca na região o acesso a recursos naturais, notadamente produtos da pesca e matérias-primas (como a madeira da Papua-Nova Guiné e o níquel da Nova Caledônia). São exemplos de projetos chineses na região: a fazenda aquática no Taiti (maior fazenda aquática do Pacífico Sul), com porto de águas profundas e uma pista de aterrissagem; a infraestrutura viária em Papua-Nova Guiné; os portos de águas profundas nas Ilhas Cook. A China assinou documentos de cooperação com dez países do Pacífico, como parte da BRI.



Sub-regiões do Pacífico Sul
Fonte: Wikipedia

A China ainda não possui base militar no Pacífico, mas assinou recentemente um projeto de acordo de segurança com o governo das Ilhas Salomão. Caso o acordo entrasse em vigor, seria afastada a Austrália, atual primeiro garantidor da segurança das Ilhas Salomão. O primeiro-ministro das Ilhas Salomão, Manasseh Sogavare, contudo, garante que a China não instalará uma base militar no território, reconhecendo que esse ato desestabilizaria a região. Sogavare reafirmou que a Austrália segue como principal parceiro em segurança.

Outro destaque na região é a possível influência da China para a retirada de membros do Fórum de Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês). Em 2021, Nauru, Kiribati, Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia e Palau anunciaram o início do processo de retirada do FIP, sob argumento de quebra do acordo de cavalheiros sobre rotatividade na eleição para o secretário-geral do Fórum. Em fevereiro de 2022, anunciaram a cessação do processo de retirada. Em julho de 2022, porém, às vésperas do 51º Encontro do Fórum das Ilhas do Pacífico, Kiribati confirmou sua saída. Dois meses antes (maio de 2022), em visita de Wang Yi à ilha, Kiribati e China haviam formalizado dez acordos para elevar a cooperação entre os dois países. Segundo críticos ao regime chinês, a saída de Kiribati se deu por pressão chinesa.

A presença chinesa na região eleva as desconfianças de países como EUA, Japão, Reino Unido, França, Nova Zelândia e Austrália. Os EUA vêm aumentando as iniciativas e movimentações na região. Em 2021, Antony Blinken foi às Ilhas Fiji. No ano seguinte, os EUA anunciaram a reabertura de sua embaixada nas Ilhas Salomão (fechada em 1993). Em setembro de 2021, Austrália, EUA e Reino Unido estabeleceram o AUKUS, aliança militar que visa a conter o expansionismo chinês no Indo-Pacífico. Quanto à França, Macron foi à Polinésia em 2021, para reafirmar a presença francesa na região (autônoma desde 2004), e a independência da Nova Caledônia foi novamente rejeitada em dezembro daquele ano, em um referendo boicotado pelo lado favorável à independência. Do lado a favor da permanência, o discurso foi marcado pelo temor de tornar-se "colônia" da China.

c) Estados Unidos e Indo-Pacífico

Os EUA têm, em sua ação diplomática, enfatizado a relevância do conceito de Indo-Pacífico, à medida que alteram os aspectos estratégicos de sua política para a Ásia. Seus últimos governos têm demonstrado que atuarão para conter a influência chinesa na região, ao mesmo tempo que precisam lidar com reveses importantes na Ásia Central e no Oriente Médio. Em 2019, o Departamento de Estado publicou documento em que formalizava o conceito de *Free and Open Indo-Pacific*, inspirado na política externa japonesa, o qual reunia objetivos estratégicos em áreas como segurança, governança e prosperidade, além de referências diretas à contenção da China, a quem considera uma ameaça global.

O governo Biden lançou a mais recente estratégia para a região em fevereiro de 2022. A Casa Branca entende ser uma potência indo-pacífica e buscará reforçar suas alianças de longa data, além de tentar fortalecer parcerias emergentes e forjar vínculos inovadores entre elas para enfrentar desafios inerentes à região indo-pacífica, como a competição com a China ou o enfrentamento do processo de mudanças climáticas. Há acordo bipartidário sobre a necessidade de maior presença na região. Verificam-se algumas mudanças em relação ao governo anterior, como a maior ênfase à cooperação com aliados e parceiros regionais e planos econômicos com ênfase em abordagens comerciais que atendam a altos padrões trabalhistas e ambientais. Os EUA endossam e estimulam a ação da União Europeia (UE) na região, bem como articula-se com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). A estratégia dos EUA baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

Nesse contexto, Washington liderou a criação do *Indo-Pacific Framework for Prosperity*, iniciativa lançada em maio de 2022, que conta com diversos países na região[1228]. Juntos, os membros representam 40% do produto interno bruto (PIB) mundial. As discussões serão centradas em quatro pilares: comércio; cadeias de suprimento; energia limpa, descarbonização e

[1228] Austrália, Brunei, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

infraestrutura; e impostos e iniciativas anticorrupção. Essa iniciativa "superaria" em população e PIB o Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). As grandes novidades apresentadas por esse modelo são: atenção às transformações em andamento nos setores de energia limpa, digital e de tecnologia – enquanto fortalecem as economias contra uma série de ameaças, desde cadeias de suprimentos frágeis até corrupção e paraísos fiscais.

d) Índia e Indo-Pacífico

No ano de 2015, a Índia publicou documento sobre sua estratégia marítima, no qual revisa sua política naval, ampliando seu espaço de atuação e influência. A justificativa para tal é justamente o crescimento da marinha chinesa. Nova Delhi busca manter boas relações com Washington, com vistas a fortalecer-se no tocante à sua rivalidade regional com a China; no entanto, não é de seu interesse se tornar um instrumento da política estadunidense. A política naval indiana inclui a realização de exercícios navais, com parceiros como França, Reino Unido e EUA, no mar da China, além de posicionar-se no sentido de que não aceitará limites injustificados à navegação nessa e em outras regiões. A Índia faz parte do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), juntamente com EUA, Japão e Austrália (para mais detalhes, ver a seção V do tópico 5.3). A estratégia dos EUA assinala a Índia como um parceiro estratégico concorrente e crítico, uma democracia para laços econômicos e de segurança mais estreitos, eficiente para liderar o Sul da Ásia e o oceano Índico, ativo e conectado ao Sudeste Asiático, força dinâmica do QUAD e um aparato para progresso e desenvolvimento. Além disso, apoia "a ascensão contínua da Índia e a liderança regional".

e) Japão e Indo-Pacífico

O Japão, defensor originário do Indo-Pacífico livre e aberto, vê a região como chave para a estabilidade e prosperidade da comunidade internacional e é um importante fornecedor de cooperação para o desenvolvimento, além de importante parceiro diplomático e para assuntos de defesa. O uso do termo remonta a discurso de Shinzo Abe no Parlamento Indiano em 2007, mesmo ano em que propôs o lançamento do QUAD – relançado em 2017. Tóquio usa a ideia como uma de suas estratégias para contrabalancear o crescimento chinês no século XXI. O país está posicionado estrategicamente, caso seja levada em conta a rivalidade sino-estadunidense. Além disso, depende de recursos energéticos e alimentares essenciais provenientes da região, especialmente da Oceania, que também conta com vias marítimas essenciais para Tóquio. Com relação a esse continente, o Japão tem buscado manter boas relações com seus vários – e, geralmente, pequenos – Estados, o que lhe garantiria também maior poder de barganha na ONU, onde pleiteia a ascensão à condição de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Japão teme que o estabelecimento de uma "terceira cadeia de ilhas" sujeita à hegemonia naval chinesa significaria o fechamento de rotas fundamentais, em caso de crise. Tóquio também tem relações com países africanos nas quais destaca a importância das conexões no Indo-Pacífico. Quer aprofundar sua coordenação estratégica com seus parceiros de segurança mais próximos – EUA, Austrália e Índia – por meio do QUAD, e garantir a participação de um número grande de países em seus programas econômico-comerciais para contrabalancear a China na região. A abordagem visa, em última análise, garantir sua autonomia estratégica, moldando um ambiente regional favorável e expandindo suas opções diplomáticas e de segurança. A abordagem indo-pacífica japonesa é multifacetada, pois articula a estratégia Indo-Pacífico Livre e Aberto, o

QUAD e o apoio a mega acordos comerciais e organizações regionais lideradas pela ASEAN, bem como aceita envolvimento condicional com a China – sobretudo na esfera econômica. Oferece, em certo sentido, uma prévia da futura ordem regional híbrida no Indo-Pacífico, suscetível de acomodar vários formatos diversificados de cooperação em um contexto de crescente bipolarização.

f) União Europeia, países europeus e Indo-Pacífico

A Europa tem buscado coordenar seus interesses para ter mais influência e participação na região, defendendo direitos humanos, investimentos e cooperação, na esteira de estratégias nacionais de seus membros anteriormente publicadas. Enquadram-se nesse contexto as discussões no G7. A estratégia da UE para o Indo-Pacífico foi lançada em 2021, após França, Alemanha e Países Baixos lançarem estratégias nacionais. A estratégia europeia destaca que as duas regiões estão profundamente interligadas: a UE é o primeiro investidor, o principal parceiro de cooperação para o desenvolvimento e um dos maiores parceiros comerciais da região, que, por sua vez, é o segundo maior destino das exportações da UE, alberga quatro dos dez maiores parceiros comerciais da UE e inclui rotas marítimas de importância vital por onde transitam cerca de 90% das exportações e das importações europeias. A UE pretende reforçar a sua presença e as suas ações na região, visando contribuir para a estabilidade, a segurança, a prosperidade e o desenvolvimento sustentável com base na promoção da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e do Direito Internacional. A UE tem atualmente quatro acordos comerciais bilaterais em vigor na região (com o Japão, Singapura, a Coreia do Sul e o Vietnã), cinco parcerias estratégicas (com a ASEAN, a China, a Índia, o Japão e a Coreia do Sul) e duas parcerias de conectividade (com o Japão e a Índia). A França se considera um "residente" no Indo-Pacífico e trabalha para alcançar o *status* de ator local para divulgar claramente seus interesses; sob Macron, houve um acentuado na intensidade do foco estratégico da França na região. Além das visitas regionais de alto nível, o Ministério da Defesa publicou Estratégia de Defesa da França no Indo-Pacífico, e o Ministério das Relações Exteriores publicou a Estratégia Francesa no Indo-Pacífico. Oficialmente, a abordagem francesa é coordenada com a UE. Houve, porém, tensão com alguns parceiros em relação aos prejuízos militares advindos da formação do AUKUS. O Reino Unido, na sua estratégia de segurança, descreve o Indo-Pacífico como "cada vez mais o centro geopolítico do mundo" e candidatou-se a parceiro na ASEAN.

g) Indonésia, outros países asiáticos e Indo-Pacífico

A Indonésia molda o conceito de Indo-Pacífico de modo a destacar que sua localização e a dos demais membros da ASEAN formam uma espécie de centro estratégico de um triângulo formado por Japão, Austrália e Índia, que corresponderia ao principal centro dinâmico da Ásia e da economia mundial do século XXI. Dessa forma, a Indonésia deseja afirmar-se como um líder regional; entretanto, tem encontrado dificuldades em unificar os interesses dos membros do bloco, em razão, entre outros aspectos, de suas alianças internacionais. Jacarta tem como um de seus objetivos a proteção de suas águas e zona econômica exclusiva da ação de barcos de pesca estrangeiros. Outros países do sul da Ásia têm defendido um multialinhamento: a presença e os engajamentos estratégicos dos EUA podem contribuir para manter o equilíbrio e contornar estrategicamente a racionalidade da influência da Índia na política regional. Ao mesmo tempo, a relação EUA-Índia é vista como uma ameaça. As nações estão interessadas em conectividade

estratégica e desenvolvimento de infraestrutura para utilizar seus recursos para o crescimento econômico, recebendo assistência chinesa para o desenvolvimento e usando a parceria com Pequim para equilibrar a influência política indiana. Tal abordagem tem gerado oportunidades, como estruturas econômicas como a *Millenium Challenge Corporation*[1229], que o Nepal acaba de endossar, e a *Partnership for Global Infrastructure and Investment*, iniciativa do G7 que substituiu o *Build Back Better World*.

h) Rússia e Indo-Pacífico

A Rússia, por sua vez, compartilha com a China diversas críticas em relação à abordagem dos EUA e dos seus aliados mais próximos. Moscou não pode ignorar que o componente militar do Indo-Pacífico (o QUAD) pode, eventualmente, evoluir para uma espécie de "OTAN asiática". Além disso, a Rússia está empenhada em construir uma ordem mundial policêntrica e assim resiste tanto ao unilateralismo americano e a alianças geopolíticas centradas nos EUA. Ademais, Moscou também fez um pivô para a Ásia iniciado com a União Econômica Eurasiática (UEE), na primeira década do século XXI, e ampliado em razão do isolamento russo. Assim como a China, a Rússia está preocupada que a conceituação dos EUA de um bloco indo-pacífico possa minar os planos de cooperação do Kremlin na região. O pivô da Rússia para a Ásia é uma opção viável para que seus parceiros se conectem à parte asiática da economia global, o que é fundamental para a UEE, uma vez que somente a Rússia conta com saída para o mar. Em termos mais amplos, a Rússia não quer enfrentar na Ásia as realidades econômicas e políticas oportunidades comprometidas por arranjos geopolíticos disciplinados pelos EUA. Portanto, por enquanto é forte a preocupação de que a conceituação dos EUA de um bloco indo-pacífico possa não apenas levar em um caráter antichinês, mas também acabará por minar os planos da Rússia para a cooperação na região da Eurásia.

i) Canadá e Indo-Pacífico

O Canadá lançou, em novembro de 2022, sua estratégia para o Indo-Pacífico. A estratégia define cinco objetivos estratégicos interligados: promover a paz, a resiliência e a segurança; expandir a resiliência do comércio, investimento e cadeia de suprimentos; investir e conectar pessoas; construir um futuro sustentável e verde; e Canadá como um parceiro ativo e engajado para o Indo-Pacífico. O Canadá fortalecerá o diálogo com fóruns multilaterais importantes no Indo-Pacífico, incluindo a ASEAN, o Fórum Regional da ASEAN, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o PIF. O envolvimento do Canadá também se baseará em suas parcerias existentes com aliados-chave, como os EUA e a UE e seus Estados-Membros, bem como a Austrália e a Nova Zelândia. O país também alavancará suas contribuições para os principais agrupamentos e parcerias globais, como o G7 e o Five Eyes, e continuará a se envolver com parceiros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), bem como com parceiros democráticos no que tange a questões de governança. A Índia também é singularizada como um parceiro importante. De acordo com a estratégia, a China é uma potência global cada vez mais disruptiva, e a abordagem canadense será alinhada com a de seus parceiros na região e em todo o mundo. A ascensão da China, possibilitada pelas mesmas regras e normas internacionais que agora o país desconsidera, teve um enorme

[1229] Criado pelo Congresso dos EUA em janeiro de 2004, é uma forma de assistência externa dos EUA, concentrando-se em boas políticas, propriedade do país e resultados. Oferece doações por tempo limitado para promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza e fortalecer as instituições.

impacto no Indo-Pacífico – a China tem ambições de se tornar a principal potência da região, com investimentos em larga escala para estabelecer sua influência econômica e diplomática, bem como capacidades militares ofensivas. A China está procurando moldar a ordem internacional em um ambiente mais permissivo para interesses e valores que cada vez mais se afastam daqueles canadenses. Ao mesmo tempo, o tamanho e a influência da China tornam a cooperação necessária para enfrentar algumas das pressões existenciais do mundo, como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade, a saúde global e a proliferação nuclear. Ademais, a economia da China oferece oportunidades significativas para os exportadores canadenses. Por isso, o Canadá vai cooperar com a China em diversas questões, mas vai desafiá-la quando suas ações forem incompatíveis com os valores canadenses, como nas questões do mar do Sul da China, Hong Kong e Taiwan.

j) Países da Oceania e Indo-Pacífico

Na Oceania, a Austrália tem adotado políticas duras em relação à China e aderido a iniciativas regionais nos âmbitos do comércio e da defesa, para garantir o Indo-Pacífico livre e aberto. Nos pequenos países insulares, a proteção dos direitos marítimos e a constituição de medidas de resiliência ante as mudanças climáticas impulsionam a ação diplomática dos governos. Em 2019, Kiribati e as Ilhas Salomão romperam relações com Taiwan.

k) Países da África e do Oriente Médio e Indo-Pacífico

Nas orlas da África e de países médio-orientais, além das potências mundiais, atores regionais também disputam espaço geopolítico. São exemplos disso o Egito; a Turquia, que tem avançado suas posições de defesa em parceria com a Somália; e o Irã, que conta com posição estratégica sobre o sensível estreito de Ormuz e que conta com parceria indiana no projeto do porto de Chabahar. Cumpre ainda mencionar que a única base naval extraterritorial chinesa está localizada no Djibouti.

III. Mediterrâneo Oriental

Os aspectos referentes ao Mediterrâneo Oriental e às rivalidades na região foram tratados na seção VII do tópico 3.5.2 do tomo 3.

IV. Ártico

a) Definição

Grosso modo, o Ártico é um oceano parcialmente congelado, com 14 milhões km^2, ao qual se aplicaria eminentemente o Direito do Mar. Há quem defenda que o Ártico é um "patrimônio comum da humanidade" ou um bem público global, que deveria estar aberto a todos.

b) Conselho do Ártico

O principal mecanismo de governança da região é o Conselho do Ártico. O Conselho foi estabelecido com a Declaração de Ottawa (1996). O antecedente imediato do Conselho foi a "Iniciativa Finlandesa" (ou "Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico"), nome dado a um compromisso não vinculante entre os estados árticos, de 1991, na área de proteção ambiental, resultado de processo lançado pela Finlândia em 1989 ("Processo de Rovaniemi").

O Conselho do Ártico é um fórum para a promoção da cooperação, da coordenação e da interação entre estados árticos, com a participação de comunidades indígenas, em particular sobre desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. Funciona com base no consenso. Outras questões acabaram sendo paulatinamente incorporadas nas discussões e no trabalho do Conselho, como mudança do clima, recursos minerais e energéticos do Ártico e navegação no Ártico. Em 2020, por exemplo, o trabalho técnico do Conselho incluiu o impacto da COVID-19 sobre os povos indígenas locais. A Declaração de Ottawa exclui explicitamente temas de segurança militar do mandato do Conselho.

O Conselho inclui os oito países do Ártico (Finlândia, Canadá, Dinamarca – representando a Groenlândia e as ilhas Faroe –, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Estados Unidos – EUA) e seis organizações que representam os povos indígenas da região do Ártico como "Participantes Permanentes" (a Associação Internacional Aleut, o Conselho Atáctico do Ártico, o Conselho Internacional de Gwich'in, o Conselho Circumpolar Inuit, a Associação Russa de Povos Indígenas do Norte e o Conselho Saami).

Treze países não árticos têm o *status* de observadores (Alemanha, China, Coreia do Sul, Espanha, França, Índia, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, Singapura e Suíça), além de 25 organizações intergovernamentais e não governamentais. Desde 2011, há critérios mais claros para a admissão de observadores, como o reconhecimento da soberania dos Estados árticos na região e o reconhecimento da aplicação do Direito do Mar sobre o Ártico. A União Europeia (UE) e alguns países, como a Turquia, já apresentaram candidatura.

A máxima instância é a de reuniões ministeriais, que ocorrem a cada dois anos na sede da presidência de turno. A cada seis meses, são realizadas reuniões de altos oficiais. Até 2011, a presidência também exercia a função de secretariado, porque não havia estrutura burocrática permanente no Conselho, o que mudou com a instalação de Secretariado em Tromsø, na Noruega, em 2012 (a maior parte do orçamento do Secretariado é paga pela Noruega). Há também um secretariado para os povos indígenas, para auxiliar sua participação nas instâncias do Conselho.

Seis grupos de trabalho operam em apoio ao mandato do Conselho: Programa de Ação a Contaminantes do Ártico; Programa de Monitoramento e Avaliação do Ártico; Conservação da Flora e Fauna do Ártico; Prevenção, Preparação e Resposta a Emergências; Proteção do Meio Marinho do Ártico; e Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro acordo internacional que foi adotado sob os auspícios do Conselho foi o Acordo de Cooperação em Matéria de Busca e Salvamento Aeronáutico e Marítimo no Ártico (2011), que entrou em vigor em 2013, após a ratificação pelos oito estados árticos. Desde então, foram acordados mais dois: Acordo de Cooperação em Matéria de Prontidão e Resposta à Poluição Marinha por Petróleo (2013) e o Acordo Internacional de Aprimoramento da Cooperação Científica Internacional no Ártico (2017).

Na 11ª ministerial do Conselho, realizada em Rovaniemi em 7 de maio de 2019, pela primeira vez na história, não houve declaração final, em razão de oposição dos EUA ao termo "mudança do clima" no texto em negociação. Alternativamente, foi adotada uma declaração curta, de conteúdo anódino. Não apenas a declaração final foi frustrada, como também a adoção de um plano estratégico abrangente para o Ártico. Foi também a segunda vez na história que todos os oito ministros estiveram presentes na reunião ministerial bienal, o que demonstra o alto grau de importância dada ao encontro (e sua politização).

Na 12ª ministerial, realizada em 20 de maio de 2021, concluiu-se a presidência da Islândia, que se focou sobre quatro áreas prioritárias: o ambiente marinho do Ártico; clima e soluções de "energia verde"; pessoas e comunidades do Ártico; e um Conselho do Ártico mais forte. Assinou-se declaração conjunta, com comemoração dos 25 anos do Conselho, e adotou-se o plano estratégico 2021-2030 (o primeiro de sua história). O plano tem sete metas (clima ártico, ecossistemas resilientes e saudáveis, meio ambiente marinho ártico saudável, desenvolvimento social sustentável, desenvolvimento econômico sustentável, conhecimento e comunicações, Conselho do Ártico mais forte), cada uma das quais conta com ações estratégicas. Ademais, houve a passagem para a presidência de turno russa até 2023, cuja prioridade é "governança responsável para um Ártico sustentável". Na esteira da guerra na Ucrânia, contudo, os outros sete membros do Conselho anunciaram uma pausa em sua participação, que foi retomada, de maneira limitada, em junho de 2022, em projetos que não envolvam a Rússia. Enquanto alguns defendem a exclusão russa, outros afirmam o Conselho perderia muito de sua relevância, já que a Rússia representa metade da massa terrestre, dois terços da população e três quartos do produto interno bruto (PIB) da região.

c) Outros mecanismos em torno do Ártico

O regime internacional do Ártico não se limita ao Conselho do Ártico. Pode-se indicar outros mecanismos, como a Conferência Parlamentar da Região Ártica (CPAR); o grupo informal de cinco estados costeiros do oceano Ártico (Rússia, EUA, Canadá, Noruega e Dinamarca), que, em 2008, adotaram a Declaração de Ilulissat, focada em questões legais e de solução de controvérsias; o Conselho e o Fórum Econômico do Ártico; o Fórum Internacional do Ártico (organizado anualmente pela Rússia); as *Arctic Security Roundtables* no âmbito da Conferência de Segurança de Munique; o Comitê Internacional de Ciência do Ártico (IASC); o Fórum de Reguladores *Offshore* do Ártico (AORF) no âmbito do Conselho do Ártico; a Assembleia do Círculo Ártico; o Acordo de Conservação de Ursos Polares de 1973; e o Tratado de Svalbard de 1920[1230]. Os EUA e o Canadá têm acordo bilateral de 1988 sobre cooperação ártica. Em 2021, a Rússia declarou interesse em relançar processo de reuniões anuais de *Arctic Chiefs of Defense Staff*, de 2012. Pode-se mencionar, ademais, outras organizações e acordos relacionados ao regime, embora não sejam exclusivas dele, como a Organização Marítima Internacional (OMI), o Conselho

[1230] O Tratado de Svalbard destaca-se por reconhecer a soberania da Noruega sobre o arquipélago de Svalbard, ao mesmo tempo em que garante aos signatários iguais direitos para atividades comerciais, em especial a mineração de carvão, na região.

Nórdico, o Conselho Euro-Ártico de Barents, o Fórum das Guardas Costeiras do Atlântico Norte, a Convenção para a Proteção do Meio Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste (1992), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL) e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

d) Envolvimento do Brasil no Ártico

O Brasil já manifestou interesse em ser observador do Conselho do Ártico, embora não haja confirmação de que pleito oficial foi apresentado (o que é comum quando há alguma manifestação informal de oposição, o que pode ser o caso entre membros ciosos do crescimento do número de observadores). Caso obtenha o *status* de observador no Conselho do Ártico, seria o primeiro país do hemisfério sul a consegui-lo. O Brasil tampouco é parte do Tratado de Svalbard, mas estaria considerando assiná-lo.

Pode-se apontar uma série de oportunidades para o Brasil em seu maior envolvimento com o regime internacional sobre o Ártico, por meio, por exemplo, da obtenção do *status* de observador no Conselho do Ártico ou da adesão ao Tratado de Svalbard. O maior envolvimento na região permitiria o desenvolvimento de iniciativas de cooperação e de pesquisa científica, inclusive na área de meio ambiente e de mudança do clima, com eventual utilidade para as Amazônias Verde e Azul; participação em projetos de exploração de óleo e de gás e de desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração mineral de alta profundidade, área em que a Petrobras já detém expertise e em que o Brasil já é exportador de equipamentos e poderia fortalecer sua presença em mercados importantes; interesse nos ganhos logísticos derivados de novas rotas marítimas; exploração de recursos pesqueiros; identificação de tecnologias e de processos de gestão que poderiam ser replicáveis na Antártida, onde o Brasil já tem presença; maior proximidade com os debates que envolvem interesses geopolíticos e geoeconômicos sensíveis, mesmo em área geograficamente bastante distante do País, que podem ter implicações indiretas em outras questões internacionais relevantes, inclusive sobre o regime da Antártida; acompanhamento e participação de discussões relativas ao aumento do nível dos mares provocado pelo degelo do Ártico, que podem impactar as zonas costeiras brasileiras, ou a outros efeitos de natureza ambiental e meteorológica; acompanhamento de discussões sobre as reivindicações territoriais de estados árticos junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em conta que o País também tem suas próprias reivindicações no Atlântico Sul; e expertise em questões relacionadas a comunidades autóctones e em ações de emergência e resgate. No caso da adesão ao Tratado de Svalbard especificamente, permitiria exercício de atividades econômicas em condições de igualdade com outros signatários, acesso aos recursos naturais, instalação de estação científica e desenvolvimento de projetos em parceria com outros signatários. Outra forma do Brasil se integrar as questões do Ártico seria com o incremento de sua participação nos debates pertinentes no âmbito das Nações Unidas, como é o caso da CNUDM e da CLPC.

Há baixos custos para o maior envolvimento do Brasil com o regime. No caso de tornar-se observador do Conselho do Ártico, embora o Brasil não venha a ter direito de voto em suas discussões, tampouco necessitaria contribuir com recursos para o funcionamento do Conselho, sendo necessário apenas financiar a própria participação em reuniões e as contribuições ao orçamento dos projetos de que viesse a participar. Para além de custo financeiro direto, é possível apontar a necessidade de investir internamente no país para estar apto a participar de iniciativas na região. Ademais, existe o ônus político de tomada de posição em alguns temas sensíveis, mas que

é condizente com o interesse de assunção de maiores responsabilidades. No caso da adesão ao Tratado de Svalbard, por exemplo, a única implicação automática seria o reconhecimento expresso da soberania norueguesa sobre o arquipélago, o que não parece ter custo político significativo; ademais, embora não seja um custo, mas uma restrição, o Brasil se comprometeria a não construir bases militares na região.

e) Desafios do regime internacional do Ártico

De natureza geopolítica, destacam-se a promoção de militarização da região, por meio de deslocamento de tropas, de navios e de submarinos, da realização de exercícios militares e da instalação de bases; a falta de consenso sobre o reconhecimento do Ártico como uma zona livre de armas nucleares; e a persistência de algumas disputas fronteiriças-territoriais ou por zonas econômicas exclusivas (ZEE) à luz da CNUDM (como disputas de rochedos entre a Groenlândia e o Canadá; nos mares de Bering e de Chukchi entre a Rússia e os EUA; na cordilheira de Gakkel entre Rússia e Noruega, em especial a migração russa para a ilha Spitsbergen, parte das Svalbard; a reivindicação russa sobre as dorsais de Lomonosov e de Mendeleyev, que motiva pleito para a CLPC; disputas entre EUA e Canadá em partes do arquipélago canadense como a passagem Noroeste e o mar de Beaufort). Na esteira da guerra na Ucrânia (2022), Canadá e Dinamarca resolveram seu litígio quanto à ilha de Hans, que foi dividida entre ambos. A Rússia fincou uma bandeira no leito do mar no polo Norte (2007) e que lançou nova estratégia para o Ártico (2020), na qual expande a lista de interesses nacionais basilares na região de quatro – prover recursos para o desenvolvimento econômico; manter o Ártico como zona de paz e cooperação; proteger o meio ambiente; desenvolver a Rota do Mar do Norte – para seis, acrescentando salvaguardar a soberania nacional; e assegurar altos padrões de vida aos nortistas. As novidades refletem um maior potencial de conflito e ameaças à segurança nacional russa no Ártico. Outros fatos a serem relembrados são que os EUA não ratificaram a CNUDM; e que o ex-presidente dos EUA, Donald Trump, indicou interesse na compra da Groenlândia. Também pode-se elencar desafios de segurança, em termos de proliferação de ilícitos transnacionais, com o maior interesse e a maior viabilidade econômica da região.

De natureza geoeconômica, destacam-se, em especial em decorrência do degelo do oceano Polar Ártico, o crescente interesse na exploração de recursos minerais, energéticos (petróleo, gás e minérios) e pesqueiros; a bioprospecção (estudo biotecnológico de plantas, animais e micro-organismos da região em busca de recursos genéticos e bioquímicos de valor comercial); e o surgimento e o interesse na exploração de rotas marítimas, que permitem ganhos logísticos, como a Passagem do Noroeste, a Passagem do Nordeste (a qual inclui a Rota do Mar do Norte), a Ponte Ártica e a Rota do Mar Transpolar, além da cobrança de pedágio por trânsito em águas territoriais. As plataformas continentais no leito do oceano Ártico são proporcionalmente maiores do que em qualquer outro oceano. As inovações tecnológicas permitem a construção de quebra-gelos cada vez mais eficientes. Estimativas norte-americanas de 2008 indicavam que 13% do petróleo mundial e 30% do gás natural ainda não descobertos estão situados ao norte do Círculo Polar Ártico. O interesse chinês em desenvolver uma rota ártica para a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) desperta oposição frontal dos EUA, que, às vésperas da reunião ministerial do Conselho do Ártico, chamou a atenção para o fato de que a China não é um país ártico.

f) Outros desafios para o regime do Ártico

Alguns outros desafios para o regime incluem os eventuais reflexos ambientais e meteorológicos do degelo da calota polar e a mudança do clima (a exemplo da elevação do nível dos oceanos e dos impactos sobre a biodiversidade regional como a extinção e a alteração de fluxos migratórios de espécies), além de perspectivas em áreas como a exploração científica, o transporte de passageiros e o turismo. O Ártico despertou atenção na comunidade internacional nos últimos anos entre outros motivos por causa das implicações ambientais, como evidencia o lançamento, em 2014, pelo *Greenpeace*, da Declaração Internacional pelo Futuro do Ártico. Também chama a atenção a aceleração do processo de acinzentamento da calota de gelo, em razão da deposição de resíduos industriais (efeito albedo). O degelo da calota polar também poderá viabilizar a agricultura em algumas porções de terra no Círculo Polar Ártico. Os impactos da mudança do clima no Ártico produzem também efeitos globais, como o aumento do nível de outros mares, a intensificação do aquecimento global e mudanças nas correntes oceânicas que, por sua vez, também alteram o clima (com mudança de padrões e eventos climáticos extremos). Também é questão pertinente ao Ártico o tratamento de comunidades indígenas à luz das ameaças ao seu ecossistema em razão do degelo.

g) Comparação com o regime internacional para Antártica

O regime internacional para o Ártico é muito mais débil do que aquele para a Antártida, o que se justificaria pelas naturezas distintas de ambos. O Ártico é um oceano, enquanto a Antártida, por ser um continente, demandou um tratamento jurídico muito mais específico (ver seção posterior).

V. Antártida

a) Antecedentes científicos do regime internacional

Os primeiros elementos precursores que poderiam ser indicados são os Anos Polares de 1882-1883 e 1932-1933. Em 1950, o então denominado Conselho Internacional de Uniões Científicas, hoje Conselho Internacional para Ciência (ICSU, na sigla em inglês), entidade de caráter privado, discutiu a proposta de realizar o Terceiro Ano Polar Internacional[1231].

Por sugestão da Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês), o conceito de Ano Polar pôde ser estendido para todo o globo, nascendo, assim, o Ano Geofísico Internacional (AGI), realizado entre julho de 1957 e dezembro de 1958. Ele é considerado a terceira edição dos Anos Polares. Nesse período, cientistas de 67 países trabalharam em conjunto na realização de uma grande variedade de experimentos e observações, compartilhando dados e resultados, a fim de proporcionarem uma melhor compreensão dos fenômenos relacionados à Terra. Durante o AGI, a Antártida foi eleita como principal objeto de estudo para a realização de pesquisas em diferentes áreas da ciência, o que impulsionou o conhecimento sobre aquele continente. Do ponto de vista político, o AGI mostrou-se relevante por ter alertado as nações sobre a importância da preservação da Antártida para a paz mundial, o desenvolvimento da ciência e a cooperação internacional. O significativo sucesso do AGI 1957/1958 proporcionou, então, bases concretas para uma nova fase de investigação científica do continente austral, fundamentada na liberdade investigativa, no intercâmbio de dados entre programas antárticos e no estímulo à colaboração internacional entre cientistas. Tais iniciativas contribuíram para consolidar o tão desejável e promissor ambiente de paz e cooperação entre as nações interessadas nas ciências antárticas. Foram estes marcos importantes que asseguraram o desenvolvimento da pesquisa antártica, tendo deles participado os seguintes países: Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos (EUA), França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, República Sul-Africana e a União Soviética (URSS). Após o AGI, os países atuantes na Antártida mantiveram suas estações polares ativas, reafirmando seu interesse na região. O sucesso do AGI inspirou, ainda, a realização de uma reunião específica para discutir o futuro da ciência antártica.

b) Reivindicações territoriais

A Antártida é uma porção continental de Terra, não tendo populações autóctones e tendo sido considerada *terra nullius* por alguns países. Entre os participantes ativos do AGI, havia sete países (Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido) com reivindicações territoriais feitas na primeira metade do século passado, que, em alguns casos, coincidem em parte (Argentina e Reino Unido; Argentina, Chile e Reino Unido; Chile e Reino Unido). Os supostos fundamentos das reivindicações territoriais variam da descoberta de terras até a sucessão das potências coloniais, passando pela contiguidade territorial, pela teoria dos setores (projeção originalmente aplicada a reivindicações pelo Ártico), até a exploração econômica da região.

Alguns países reconhecem reivindicações (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, França e Noruega reconhecem mutuamente suas reivindicações; Chile e Argentina reconhecem mutuamente seus direitos na região, apesar de não terem chegado a um acordo sobre limites, e

[1231] Como curiosidade, o quarto Ano Polar Internacional foi realizado em 2007-2008.

rejeitam as demais reivindicações), outros países não reconhecem nenhum pleito. Os EUA e a URSS consideram que têm "motivos para reclamar". Atualmente, alguns outros países construíram estações de pesquisa em áreas que são reivindicadas por alguns desses sete.

Com raízes em interesses norte-americanos no pré-Segunda Guerra Mundial, as negociações para o estabelecimento de um condomínio internacional sobre o continente começaram efetivamente em 1948, envolvendo oito países requerentes: os sete com reivindicações ativas e os EUA. Essa tentativa teve como objetivo excluir a URSS dos assuntos do continente e rapidamente se desfez quando a URSS declarou interesse na região, recusou-se a reconhecer quaisquer reivindicações de soberania, sugeriu a internacionalização do continente e reservou-se o direito de fazer suas próprias reivindicações, em 1950. A iniciativa foi rejeitada também pelas gestões de Argentina e Chile, mas a ideia do condomínio encontrou alguma aceitação no Reino Unido. Como contraproposta chilena, surgira a Declaração de Escudero (1948): uma moratória nas reivindicações territoriais; um acordo para o intercâmbio de dados científicos; e uma declaração de que estações e expedições à região não constituiriam fundamento para futuras reivindicações.

Em 4 de maio de 1955, o Reino Unido instaurou um processo perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra a Argentina e o Chile em relação a disputas quanto à soberania sobre certas terras e ilhas da Antártida. Em suas petições à CIJ, o Reino Unido afirmou que se submeteu à jurisdição da Corte para os fins do caso e, embora, tanto quanto era do seu conhecimento, a Argentina e o Chile ainda não tivessem aceitado a jurisdição da CIJ, poderiam fazê-lo. Em uma carta de 15 de julho de 1955, o Chile informou à Corte que, em sua opinião, a demanda era infundada e que não estava aberta a sua jurisdição. Em nota de 1º de agosto de 1955, a Argentina informou à CIJ sobre sua recusa em aceitar sua jurisdição para tratar do caso.

O fantasma da internacionalização do continente ressurge em 1956, quando a Índia se mobilizou para incluir a questão Antártica na pauta da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tentativa que se repetiu em 1958 – Argentina e Chile, com o apoio dos demais territorialistas, conseguiram, nas duas ocasiões, impedir a inclusão do tema na agenda das Nações Unidas. Isso motivou, em 1958, a convocação dos EUA para que as Partes envolvidas participassem da Conferência de Washington, para discutir o futuro do continente. Como resultado dessa conferência, os doze países participantes assinaram, em 1º de dezembro de 1959, o Tratado da Antártida, que entrou em vigor em 23 de junho de 1961.

c) Tratado da Antártida

Os signatários originais do tratado são os doze países que atuaram na Antártida durante o Ano Geofísico Internacional de 1957/1958 e aceitaram o convite do Governo dos EUA para participar da conferência diplomática em que o tratado foi negociado em Washington. Essas Partes têm o direito de participar das reuniões previstas no Artigo IX do Tratado (Reuniões Consultivas do Tratado da Antártida – ATCM, na sigla em inglês).

Em seus quatorze artigos, o Tratado da Antártida:

1) estipula que a Antártida só pode ser utilizada para propósitos pacíficos, proibindo atividades militares, como o estabelecimento de bases militares ou testes de armamento;
2) garante a liberdade para a continuidade da pesquisa científica, conforme ocorrido no AGI;
3) promove cooperação científica internacional, incluindo a troca de informações sobre pesquisa e pessoal, exigindo que todos os resultados sejam disponibilizados livremente;

4) exorta as partes contratantes a empregarem esforços apropriados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios do tratado;
5) estabelece que nenhuma nova reivindicação ou ampliação de reivindicação existente relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente tratado estiver em vigor (na prática, estabelece um *modus vivendi* ao "congelar" essas reivindicações);
6) define a área de jurisdição do tratado como aquela situada ao sul de sessenta graus de latitude sul, incluindo as plataformas de gelo, ressalvando, contudo, a preservação do direito internacional aplicável ao alto-mar;
7) proíbe explosões nucleares e a eliminação de dejetos radioativos no local;
8) permite que equipamento ou pessoal militar possa ser introduzido na região, desde que para pesquisa científica ou para qualquer outro propósito pacífico;
9) prevê inspeções, a serem realizadas por observadores das partes contratantes com acesso irrestrito a qualquer tempo e em qualquer lugar, aí incluídas todas as estações, instalações e equipamentos existentes na Antártida, para garantir o cumprimento do tratado;
10) exige que as partes divulguem antecipadamente o plano de atividade de suas expedições;
11) prevê reuniões periódicas entre suas partes para analisar medidas que possam contribuir com os objetivos do tratado;
12) estabelece mecanismos de solução de controvérsias e a possibilidade de emendas ao tratado a qualquer tempo, por acordo unânime das partes, ou depois de decorridos trinta anos de vigência (1991), por maioria, mediante convocação de uma conferência de revisão, por solicitação de qualquer uma das partes contratantes (o que jamais ocorreu); e
13) elege o governo dos EUA como depositário dos instrumentos de ratificação do tratado e concede a possibilidade de adesão a qualquer Estado que seja membro das Nações Unidas. Desde 1959, 42 outros países aderiram ao tratado.

d) Protocolo de Madri

Aprovado durante a XI Reunião Consultiva Especial do Tratado da Antártida (*Special ATCM*) realizada em Madri (1991), o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri) entrou em vigor em 1998 e visa proteger o meio ambiente e os ecossistemas antárticos em benefício de toda a humanidade, declarando a Antártida como continente devotado à paz e à ciência. Todas as partes consultivas do Tratado da Antártida, bem como doze não consultivas, são partes do Protocolo de Madri.

O Protocolo de Madri substitui e amplia as Medidas Acordadas para a Conservação da Fauna e Flora Antárticas, anteriormente adotadas pelas Partes do tratado, ampliando a proteção ambiental para toda a região antártica. Como antecedente, pode-se, ainda, mencionar as tratativas para a adoção de Convenção sobre a Regulamentação das Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos. A minuta da dessa convenção foi proposta em 1988. Seu objetivo era criar um regime de exploração de recursos minerais antárticos que fosse compatível com o Tratado da Antártida. No final das negociações, França e Austrália, apoiadas por vários grupos ambientalistas, relutaram em assinar a convenção, pois se tratava de um sistema de exploração de recursos minerais da Antártida em detrimento do meio ambiente, enfraquecendo a proteção dos recursos vivos do continente. Tal recusa impediu que uma convenção nesse sentido entrasse em vigor, já que as

decisões no sistema do Tratado da Antártida (STA) devem ser unânimes. Essa convenção foi efetivamente abandonada em 1991, com a assinatura do Protocolo de Madri.

Ele prevê procedimentos em relação a assuntos como eliminação de resíduos e de poluição marinha, avaliação de impacto ambiental e conservação da fauna e flora antárticas. Proíbe qualquer atividade relacionada com recursos minerais, exceto para pesquisa científica.

Estabelece, ainda, que ele possa ser modificado a qualquer tempo, por acordo unânime das Partes, ou depois de decorridos cinquenta anos de vigência (2048), mediante convocação de uma conferência de revisão, por solicitação de qualquer uma das partes contratantes. Para que ele seja modificado, no curso de uma conferência de revisão, é necessário que a proposta venha acompanhada de um regime jurídico compulsório sobre as atividades relativas aos recursos minerais antárticos, contendo as modalidades e condições com que elas se processariam.

O protocolo possui seis anexos. Os Anexos I a IV foram adotados em 1991 juntamente com o protocolo e entraram em vigor em 1998. O Anexo V sobre Proteção e Gestão de Área foi adotado separadamente pela 16ª ATCM em 1991 e entrou em vigor em 2002. O Anexo VI sobre Responsabilidade Decorrente de Emergências Ambientais foi adotado pela 28ª ATCM em Estocolmo em 2005 e entrará em vigor assim que for aprovado por todas as Partes Consultivas.

Instituído pelo Protocolo de Madri, o Comitê para Proteção do Meio Ambiente (CEP, na sigla em inglês) tem como função formular recomendações às Partes sobre a implementação do protocolo, para sua apreciação nas ATCM.

e) Outros tratados do Sistema do Tratado da Antártida

Embora a Convenção sobre Conservação das Focas Antárticas (CCAS, na sigla em inglês) e a Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR, na sigla em inglês) sejam acordos não vinculados ao Tratado da Antártida, eles contêm disposições que representam um compromisso das Partes com seus aspectos essenciais, como o Artigo IV sobre a situação jurídica das reivindicações territoriais.

A caça à foca tornou-se uma importante atividade econômica no início do século XIX. Na década de 1820, as focas antárticas foram virtualmente dizimadas. Embora tenha havido algumas medidas de conservação iniciais, o primeiro esquema de conservação internacional aplicável a toda a Antártida foi estabelecido pelas Medidas Acordadas para a Proteção da Fauna e Flora Antárticas, adotadas pela ATCM em 1964. A fim de estender a proteção das espécies que vivem na Antártida em alto mar, as Partes Consultivas desenvolveram a CCAS, assinada em 1972, em Londres, que entrou em vigor em 1978 e proporciona mecanismos para a proteção, pesquisa e monitoramento das populações e a regulamentação do manejo e captura responsável das focas antárticas, de forma a manter o equilíbrio do ecossistema da Antártida.

A adoção da CCAS em 1972, dedicada às espécies de alto mar, abriu caminho para a consideração de questões relacionadas à possível exploração em grande escala do *krill*, que teria um impacto sobre as aves antárticas, focas e baleias que dele dependem como alimento. Após alguns anos de negociações, a CCAMLR foi assinada em Canberra em 1980 e entrou em vigor em 1982. É um acordo inovador sobre utilização de recursos vivos, sobretudo por ser o primeiro instrumento internacional a adotar a abordagem ecossistêmica para o manejo da pesca comercial no oceano Austral, definindo espécies protegidas, métodos e limites de captura, bem como mecanismos de controle e inspeção. Nem todas as partes do Tratado Antártico são partes da CCAS e da CCAMLR.

Dentro do STA, ainda seria possível indicar as disciplinas sobre turismo para além daquelas constantes no Protocolo de Madri, como diretrizes gerais de 1994, diretrizes sobre planos de contingência de 2004 e diretrizes para visitantes de 2011.

O Código Internacional para Navios que operam em Áreas Polares (Código Polar), que foi adotado em 2014-2015 e entrou em vigor em 2017, foi negociado no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) e não é parte do STA.

f) Principais mecanismos institucionais no âmbito do Tratado da Antártida

As ATCM são realizadas anualmente, hospedadas pelas partes consultivas de acordo com a ordem alfabética do nome dos países (em inglês). Segundo o Artigo IX.2, os países que aderiram ao tratado após 1959 têm o direito de participar das Reuniões Consultivas nos momentos em que demonstrem seu interesse na Antártida "realizando ali atividades de pesquisa substanciais". Dos países aderentes, 17 tiveram suas atividades na Antártida reconhecidas de acordo com esta disposição e, consequentemente, há agora 29 partes consultivas ao todo. As outras 25 partes não consultivas são convidadas a participar das Reuniões Consultivas, mas não participam da tomada de decisões. As Medidas, Decisões e Resoluções são aprovadas por consenso na ATCM, visando implementar os princípios e estabelecer normas e diretrizes para a gestão do Tratado da Antártida e do Protocolo sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri), bem como para o funcionamento da própria ATCM. Decisões abordam questões organizacionais internas da ATCM; Resoluções são textos exortatórios e não juridicamente vinculantes para as Partes Consultivas; Medidas são juridicamente vinculantes para as Partes Consultivas, tão logo sejam aprovadas.

Em 1957, o ICSU aprovou a criação do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR, na sigla em inglês), formado por delegados de diversos países engajados em pesquisas antárticas. De natureza não governamental, o SCAR tem como objetivo promover e coordenar as atividades científicas sobre a região antártica e seu papel no planeta Terra. As discussões e articulações científicas do SCAR são conduzidas por Grupos Científicos Permanentes (SSG, na sigla em inglês), que representam os domínios científicos atuantes na Antártida. Adicionalmente, o Comitê atua como órgão assessor independente dentro do STA em assuntos técnico-científicos.

Criado em 1988, a partir do antigo Grupo de Trabalho sobre Logística e Operações do SCAR, o Conselho de Gerentes de Programas Antárticos Nacionais (COMNAP, na sigla em inglês) foi formalmente reconhecido como integrante do STA em 1997, na qualidade de Observador, e proporciona assessoria à ATCM em assuntos técnicos, práticos e não políticos relacionados à implementação de atividades científicas e seu apoio logístico, sobre aspectos operacionais, de cooperação científica, de segurança, tecnológicos e para troca de informações.

O Secretariado do STA está localizado em Buenos Aires.

Ainda que não formalmente integrada ao STA, a Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-Americanos (RAPAL) é considerada como apêndice essencial ao Sistema no âmbito da América Latina, principalmente como fórum de articulação desses países atuantes na Antártida, em temas administrativos, logísticos e de interface com as pesquisas científicas.

g) Pontos em discussão no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida

A melhor fonte que identifica os principais pontos em discussão no sistema da Antártida é a declaração por ocasião dos 60 anos da entrada em vigor do Tratado da Antártida e dos trinta anos da assinatura do Protocolo de Madri, adotada em Paris, em junho de 2021.

A XLIII ATCM (2021) foi a primeira em formato virtual desde 1961 (em 2020, não houve reunião). Dentre os temas das discussões, destacam-se a bioprospecção relacionada aos recursos antárticos, o incremento das atividades e da infraestrutura de turismo na região austral, os impactos das mudanças climáticas no ecossistema antártico, o estabelecimento de áreas marinhas protegidas e identificação de espécies antárticas ameaçadas.

A Declaração de Paris reafirma compromisso das partes consultivas com salvaguardar os ecossistemas da região antártica e trabalhar conjuntamente para melhor entender as mudanças do clima antártico e para implementar ações consistentes com as metas do Acordo de Paris. Reafirma compromisso também com: 1) a proibição a qualquer atividade de mineração que não esteja relacionada a pesquisa científica; 2) a regulamentação do turismo e das atividades não governamentais na região; 3) a proteção dos sítios e monumentos históricos antárticos; 4) a prevenção de introdução de espécies não nativas; 5) a redução, dentro do possível, da quantidade de lixo produzida ou descartada (em especial plástico) na região antártica. Outro elemento ora em discussão está relacionado com pesca ilegal, não regulamentada ou não declarada.

Na 23ª edição do CEP, ocorrida no contexto da ATCM em 2021, houve a indicação para aprovação de novas Áreas Antárticas Especialmente Protegidas (ASPA, na sigla em inglês) e a revisão de planos de manejo de Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas (ASMA, na sigla em inglês). Fruto do assessoramento prestado pelo SCAR, foi adotado também o Código de Conduta Ambiental para Atividades de Pesquisa de Campo em Geociências na Antártida.

A XLIV ATCM (2022) ocorreu em Berlim, Alemanha, e foi a primeira em formato híbrido. Apesar da guerra na Ucrânia, a ATCM foi capaz de aprovar medidas, decisões e resoluções por unanimidade, o que mostra a resiliência do STA – Rússia e Ucrânia são partes consultivas. Todas as partes concordaram que a ATCM tem um papel importante na abordagem da ameaça das mudanças do clima e decidiram se concentrar ainda mais no assunto na próxima ATCM. Até hoje, 75 áreas em todo o continente foram designadas como Áreas Antárticas Especialmente Protegidas nas Reuniões Consultivas. Na XLIV ATCM, a gestão de dezessete dessas áreas passou por uma revisão. Quatro novas áreas protegidas serão adicionadas no futuro, já que a ATCM endossou os próximos passos para sua proteção especial. Além disso, o encontro concentrou-se em uma espécie específica: o pinguim-imperador, ameaçado de extinção, cuja designação como espécie com *status* de proteção especial foi bloqueada por uma das partes. A reunião também discutiu a questão do crescente turismo para a Antártida, o que está aumentando a pressão sobre o continente, em particular às regiões que já são duramente atingidas pelas mudanças do clima.

As partes discutiram um pedido do Canadá para o *status* consultivo. Embora o apoio generalizado tenha sido declarado, duas partes não estavam prontas para decidir sobre o pedido do Canadá nesta reunião. Por conseguinte, o pedido será novamente discutido na XLV ATCM, que terá lugar em Helsinque, em maio de 2023.

A 24ª edição do CEP enfatizou a importância de seu Programa de Trabalho de Resposta às Mudanças Climáticas e mostrou seus resultados. O CEP também deu especial atenção aos perigos da contaminação química e da introdução de plásticos no ecossistema antártico.

Ainda entre os temas em discussão no STA, recorde-se que a Rússia, em reunião da ATCM 2019, manifestou interesse pela utilização mais intensiva de recursos antárticos.

Outro tema importante é o eventual "descongelamento" das reivindicações territoriais na Antártida, que poderá evoluir para efeito em cadeia sobre as plataformas continentais. A submissão de pleito da Austrália à CLPC, por exemplo, inclui trechos que derivam de sua reivindicação territorial antártica, embora o governo australiano tenha solicitado que essa porção não fosse objeto da análise. Nova Zelândia, Noruega e França não incluíram a Antártica em suas apresentações, mas reservaram-se o direito de fazê-lo no futuro, assim como o Reino Unido, que apresentou sua submissão à Comissão de Limites acompanhada de nota onde reconhece "*the special legal and political status of Antarctica under the provisions of the Antarctic Treaty*".

h) Participação brasileira no Sistema do Tratado da Antártida

i. Antecedentes

O Brasil tardou em manifestar interesse pela Antártida. Até meados do século XX, as únicas demonstrações haviam sido tangenciais – expedição subantártica a Punta Arenas da corveta imperial Parnahyba (1882) e apoio a exploradores europeus que faziam escala no Rio de Janeiro. Aparentemente, a primeira vez que o Itamaraty lidou com o tema ocorreu em função da tentativa indiana de inclusão da questão antártica na AGNU (1956). A solução apontada para a utilização pacífica da Antártida, naquele momento, era sua administração no âmbito da ONU. Em resposta à exclusão do Brasil da Conferência de Washington (1958-1959), sob alegação de que o País não havia desenvolvido atividade científica na região, o governo brasileiro entregou nota aos EUA, argumentando que o critério adotado para o convite não era aceitável, já que a conferência não trataria apenas de cooperação científica. O Brasil reclamava, assim, o direito de opinar sobre a Antártida "por motivos de segurança nacional", não se sentia obrigado por nenhuma deliberação sem sua participação e reservava-se "o direito de livre acesso à Antártida, assim como o de apresentar as reivindicações que possa julgar necessárias".

O primeiro brasileiro a estar em solo antártico foi o jornalista Durval Rosa Borges, convidado a visitar o continente pelo governo dos EUA, que enviava expedições no âmbito do AGI (1957-1958). Ao mesmo tempo, iniciavam-se importantes discussões sobre como deveria ser a atuação brasileira em relação ao continente antártico. Estudo da Escola Superior de Guerra (ESG, 1957) aconselhava o não reconhecimento dos direitos de posse de outros países, a reivindicação de parte territorial e a recusa de qualquer forma de internacionalização daquela região, a não ser em última instância e de forma temporária. A ideia de uma reivindicação territorial do Brasil na Antártida atingiu sua forma mais radical na chamada Teoria da Defrontação (TD)[1232].

[1232] A TD base de potencial reivindicação territorial brasileira sobre parte da Antártida, tinha, como principais defensores, estudiosos de filiação ratzeliana, ligados ao Colégio Pedro II e à ESG, como Carlos Delgado de Carvalho, pioneiro no estudo e no ensino de Geografia no Brasil, professor do Colégio Pedro II e do Instituto Rio Branco (IRBr); Therezinha de Castro, geógrafa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), professora do Colégio Pedro II e da ESG; e Eurípides Cardoso de Menezes, teólogo, deputado federal por cinco mandatos consecutivos de 1955 a 1975 (UDN e ARENA). A TD é uma variação do critério dos setores, segundo a qual a Antártida deveria ser dividida pelos meridianos extremos dos territórios dos países do Hemisfério Sul – no caso brasileiro, entre os meridianos do Arroio Chuí e da Ilha Martim Vaz. A reivindicação territorial seria justificável por ser alegadamente uma questão de segurança nacional: a Antártida poderia servir como cabeça-de-ponte para um ataque ao Brasil – o inimigo que poderia ameaçar o território brasileiro não era definido explicitamente, mas os autores implicitamente se referiam à URSS. Também em Geopolítica do Brasil (1966), de Golbery do Couto e Silva, a segurança nacional era grande preocupação: a triângulo formado por Brasil, África Atlântica e a Antártida, na definição do autor, seria uma das "áreas de retaguarda" da Guerra Fria. A reivindicação brasileira também seria importante para assegurar as reservas minerais

Ao que tudo indica, o Itamaraty nunca considerou seriamente a possibilidade de uma reivindicação territorial antártica. Apesar de eventuais gestões do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) junto ao Itamaraty, favoráveis a uma reivindicação, o Brasil permanecia sem posição oficial sobre a questão. Discurso de Eurípides Menezes, um territorialista, no Congresso Nacional (1970), desencadeou o processo que levaria à adesão do Brasil ao Tratado da Antártida. O conselheiro João Frank da Costa, então chefe da Divisão de Cooperação Intelectual e maior autoridade do Itamaraty em temas antárticos, recomendava, em contraste, que a política brasileira para a Antártida deveria começar pela adesão ao tratado e que o Brasil se tornasse membro consultivo. O memorando de Costa (1971) é a base de todo o posicionamento internacional brasileiro em matéria antártica desde então. Uma reivindicação territorial, por expedições particulares ou por decreto, teria certamente graves reflexos nas relações com a Argentina – que, nos anos 1970, eram tensas. Aderir ao tratado era a única forma de participar de questões antárticas, sem ferir suscetibilidades de nossos vizinhos. O Ministério das Relações Exteriores, então, levou a adesão ao Tratado da Antártida à consideração da Presidência da República (1974). Após consulta com o CSNU, entretanto, Geisel considerou que, diante da tensão com a Argentina pelo aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, dever-se-ia adiar o assunto.

A adesão foi novamente levada à consideração da Presidência (1975), quando foi aprovada. A exposição de motivos acomodava a proposta territorialista, que tinha apoio de alguns militares, com a adesão ao tratado, preferida pelo Itamaraty. O documento define o interesse do Brasil na Antártida a curto e a médio prazo, em termos da segurança nacional e, a longo prazo, em função da possibilidade de vir o Brasil a participar do futuro aproveitamento comercial dos recursos do continente. A pesquisa científica, especialmente no campo da meteorologia, é também citada como um aspecto importante. A importância atribuída à exploração de recursos minerais é obviamente consequência do I Choque do Petróleo. O tratado, ademais, não era visto como um arranjo peremptório, mas transitório, e o critério da defrontação poderia ser invocado quando de sua revisão, prevista para 1991 – o que era uma interpretação imprecisa do tratado, que diz que a partir dessa data qualquer Parte Consultiva poderia solicitar a realização de uma conferência de revisão, mas também que, em princípio, a vigência do tratado é indefinida. O Brasil, assim, comunicou aos EUA (1975), depositário do tratado, a decisão de aderir ao instrumento, e, após ratificação do Congresso, o Decreto nº 75.963/1975 o promulgou.

ii. Advento do PROANTAR e da OPERANTAR

A superação das animosidades com a Argentina, no governo Figueiredo, vai abrir espaço para que o Brasil inicie suas atividades antárticas. Documento do EMFA (1980) constata os prejuízos causados pela TD, "a qual tem conotações expansionistas e é causadora de desconfianças e tensões com a Argentina", devendo, assim, ser desestimulada. O Itamaraty afirmava a urgência de "promover substancial atividade científica no Continente Austral a fim de poder habilitar-se ao *status* de Parte Consultiva". A urgência era consequência do "prazo exíguo" para concretizar essas atividades até 1991, data em que se acreditava que o tratado seria revisto. Decretos (1982) foram

do continente. Segundo os autores da TD, o AGI e o Tratado da Antártida seriam mera fachada para a partilha do continente, a exemplo do que ocorrera na África, e a pesquisa científica seria logo seguida pela exploração econômica. Decorridos trinta anos de vigor do tratado, o continente austral seria dividido territorialmente e, então, a posse de parte da Antártida estaria intrinsecamente ligada ao "destino" brasileiro de tornar-se uma potência.

responsáveis pela criação da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR)[1233] e pela atribuição do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) à Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM), cuja coordenação cabe ao Comandante da Marinha. O PROANTAR foi elaborado com base no tripé formado pela Marinha, responsável pela logística do programa; pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), encarregado dos projetos científicos; e pelo Itamaraty, incumbido das negociações e da representação internacional. A participação da comunidade científica ocorre por meio das instituições de pesquisa, seus projetos divididos por área de interesse e avaliados pela CIRM de acordo com sua relevância para os propósitos do PROANTAR. O rápido fim da Guerra das Malvinas (1982) possibilitou que a CONANTAR iniciasse suas reuniões e que o Brasil organizasse sua primeira expedição antártica para o verão (1982-1983), a Operação Antártica I (OPERANTAR I).

A política brasileira para a Antártida, de fato, distanciava-se, já no início dos anos 1980, de sua concepção original, que priorizava aspectos de segurança nacional e apostava na revisão do regime em 1991. Passava-se para uma abordagem que visava à participação plena no STA, à possibilidade de aproveitamento de recursos naturais e à pesquisa sobre a influência climática do continente austral no território e águas brasileiros. A adesão da Índia, país de atuação antártica menos desenvolvida que o Brasil, levou o País a também ser aceito como Parte Consultiva do tratado, já em 1983, antes da OPERANTAR II, do estabelecimento de uma estação permanente e da adesão ao Comitê Científico para Pesquisa Antártica (SCAR)[1234]. O Brasil atingiu, assim, sua primeira meta política na Antártida, a participação no fórum de tomada de decisões, tendo sediado a ATCM em 1987 e 2014. A presença brasileira na Antártida foi consolidada com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), durante a OPERANTAR II (1983-1984).

[1233] A CONANTAR, quando de sua criação, era presidida pelo ministro das Relações Exteriores, constituindo-se também de representantes do: Ministério da Marinha; Ministério do Exército; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura; Ministério da Aeronáutica; Ministério das Minas e Energia; Secretaria de Planejamento da Presidência da República; secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional; Estado-Maior das Forças Armadas; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

[1234] Em 1982, a Índia enviara uma expedição à Antártida fora do âmbito do STA, como parte de uma política de afirmação do desenvolvimento tecnológico do país. No mesmo ano, a Malásia, tentou colocar a questão antártica na agenda da AGNU, sem sucesso, mas tudo indicava que o apoio do Movimento Não Alinhado (MNA) possibilitaria a inclusão do tema na agenda em 1983, como de fato ocorreu. No espírito do Artigo X, que exorta as partes a empreenderem esforços para evitar que terceiros exerçam atividades contrárias aos termos do tratado, a Índia foi sondada para aderir ao instrumento. Nisso, condicionou sua entrada no regime à obtenção do *status* de parte consultiva. A Índia não era parte do SCAR e suas expedições tampouco tinham estabelecido uma estação no continente, sendo que sua maior realização, até então, havia sido a instalação de um aparelho de coleta de dados meteorológicos. A possível aceitação da Índia nas ATCMs levantava o caso do Brasil, país que não tinha chegado perto do volume de pesquisa desenvolvido por Polônia e Alemanha Ocidental (RFA), que já então haviam aderido como partes consultivas, mas que já se mobilizava para participar das ATCMs havia algum tempo e que tinha credenciais tão boas ou melhores do que as indianas. Logo, o Brasil recebeu manifestações não oficiais de que uma solicitação ao *status* de parte consultiva seria bem recebida na ATCM de 1983. Seria incoerente admitir a Índia sem também aceitar o Brasil nas ATCMs, e o fato de haver dois grandes países em desenvolvimento no clube polar enfraqueceria a questão no âmbito da AGNU, favorecendo, assim, a acomodação externa da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos, que estava então em negociação, mas que não entraria em vigor e seria substituída pelo Protocolo de Madri (1991).

iii. POLANTAR e novas adesões

Com a gradual integração do Brasil no STA, as expectativas transitaram da perspectiva de revisão do tratado para a manutenção e o fortalecimento do regime. A nova formulação da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR, 1987) definia os objetivos do país na Antártida. Além de ser parte consultiva do tratado, o país aderiu ao SCAR (1984), à Convenção sobre a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártida (CCAMLR, 1986) e à Convenção sobre a Conservação das Focas Antárticas (CCAS, 1991). A proteção ambiental do continente antártico constitui, desde a década de 1980, princípio fundamental da POLANTAR, de modo que o caráter ambientalista da presença nacional na Antártida foi corroborado ao longo das negociações do Protocolo de Madri (1991), quando o Brasil se mostrou favorável à proteção máxima do meio ambiente e à máxima extensão do período de proibição de explorações. O caráter ambientalista da presença brasileira na Antártida vai ser consagrado durante a visita do presidente Collor à EACF (1991), primeira visita de chefe de Estado brasileiro, ato relacionado à crescente prioridade atribuída à proteção do meio ambiente.

Após o Protocolo de Madri, a Antártida perdeu a atenção gerada pelas considerações estratégicas e pela possibilidade de exploração de recursos minerais que motivaram a POLANTAR, nos anos 1980. Essa mudança de foco não significa que a Antártida perdeu importância política a partir do protocolo, mas que perdeu, sim, o caráter de urgência que lhe era atribuído. A maior evidência disso é o fato de a CONANTAR não se ter reunido durante uma década, a partir de 1995, retomando o indesejável descompasso entre a formulação e a execução da POLANTAR, a exemplo do que ocorrera nos anos 1980. Na prática, as deliberações e muitas das atribuições da CONANTAR eram realizadas no âmbito da CIRM. A CONANTAR voltou a se reunir com regularidade a partir de 2006. Houve então um salto da pesquisa antártica brasileira, demonstrado: pela participação brasileira no Ano Polar Internacional (API) 2007-2008, quando foi realizada, pela primeira vez, uma expedição nacional ao centro do continente, a “Deserto de Cristal”; pela criação do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Antártico de Pesquisas Ambientais; e pelo renovado interesse político, com criação da Frente Parlamentar de Apoio ao PROANTAR e visita do presidente Lula à EACF, no marco das comemorações dos 25 anos de presença brasileira na Antártida (2008). Se, nos anos 1980, o PROANTAR poderia ser acusado de ser um programa pro forma para a aquisição do *status* de parte consultiva, o programa, nos anos 1990, alcançou maturidade e, hoje, a pesquisa antártica brasileira afirma-se por sua competência na comunidade científica nacional e internacional.

iv. Importância estratégica da Antártida

Continente mais inóspito do planeta, a Antártida possui mais de 90% de seu território coberto por gelo e cerca de 70% da água potável de todo o globo. As dimensões do continente antártico equivalem a aproximadamente 1,6 vez a extensão do Brasil, totalizando quase 13,7 milhões km^2. A fauna e a flora encontradas nos territórios e nos mares antárticos são diversificadas, especialmente se consideradas as rígidas condições climáticas da região.

O Brasil é o sétimo país mais próximo da Antártida. Por sua relativa proximidade com o Continente Antártico, sofre a influência direta dos fenômenos naturais que lá ocorrem. A Antártida tem papel essencial nos sistemas naturais globais e regionais, controlando as circulações atmosféricas e oceânicas, e influenciando o clima e condições de vida no globo, com destaque para o hemisfério sul; por isso, é fundamental para o Brasil estudar a região Antártica, origem de

fenômenos naturais que atingem o território nacional. A entrada do Brasil no STA abriu à comunidade científica nacional a oportunidade de participar em atividades que, juntamente com a pesquisa do espaço e do fundo oceânico, constituem as últimas grandes fronteiras da ciência internacional.

De acordo com o Tratado da Antártida, o *status* de parte consultiva, como é o caso do Brasil, está atrelado à "promoção de substancial atividade de pesquisa científica". Torna-se essencial compreender, portanto, que, somada à presença no continente antártico, a qualidade da ciência produzida é extremamente relevante no contexto do STA, tornando a ciência antártica um instrumento político e parte da agenda da diplomacia científica. Não por acaso, a Política Nacional de Defesa (PND) inclui a Antártida no conceito de entorno estratégico nacional, juntamente com a América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da África. A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, considera a participação brasileira no processo decisório da região antártica como um dispositivo de inserção internacional do país. A importância estratégica da Antártida para o Brasil é reiterada, ainda, pelo Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que destaca a influência do oceano austral nos recursos vivos e minerais disponíveis na costa brasileira.

Entre as motivações de ordem econômica, poder-se-ia recordar que grande parte do tráfego do comércio marítimo mundial utiliza acessos artificiais controlados, o canal do Panamá (conexão entre o Atlântico e o Pacífico) e o canal de Suez (Mediterrâneo e o Índico). O acesso livre a essas passagens críticas está sujeito a possíveis turbulências regionais, que podem acarretar o fechamento ou restrição da travessia, e a limitações físicas e de construção dos canais, em função do calado e largura dos navios modernos em operação no mundo. Tais restrições fizeram aumentar o interesse e a utilização dos acessos pelo sul dos continentes sul-americano e africano, através do estreito de Drake e cabo das Agulhas, respectivamente. Dessa forma, para o Brasil, a passagem de Drake, que separa a Antártida do continente sul-americano, tem valor potencial como rota de navegação marítima, face à vulnerabilidade das demais. O continente antártico possui a maior reserva de água doce do planeta, o que tem despertado o interesse de algumas nações com projetos que possibilitem a extração de água doce para os locais carentes desse recurso. Outro recurso que vem ganhando interesse é o processamento do *krill*, disponível em grande quantidade nos mares austrais. A região possui grandes reservas de recursos minerais estratégicos ainda não explorados, cerca de 170 tipos de minerais já foram mapeados (ouro, prata, ferro, gás natural, etc.), capazes de atender a economia mundial por 200 anos. A exploração, ou não, desses recursos deverá ser discutida em conferência de revisão do Protocolo de Madri. Portanto, a progressiva escassez de recursos não renováveis do planeta poderá levar ao desenvolvimento de tecnologia que possibilite a exploração racional dos recursos da Antártida, sendo, para tal, imprescindível a presença e o correto posicionamento das nações junto à comunidade internacional.

v. Nova POLANTAR

A nova POLANTAR, aprovada pelo Decreto nº 11.096, de 15 de junho de 2022, em substituição àquela aprovada em 1987, visa à consecução dos objetivos do Brasil em relação à Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos pelo País no âmbito do STA. As principais razões que podem ser apontadas para a necessidade de atualização de tal política são:

1) extinção da CONANTAR (2019);
2) medidas e resoluções de atualização aprovadas, com participação do Brasil, no Tratado da Antártida;
3) entrada em vigor do Protocolo de Madri; e

4) inclusão da Antártida no entorno estratégico brasileiro.

Em linhas gerais, foram mantidos os princípios fundamentais da POLANTAR anterior, quais sejam:

1) utilização da Antártida para fins pacíficos;
2) liberdade de pesquisa e cooperação;
3) proibição de explosões nucleares e depósito de lixo;
4) proteção ambiental; e
5) cumprimento dos atos normativos multilaterais relevantes.

Quanto aos objetivos do Brasil no continente, repetem-se os itens de 1) participação dos foros e atos do STA; e 2) o prosseguimento ao PROANTAR. Adicionam-se, ainda, os objetivos de 3) manutenção da condição do Brasil de parte consultiva do Tratado da Antártida; e 4) a ampliação da presença brasileira no continente. Por fim, há suavização da redação quanto à participação da exploração de recursos[1235]. Em inovação na comparação com o documento anterior, a nova POLANTAR elenca diretrizes de implementação:

1) compatibilizar os interesses com os dos outros signatários do Tratado da Antártida;
2) reservar-se o direito de proteger os interesses do País na Antártida;
3) garantir que as reivindicações de soberania territorial formuladas antes da vigência do Tratado da Antártida não interfiram no seu cumprimento e nas atividades no continente;
4) garantir a participação do país nas instâncias internacionais relativas à Antártida;
5) atuar no continente conforme a política externa brasileira e a PND;
6) compatibilizar a POLANTAR com as políticas nacionais de defesa e meio ambiente; e
7) promover a difusão do conhecimento sobre a Antártida e as atividades do País na região.

Quanto à governança, a nova POLANTAR determina que a CIRM[1236] (que, desde 2019, englobou as funções da extinta CONANTAR) passa a ter competência de 1) assessorar o Presidente da República na implementação e na atualização da POLANTAR; 2) elaborar, aprovar, manter atualizado e implementar o PROANTAR; e 3) formular, aprovar, coordenar e acompanhar o planejamento estratégico do PROANTAR.

Para o professor Ignacio Cardone, a nova POLANTAR, ao não inovar significativamente em relação à sua versão anterior, não conseguiu imprimir rumos consistentes à atuação antártica do Brasil, considerando as inovações do regime internacional sobre o continente. Inicialmente, a atuação brasileira na Antártida estava ligada à visão geopolítica que fazia ênfase no potencial de exploração de recursos naturais, sendo essencial, para tanto, a participação ativa do Brasil no regime antártico. Nesse sentido, a prática científica era encarada como instrumental para que se atingissem tais objetivos. Após o Protocolo de Madri, que tornou praticamente obsoleta a ênfase original da atuação brasileira, não houve, na nova POLANTAR, a implementação de novas metas distintas e claras, o que levou ao cenário em que a eficiência e a consistência da atuação brasileira no tema foram prejudicadas.

[1235] Anteriormente, lia-se: "participação na exploração e aproveitamento de recursos vivos marinhos e de recursos minerais antárticos e, se esta ocorrer, participação igualmente em condições que compensem a condição de país em desenvolvimento". Na atual POLANTAR, lê-se: "participar efetivamente nas discussões sobre as possibilidades de exploração e de aproveitamento de recursos naturais na área de aplicação do Tratado da Antártica".

[1236] Atualmente, a CIRM é coordenada pelo comandante da Marinha, sendo seus membros a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia, o Ministério da Infraestrutura, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Educação, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Saúde, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Turismo, o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Comando da Marinha, do Ministério da Defesa.

Já sob o arcabouço da nova POLANTAR, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, responsável pela gestão da ciência de excelência para manutenção do Brasil no Tratado Antártico, realizou (2022) a primeira reunião do grupo de trabalho que vai planejar e formular o Plano Decenal Ciência Antártica 2023-2032. Estão sendo discutidas questões como: 1) diagnóstico situações que demandam providências, 2) identificação dos objetos das ações e dos resultados esperados, 3) desenho, estratégia de implementação e focalização, 4) impacto, impacto orçamentário e financeiro, 5) estratégia de construção de confiança e suporte; e 6) o monitoramento e avaliação de controle.

vi. PROANTAR e OPERANTAR na atualidade

O PROANTAR tem por objetivo a promoção de pesquisa científica diversificada e de alta qualidade na região antártica, com a finalidade de compreender os fenômenos que ali ocorrem, que tenham repercussão global e, em particular, sobre o território brasileiro, respaldando, assim, a sua condição de membro consultivo do Tratado da Antártida e, por conseguinte, assegurando a participação brasileira nos processos decisórios relativos ao futuro daquele continente.

São objetivos do PROANTAR:

1) contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela POLANTAR;
2) promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes;
3) contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do STA, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos;
4) promover a presença brasileira na Antártida, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região;
5) contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártida, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais;
6) contribuir com a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártida, cooperando ativamente com o esforço internacional para este fim;
7) desenvolver tecnologias, visando à minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártida;
8) incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente antártico; e
9) priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártida.

São metas do PROANTAR:

1) desenvolver pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes, especialmente, os que tenham repercussão global e aqueles que afetam ou possam vir a afetar a população e o território brasileiros;
2) obter e produzir dados tecnológicos e científicos, sobretudo de fenômenos cuja influência alcance o território brasileiro, ou que sejam relevantes para o ser humano, ou que tenham aplicações práticas ao País;

3) apoiar a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de pesquisadores brasileiros em assuntos antárticos, bem como apoiar a complementação da formação de cientistas e técnicos em temas e áreas de conhecimento de interesse para o Brasil;
4) incentivar e prover os meios para dar ênfase à representatividade brasileira, no que tange à ciência antártica, em eventos e reuniões científicas internacionais;
5) capacitar o País na ampliação dos meios que permitam a expansão das pesquisas científicas e tecnológicas no mar e no continente antárticos;
6) desenvolver soluções tecnológicas e especificar procedimentos que contribuam para a minimização do impacto ambiental das atividades brasileiras na Antártida, sejam elas de qualquer natureza, inclusive as científicas, logísticas ou de turismo;
7) promover um sistema central de informações científicas, ambientais e logísticas adequado ao planejamento e à execução das medidas de proteção ao meio ambiente antárticos;
8) desenvolver programas de monitoramento ambiental nas áreas de atividade do Brasil na Antártida; e
9) apoiar atividades educacionais em todos os níveis, inclusive com intercâmbio acadêmico internacional.

Entre os gestores do PROANTAR, deve ser destacada a CIRM, responsável pela administração geral do Programa e que congrega os principais atores institucionais. A nova encarnação da CIRM foi estabelecida pelo Decreto nº 9858/2019.

Sob a CIRM está a Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro. Anualmente, ela planeja, coordena e executa as Operações Antárticas (OPERANTAR). A OPERANTAR é dividida em atividades logísticas e de pesquisa. As atividades logísticas envolvem diretamente os meios da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira, sendo, normalmente, iniciadas no mês de outubro com o carregamento dos Navios, no porto do Rio de Janeiro. Nessa etapa, são embarcados todos os materiais, equipamentos e gêneros necessários para o funcionamento da EACF e para o desenvolvimento das atividades dos Projetos de Pesquisa. A atividade de logística de cada Operação é encerrada ao final do último voo de apoio da Força Aérea, geralmente no mês de setembro do ano seguinte ao do início da Operação. As atividades de pesquisa são coordenadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em conjunto com o CNPq e são realizadas durante o período de verão da OPERANTAR, entre os meses de outubro a março. São desenvolvidas a bordo dos Navios da Marinha, na EACF, em acampamentos e em estações estrangeiras, por meio de acordos de cooperação entre os países. Atualmente, os pesquisadores já podem permanecer na Antártida no período do inverno, em função da entrada em operação da nova EACF.

A EACF está localizada na Península Keller, na Baía do Almirantado, na Ilha Rei George, arquipélago das Shetland do Sul, na posição de latitude 62°05’S e longitude 58°24’W. Na madrugada do dia 25 de fevereiro de 2012, durante a OPERANTAR XXX (2011-2012), após 28 anos apoiando a comunidade científica, a EACF sofreu um incêndio que afetou 70% de suas instalações. Apesar do incidente, as pesquisas científicas prosseguiram com os meios disponíveis, o NPo “Almirante Maximiano”, o NapOc “Ary Rongel” e os laboratórios que não foram afetados pelo incidente. Além disso, a comunidade científica nacional, amparada pelas manifestações de solidariedade enviadas por instituições de outros países, com os quais o Brasil tem sólida cooperação na Antártida, procurou parcerias com o propósito de desenvolver atividades conjuntas, bem como utilizar suas estações antárticas, durante o tempo de reconstrução da EACF. As obras de reconstrução começaram em 2016. Em janeiro de 2020, foi inaugurada a nova EACF, com participação do vice-presidente Mourão. A 41ª OPERANTAR (2022-2023) permitirá o pleno uso

dos laboratórios da EACF, visto que, na edição anterior, ainda havia restrições por conta da pandemia de COVID-19.

vii. Outros órgãos

Até 2019, existiu a CONANTAR, criada em 1982, como órgão colegiado de caráter permanente, coordenada pelo Itamaraty, com a finalidade de assessorar o Presidente da República em temas políticos sobre a Antártida e na consecução da POLANTAR e de outras políticas relacionadas. Com a extinção da CONANTAR, os temas antárticos nacionais passaram à responsabilidade da CIRM.

Em 2021, foi recriado o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (Conapa), cuja primeira existência data de 1996. O Comitê atua, no âmbito do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações, nos termos da POLANTAR com a competência de assessorar o Ministro nos assuntos relacionados às atividades e aos interesses científicos e tecnológicos na Antártida. O Conapa organiza a comunidade antártica nacional de forma a otimizar a participação do Brasil nos fóruns internacionais de pesquisa antártica, além de obter informações e subsídios técnicos para a atuação do Programa Antártico Brasileiro. De fato, o Conapa atua como órgão consultivo ao Sistema Antártico Brasileiro, no tocante às diretrizes técnico-científicas do Brasil na Antártida.

VI. Espaço Exterior

a) Antecedentes do regime

A Resolução nº 1148 da Assembleia Geral das Nações (AGNU), de 14 de novembro de 1957, conclamou os Estados a adotarem acordo na área de desarmamento que, entre outros aspectos, preveja o desenvolvimento de sistema de inspeção que assegure que o lançamento de objetos no espaço tenha caráter exclusivamente pacífico e científico.

A Resolução nº 1348 da AGNU, de 13 de dezembro de 1958, reconhece "o interesse comum da humanidade no espaço exterior e o objetivo comum de uso desse espaço unicamente para fins pacíficos"; leva em conta o princípio da igualdade soberana de todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU, Artigo 2º, § 1º, da Carta); almeja que "as rivalidades nacionais atuais não se estendam a esse novo campo"; deseja "estimular energicamente exploração e explotação do espaço exterior em benefício da humanidade"; reconhece "a grande importância da cooperação internacional no estudo e aproveitamento do espaço exterior para fins pacíficos"; considera que "a cooperação contribuirá para desenvolver a compreensão mútua e fortalecer as relações amistosas entre os povos"; acredita que "todo o progresso nesta matéria (desenvolvimento dos programas de cooperação internacional e científica relacionados com o espaço exterior) contribuirá apreciavelmente para alcançar o objetivo de uso do espaço exterior exclusivamente para fins pacíficos"; entre outras considerações. Estabelece um comitê *ad hoc*, integrado pelo Brasil, que será a base do Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS, na sigla em inglês).

A Resolução nº 1472 da AGNU, de 12 de dezembro de 1959, estima que "o espaço exterior deve ser explorado e utilizado somente em benefício da humanidade e em proveito dos Estados qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico" e cria o COPUOS, com os objetivos de "estudar as medidas práticas e possíveis para promover programas de uso do espaço exterior para fins pacíficos", inclusive a "organização de intercâmbio e difusão de informações sobre as pesquisas a respeito do espaço exterior", bem como de "estudar a natureza dos problemas jurídicos que possam ser levantados pela exploração do espaço exterior".

A Resolução nº 1721 da AGNU, de 20 de dezembro de 1961, recomenda que, "na exploração e uso do espaço exterior, os Estados se guiem pelos seguintes princípios": "O Direito Internacional, incluída a Carta das Nações Unidas, aplica-se ao espaço exterior e aos corpos celestes"; e "o espaço exterior e os corpos celestes poderão ser livremente explorados e utilizados por todos os Estados, em conformidade com o Direito Internacional, e não poderão ser objeto de apropriação nacional"; pede aos Estados que informem ao COPUOS, através do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), sobre seus lançamentos para voos orbitais; e ao Secretário Geral que crie um registro público com as informações prestadas pelos Estados sobre seus lançamentos espaciais.

A Resolução nº 1802 da AGNU, de 14 de dezembro de 1962, enfatiza a necessidade do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional na elaboração mais detalhada dos princípios jurídicos fundamentais que devem reger as atividades dos Estados na exploração e uso do espaço exterior; a responsabilidade por acidentes causados por veículos espaciais; e a prestação de ajuda a astronautas e veículos espaciais e sua devolução, e outros problemas jurídicos; e encaminha ao COPUOS os diversos projetos já apresentados sobre essas questões.

Recordar, ainda, que, em 1957, a União Soviética (URSS) lançou o primeiro satélite artificial em órbita, o *Sputnik*, e, em 1961, Iuri Gagarin tornou-se o primeiro homem a viajar pelo

espaço, tomando a dianteira por cerca de uma década na corrida espacial com os Estados Unidos (EUA) durante a Guerra Fria.

b) Declaração dos Princípios sobre o Espaço Exterior

A "Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior" foi adotada por unanimidade pela Resolução nº 1962 da AGNU, de 13 de dezembro de 1963, que consolida tudo o que fora até então acordado por consenso. Os princípios seriam:

1) a exploração e o uso do espaço exterior serão realizados em benefício e no interesse de toda a humanidade;
2) o espaço exterior e os corpos celestes estão abertos à exploração e uso por todos os Estados, na base da igualdade e de acordo com o Direito Internacional;
3) o espaço exterior e os corpos celestes não poderão ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio;
4) as atividades dos Estados relativas à exploração e uso do espaço exterior deverão efetuar-se em conformidade com o Direito Internacional, inclusive a Carta da ONU, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais e de favorecer a cooperação e a compreensão internacionais;
5) os Estados têm a responsabilidade internacional sobre as atividades nacionais realizadas no espaço exterior, sejam elas exercidas por organismos governamentais ou por entidades não governamentais, e de zelar para que as atividades nacionais sejam efetuadas de acordo com as disposições enunciadas na presente Declaração. As atividades das entidades não governamentais no espaço exterior devem ser objeto de autorização e de vigilância permanente do respectivo Estado. Em caso de atividades realizadas no espaço exterior por uma organização internacional, a responsabilidade pelo cumprimento dos princípios expressos nesta Declaração caberá a esta organização internacional e aos Estados que dela participem;
6) na exploração e uso do espaço exterior, os Estados deverão guiar-se pelo princípio da cooperação e da assistência mútua e exercerão todas as suas atividades no espaço exterior, levando devidamente em conta os interesses correspondentes dos demais Estados. Se um Estado tiver razões para crer que uma atividade ou experiência espacial, planejada por ele ou por seus nacionais, possa provocar interferência prejudicial às atividades de outros Estados na exploração e uso pacífico do espaço exterior, deverá promover as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência. Qualquer Estado que tenha razões para crer que uma atividade ou experiência espacial, planejada por outro Estado, possa provocar interferência potencialmente prejudicial às atividades de exploração e uso pacífico do espaço exterior, pode exigir a realização de consultas sobre tal atividade ou experiência;
7) o Estado, em cujo registro figure o objeto lançado ao espaço exterior, conservará sob sua jurisdição e controle o referido objeto e todo o pessoal do mesmo objeto, enquanto se encontrarem no espaço exterior. A propriedade dos objetos lançados ao espaço exterior e de seus componentes não é afetada por sua passagem pelo espaço exterior ou seu retorno à Terra. Estes objetos e suas partes componentes encontrados além dos limites do Estado, em cujo registro estão inscritos, deverão ser restituídos a tal Estado, que, a pedido, fornecerá seus dados de identificação antes da restituição;

8) cada Estado que efetue ou mande efetuar o lançamento de um objeto ao espaço exterior, e cada Estado, de cujo território ou base é efetuado o lançamento do objeto, é responsável internacionalmente pelos danos causados por tal objeto a outro Estado ou a suas pessoas físicas ou jurídicas, na Terra ou no espaço exterior; e
9) os Estados considerarão os astronautas como enviados da humanidade ao espaço exterior e lhes prestarão toda assistência possível em caso de acidente, perigo ou aterrissagem forçada no território de outro Estado ou em alto-mar. Os astronautas que fizerem tal aterrissagem serão devolvidos com segurança e sem demora ao Estado de registro de seu veículo espacial".

c) Tratado do Espaço Exterior

O Tratado sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Sideral (Cósmico, na tradução brasileira), Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes, de 27 de janeiro de 1967, entrou em vigor no mesmo ano e é conhecido como "Carta Magna do Espaço". Atualmente, conta com 112 Partes, incluindo o Brasil. Não são partes países como Irã, Filipinas, Malásia, Sérvia, Croácia, Colômbia, Bolívia, entre outros. Sua negociação deu-se entre 1964 e 1966, e o texto foi aprovado pela AGNU pela Resolução nº 2222. Teve como base princípios da Declaração de 1963. Versa a respeito do benefício da exploração para toda a humanidade; da livre exploração pelos Estados; da não apropriação, soberania ou ocupação; da não instalação de armas nucleares ou armas de destruição em massa (ADM); do uso exclusivamente pacífico da Lua e de outros corpos celestes, com base nos princípios da cooperação e de assistência mútua; do papel dos astronautas como enviados da humanidade; da responsabilização de estados por danos causados por seus objetos espaciais; e da contaminação nociva do espaço e dos corpos celestes.

d) Outros tratados sobre o espaço

Uma série de outros tratados foram desenvolvidos na década de 1960 e 1970, de modo a complementar o tratado de 1967. São eles: o Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de objetos Lançados ao Espaço Cósmico (1967, vigor em 1968), a Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais (1971, vigor em 1972), a Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados no Espaço Cósmico (1974, vigor em 1975) e o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes (1979, vigor em 1984).

É preciso singularizar o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes, ou Tratado da Lua, por conter disciplinas relativas à prevenção de corrida armamentista no espaço. Trata-se do único dos cinco tratados sobre o espaço exterior que o Brasil não ratificou. Está em vigor desde 1984, mas só tem 18 partes, excluindo todas as grandes potências espaciais. Ele complementa o Tratado do Espaço Exterior, confirmando a desmilitarização da Lua e de outros corpos celestes. Também proíbe o uso ou ameaça de uso da força, ou qualquer outra ação hostil ou ameaça de ação hostil na Lua, reservada exclusivamente para atividades pacíficas. Proíbe o uso da Lua para cometer qualquer ato hostil ou se envolver em qualquer ameaça à Terra, à própria Lua, a espaçonaves, a pessoal de espaçonaves ou a objetos espaciais criados pelo homem. Os Estados Partes comprometem-se a não colocar em órbita ao redor ou em trajetória em direção da Lua objetos portadores de armas nucleares ou quaisquer

outros tipos de armas de destruição em massa ou colocar ou usar essas armas na Lua ou a partir dela. O acordo proíbe o estabelecimento de bases militares na Lua, o teste de qualquer tipo de arma e a realização de manobras militares na Lua, mas resguarda o direito de uso de pessoal militar para pesquisas científicas ou para outros fins pacíficos, assim como o uso de qualquer equipamento ou instalação necessária para a exploração pacífica da Lua.

Podem ser mencionados outros acordos, na mesma época ou posteriores, que guardam relação com o regime, como o Acordo relativo à Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite (INTELSAT, 1971), a Convenção Relativa à Distribuição de Sinais Portadores de Programas Transmitidos por Satélite (1974), os acordos que criam na área de cooperação na exploração do espaço sideral ou os de criação de agências espaciais.

Há também declarações e princípios que poderiam ser dignos de nota, como "*Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting*" (1982), "*Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space*" (1986), "*Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space*" (1992) e "*Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interests of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries*" (1996).

e) Estação Espacial Internacional

A Estação Espacial Internacional (EEI) é um marco de cooperação internacional no âmbito do regime internacional do espaço sideral. Foi criada pelo Acordo da EEI de 1998, complementado por instrumentos posteriores. A EEI é um laboratório espacial construído entre 1998 e 2011 (tendo recebido a primeira tripulação em 2000), mantido permanentemente com tripulação humana. É resultado de iniciativa conjunta entre as agências espaciais dos EUA, da Rússia, da Europa (onze países com envolvimento direto no projeto), do Canadá e do Japão, que, por sua vez, se originou de entendimentos entre os EUA e a Rússia (que começaram durante a *détente*, antes da dissolução da URSS, mas que ganharam força a partir de 1993). É importante polo de pesquisa em diferentes áreas do conhecimento, como astronomia, meteorologia, física e os efeitos de um ambiente de microgravidade em seres humanos. Já recebeu quase 250 astronautas, de 19 países diferentes, inclusive do Brasil. Membros do governo russo já afirmaram que o país se retirará da EEI até 2024, com o objetivo de construir sua própria estação espacial até 2030, mas nenhuma comunicação oficial foi ainda feita. Não se descarta a possibilidade de que o país venha a trabalhar conjuntamente com a China, que, em razão de legislação norte-americana de 2011, a qual proibiu cooperação com o programa espacial chinês, jamais pôde participar da EEI. O governo Biden afirma que a vida útil da EEI será estendida até 2031, quando será descomissionada.

f) Principais atores na nova corrida espacial

A importância do espaço foi evidente durante a Guerra Fria, quando os EUA e a URSS desenvolveram seus programas espaciais como forma de competição. Desde então, o número de atores se multiplicou, e o uso de tecnologia espacial aumentou exponencialmente.

i. Estados Unidos

Potência espacial dominante, os EUA vêm estabelecendo inúmeros acordos bilaterais, conhecidos como Acordos Ártemis, para o retorno à Lua e a exploração do espaço, almejando também enviar humanos para Marte. Os planos de retorno à Lua incluem ainda o envio da primeira mulher, em 2024. Em dezembro de 2020, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e a Agência Espacial Brasileira (AEB) assinaram acordo de cooperação com a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), oficializando a participação brasileira no Programa. Os acordos são alvo de controvérsia por abordarem a exploração econômica de recursos espaciais, após ordem executiva do governo Trump[1237], que reconhecia formalmente os direitos de interesses particulares sobre recursos espaciais. O Tratado do Espaço Sideral (1967) aborda questões de apropriação nacional, e não de apropriação privada comercial. Em 2019, o governo Trump também transformou o *U.S. Space Command* em *U.S. Space Force*, sexto braço militar dos EUA[1238]. Nos últimos anos, a NASA tem ampliado as parcerias público-privadas. Assinou um contrato com a Axiom Space, para adicionar um módulo comercial à EEI, que depois vai se transformar em uma nave independente. Em 2020, a *Crew Dragon* (da SpaceX) restaurou a capacidade dos EUA para lançar pessoas à órbita depois de nove anos de dependência de lançadores russos[1239]. Em dezembro de 2021, a NASA selecionou três empresas (Blue Origin, Nanoracks e Northrop Grumman) para desenvolver estações comerciais espaciais para a iniciativa Commercial LEO Destinations[1240]. Os EUA estão comprometidos a permanecer na EEI pelo menos até 2024, e o governo Biden aprovou que a NASA prorrogasse a participação até 2030. Em novembro de 2022, após adiamentos por dificuldades técnicas[1241], a NASA lançou o Ártemis I, a primeira de uma série de missões que irão explorar o espaço, incluindo a Lua e Marte. Ao contrário da Ártemis I, a próxima missão, Ártemis II, deve ser tripulada.

ii. China

A China vem-se tornando protagonista na cena espacial. Embora ainda longe dos EUA, tem progredido rapidamente e com ambições cada vez maiores. O início do programa espacial chinês remonta à criação do instituto de pesquisa sobre mísseis, em 1956. Nos anos 1990, o programa espacial chinês começou a se adensar, e, com o governo Xi Jinping, o espaço foi reconhecido como via indispensável para que China se tornasse uma grande potência tecnológica. A China vem ampliando sua participação no mercado de tecnologia espacial. A *China Great Wall Industry Corporation* (CGWIC) efetua lançamentos de satélites desde a década de 1980 e possui como clientes sobretudo países em desenvolvimento, como a Bolívia, o Brasil, a Nigéria, o Paquistão e a Venezuela. Em 2014, a China abriu o setor espacial para empresas privadas, o que levou ao surgimento de diversas empresas no segmento da construção de lançadores (como *LandSpace* e *iSpace*) e de satélites (como *SpaceOK*). A China iniciou a construção da estação

[1237] *Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Sources*, de abril de 2020.
[1238] A *U.S. Space Force* foi criada com apoio bipartidário e criou o primeiro braço do serviço militar em 73 anos.
[1239] Os EUA vinham utilizando aeronaves russas Soyuz para transportar astronautas para a EEI.
[1240] Essa iniciativa busca estimular o crescimento de atividades comerciais na órbita terrestre baixa (LEO, na sigla em inglês). Com isso, busca-se ganho de eficiência, permitindo que a NASA destine seus recursos a outros objetivos.
[1241] A NASA havia previsto o lançamento do Ártemis I para o dia 29 de agosto de 2022, em voo não tripulado para a órbita da Lua. O lançamento do foguete *Space Launch System* (SLS), com a nave Orion acoplada, servirá como teste para o futuro envio de astronautas. O lançamento, contudo, foi adiado devido a um problema de vazamento no motor.

espacial *Tiangong* (Palácio Celestial em chinês)[1242], com lançamento do módulo central em abril de 2021. Dois outros módulos foram enviados em julho e novembro de 2022, e já estão tripulados. A estação é o segundo posto permanentemente habitado no espaço, juntamente à EEI. A China pretende enviar a primeira missão tripulada à Lua até 2030 e se tornar o líder em exploração espacial até 2045.

No âmbito normativo, a China tem sido proativa nas instâncias internacionais da governança espacial. Junto da Rússia, tem proposto projetos de tratado e de resoluções para impedir a militarização do espaço. Por outro lado, a China tem avançado também com seu programa militar, por meio da fabricação de armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês), consideradas armas projetadas para destruir ou limitar satélites militares. Quanto a parcerias bilaterais, destaca-se a parceria entre chineses e russos estabelecida em 2021, visando à construção de uma base lunar até 2030.

iii. Rússia

Por muito tempo potência espacial, a Rússia foi ultrapassada pelos EUA e pela China. Em julho de 2020, a Rússia tinha apenas 170 satélites na órbita terrestre, contra mais de 1.300 dos EUA e 360 chineses. Em março de 2020, uma nova legislação foi adotada na Rússia, para facilitar a intervenção de novos atores em uma indústria espacial tradicionalmente endógena, promovendo a comercialização de produtos espaciais. No mesmo ano, Dmitry Rogozin[1243] comparou os Acordos Ártemis ao método empregado pelos EUA na invasão ao Iraque e ao Afeganistão, já que criariam coalizões sob domínio americano, as quais ignorariam instâncias internacionais. Na ocasião, os EUA haviam feito interpretação do tratado de 1967 quanto a uma possível exploração comercial dos recursos minerais. Em novembro de 2021, os russos lançaram uma ASAT contra um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaça os astronautas da EEI, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial[1244]. Em junho de 2022, a Rússia anunciou que se retiraria da EEI depois de 2024[1245], para focar em uma estação própria. Essa retirada, porém, pode ser adiada até que a estação russa esteja em órbita.

iv. Japão

O Japão juntou-se às potências espaciais em 1970, com o lançamento de seu primeiro satélite artificial (*Ohmusi*). Em 2003, foi fundada a Agência Japonesa de Exploração Aeroespacial (JAXA, na sigla em inglês), responsável pelo lançamento de satélites e de missões de exploração espacial. Em 2008, o país adotou a lei espacial fundamental sobre o espaço, superando obstáculos constitucionais sobre uso militar. Em 2017, o país adotou o plano *Space Industry Vision 2030* e lançou seu primeiro satélite militar. O Japão ambiciona ampliar seu projeto espacial e está aberto

---

[1242] Após a desativação da EEI (em 2024 ou 2030), a *Tiangong* pode ser a única estação espacial ativa. Note-se que a China está fora da EEI, devido a restrições das partes chinesa e estadunidense quanto ao compartilhamento mútuo de dados sensíveis.

[1243] Diretor da Roscosmos, agência espacial russa, entre 2018 e 2022.

[1244] Em dezembro de 2021, a AGNU adotou a resolução 76/231, que levou à formação de um grupo de trabalho para reduzir ameaças espaciais por meio de normas, regras e princípios de comportamento responsável. A primeira sessão aconteceu em fevereiro de 2022, e a segunda está agendada para setembro de 2022.

[1245] O anúncio foi feito pelo novo diretor da Roscosmos, Yuri Borisov, em julho de 2022. A retirada seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia.

a parcerias público-privadas[1246] e a parcerias internacionais[1247] no domínio espacial. Entre os objetivos do programa espacial japonês, pode-se destacar a segurança territorial, a resiliência a catástrofes naturais e a busca por recursos energéticos no espaço.

v. Europa

Na Europa, destaca-se a Agência Espacial Europeia (ESA, na sigla em inglês), estabelecida em 1975, que conta com 22 Estados-Membros[1248] e tem sede em Paris. A ESA possui entre seus programas missões espaciais não tripuladas (como a missão Rosetta[1249]) e voos tripulados, sobretudo com participação na EEI. A agência envia suas missões do Porto Espacial Europeu em Kourou, na Guiana Francesa. A ESA planeja enviar, em 2023, a *Jupiter Icy Moons Explorer* (JUICE), para explorar três luas de Júpiter (Ganimedes, Calisto e Europa). Trata-se da primeira grande missão do programa *Cosmic Vision 2015-2025* da agência. Em julho de 2022, a ESA anunciou a *Terrae Novae 2030+*, com planos de exploração espacial, incluindo o envio dos primeiros astronautas europeus para explorar a Lua ao longo da década de 2030 e a orientação sobre o papel da Europa na primeira viagem humana a Marte[1250]. Entre os objetivos da ESA para os próximos anos, destacam-se a ampliação das relações com a União Europeia (UE), a facilitação do comércio para tecnologias espaciais sustentáveis e a expansão de atividades de segurança. No âmbito da UE, foi lançada (2019) a iniciativa de diplomacia pública *Safety, Security and Sustainability of Outer Space* (3SOS), com o objetivo de promover a conduta ética no espaço, em meio às preocupações com destroços na órbita terrestre. Quanto aos países de maior destaque na Europa, a França anunciou, em 2019, a criação de uma força militar espacial dentro de sua força aérea. No mesmo sentido, a Alemanha anunciou, em 2021, um comando espacial dentro do Exército, e o Reino Unido criou o Comando Espacial (*UK Space Command for Defence*) no mesmo ano.

vi. América Latina e Caribe

Países latinos e caribenhos[1251] assinaram, em setembro de 2021, acordo constitutivo da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE), que entrará em vigor a partir da 11ª

[1246] Exemplo é a parceria com a Toyota, que trabalha no desenvolvimento de um veículo de exploração da superfície lunar para a JAXA.

[1247] Como a cooperação entre França e Japão, de 2017, visando ao conhecimento da situação espacial por meio de compartilhamento de informações. Outro exemplo é a colaboração da JAXA com a NASA e a ESA para o desenvolvimento do *Earth Observing Dashboard*, programa científico que busca uma melhor compreensão dos efeitos ambientais e econômicos da pandemia de COVID-19.

[1248] Cada membro participa em diferente grau no orçamento da Agência. A França liderava historicamente na contribuição, mas foi ultrapassada pela Alemanha em 2019 (para o orçamento do período 2020-2024, a França contribui com 18,5% do orçamento, enquanto a Alemanha contribui com 22,9%).

[1249] A Rosetta foi uma sonda enviada pela ESA para o cometa Tchouri, que viaja entre a Terra e Júpiter. Foi lançada em 2004, tendo alcançado o cometa dez anos depois. A exploração durou dois anos e terminou com a autodestruição do Rosetta em 2016. A Rosetta foi a primeira sonda construída para orbitar e pousar em um cometa.

[1250] Em 2020, a NASA e a ESA haviam estabelecido a *Mars Sample Return* (MSR), com previsão de diversas missões a Marte para coletar amostras e voltar à Terra. O *Terrae Novae 2030+* apresenta o horizonte de 2030 para o envio de uma missão tripulada à Lua. O envio desse tipo de missão a Marte será posterior, sem previsão específica.

[1251] Na ocasião, 18 países assinaram o Acordo Constitutivo da ALCE: Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Venezuela. Em 2022, a República Dominicana tornou-se o 19º signatário.

ratificação. A ALCE, cuja sede será no México[1252], promoverá a cooperação regional nas atividades de exploração, investigação, desenvolvimento e transferência de tecnologia espacial. Trata-se da primeira agência espacial regional da América Latina e Caribe.

vii. África

A União Africana (UA) criou sua agência espacial, em 2019, com sede no Cairo. De 1998 a março de 2021, foram lançados 43 satélites africanos[1253]. Em 2016, a Nigéria anunciou a intenção de ser o primeiro país africano a enviar um homem ao espaço. O Egito anunciou, em 2020, a intenção de enviar um homem em 2026 à EEI. O primeiro africano no espaço foi um milionário sul-africano (Mark Shuttleworth), que pagou US$ 20 milhões para ficar na EEI por quase dez dias.

viii. Índia

Em março de 2019, a Índia realizou, pela primeira vez, um teste de um míssil antissatélite, o que foi visto como ruptura dos princípios fundadores da política espacial indiana de uso pacífico do espaço. Dois meses depois, o país criou a Agência Espacial de Defesa, confirmando o fim da dimensão puramente civil do setor.

ix. Emirados Árabes Unidos

O programa espacial dos Emirados Árabes Unidos (EAU) remonta ao fim dos anos 1990, com o desenvolvimento do setor de telecomunicações. Os EAU são signatários dos principais tratados sobre o espaço e possuem acordos com todas as grandes agências espaciais. Em 2014, foi criada a Agência Espacial. Em 2019, os EAU enviaram astronauta à EEI e estiveram à frente do acordo pan-árabe de coordenação dos programas espaciais nacionais de exploração (com secretariado em Abu Dhabi). No ano seguinte, os Emirados enviaram a sonda Al-Amal (Hope) a Marte, lançada pelo foguete lançador japonês H-2A-202. O objetivo é obter uma cartografia completa das dinâmicas meteorológicas da atmosfera de Marte. Os EAU também são parte dos Acordos Ártemis, embora tenham garantido um acordo para colaborar na planejada missão lunar não tripulada Chang'e 7, da China, que deve pousar perto do polo sul da Lua em 2026. Os EAU construirão um pequeno rover robótico que pegará carona no módulo de pouso da Chang'e 7. Os Acordos Ártemis não proíbem nenhuma nação signatária de cooperar com uma nação não signatária; o acordo entre EAU e China, assim, pode ser um sinal de que a natureza dos "blocos espaciais", liderados por EUA e China, não será tão rígida quanto alguns pensavam – ou temiam.

x. Coreia do Sul

A Coreia do Sul lançou, em 2022, sua primeira sonda lunar, chamada Danuri, com o objetivo de pesquisar recursos lunares, como gelo, urânio, hélio-3, silício e alumínio, e produzir um mapa topográfico para ajudar a selecionar futuros locais de pouso lunar. A Danuri foi lançada

[1252]A ALCE foi um projeto lançado pelo México, por meio do ministro de Relações Exteriores, Marcelo Ebrard, durante a presidência mexicana da CELAC, ainda em 2020.

[1253] Por doze países: África do Sul, Angola, Argélia, Egito, Etiópia, Gana, Quênia, Marrocos, Nigéria, Ruanda, Sudão, Tunísia). O país com programa espacial mais antigo é a África do Sul; o mais recente, a Tunísia (lançou o primeiro satélite em 2021).

de cabo Canaveral por um lançador Falcon 9 da SpaceX – a Coreia do Sul é parte dos Acordos Ártemis. Com a sonda, a Coreia do Sul inicia seu ambicioso programa de exploração lunar e encontra um colaborador na NASA, que forneceu auxílio técnico e a câmera da Danuri, que compõe a fase 1 da missão. A fase 2 incluirá um orbitador lunar, um módulo lunar e um rover de 20 kg, a serem lançados juntos em um veículo de lançamento sul-coreano KSLV-2 do Centro Espacial Naro, em 2025.

g) Militarização do espaço

Em 1963, baniu-se a realização de testes nucleares com o Tratado de Banimento Parcial de Ensaios Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), como é conhecido o Tratado de Banimento de Testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Exterior e sob as Águas. O Tratado sobre o Espaço Exterior, de 1967, em seu Artigo 4º, afirma: "Os Estados Partes do Tratado se comprometem a não colocar em órbita qualquer objeto portador de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de armas de destruição em massa, a não instalar tais armas sobre os corpos celestes e a não colocar tais armas, de nenhuma maneira, no espaço cósmico. Todos os Estados Partes do Tratado utilizarão a Lua e os demais corpos celestes exclusivamente para fins pacíficos. Estarão proibidos nos corpos celestes o estabelecimento de bases, instalações ou fortificações militares, os ensaios de armas de qualquer tipo e a execução de manobras militares. Não se proíbe a utilização de pessoal militar para fins de pesquisas científicas ou para qualquer outro fim pacífico. Não se proíbe, do mesmo modo, a utilização de qualquer equipamento ou instalação necessária à exploração pacífica da Lua e demais corpos celestes".

Como antecedentes na matéria, poder-se-ia mencionar a Resolução 110 da AGNU, de 1947, aplicável ao espaço cósmico, que "condena a propaganda destinada a ou susceptível de provocar ou encorajar qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou qualquer ato de agressão", e Resolução 1884 da AGNU, de 1963, que dá boas vindas às manifestações de EUA e URSS de não colocarem armas nucleares ou outras ADM no espaço e "insiste junto aos Estados de se absterem de colocar em órbita quaisquer objetos portadores de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de arma de destruição em massa e de instalar tais armas em corpos celestes".

Embora a nuclearização do espaço esteja proscrita, os tratados existentes não banem explicitamente a colocação de armas convencionais no espaço, tampouco seu uso para autodefesa ou o lançamento de bases militares que operem em órbita (não em corpos celestes). Está em discussão, na Conferência do Desarmamento (CD), instrumento multilateral juridicamente vinculante para preencher essa lacuna no regime jurídico internacional aplicável ao espaço exterior.

A AGNU já realizou três sessões especiais sobre a exploração e os usos pacíficos do espaço, em 1968, 1982 e 1999 (em 2018, foi realizada a UNISPACE+50). Em 1981, a AGNU adotou a Resolução 36/97, que, em seu item C, afirma que medidas adicionais devem ser implementadas para prevenir a corrida armamentista no espaço (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*, ou PAROS). Em 1985, foi estabelecido comitê *ad hoc* na CD para discutir o tema, que se reuniu anualmente até 1994. Os EUA são o principal objetor das negociações. Com base em trabalho conjunto preliminar submetido em 2002, China e Rússia apresentaram à CD, em 2008, projeto de tratado de prevenção da colocação de armas no espaço exterior, da ameaça ou uso de força contra objetos do espaço exterior (PPWT, na sigla em inglês), que foi rechaçado pelos EUA. Versão revista foi apresentada em 2014. A UE elaborou projeto de Código de Conduta para Atividades no Espaço Exterior em 2008 (revisto em 2010), mas a minuta jamais chegou a ser

submetida à CD para discussão. Em 2021, Reino Unido e países ocidentais, incluindo os EUA, copatrocinam proposta para a criação de regras para atividades militares no espaço, aprovada na 1ª Comissão da AGNU. O Grupo de Trabalho encontrou-se duas vezes em 2022, em maio e setembro, e deve encontrar-se mais duas vezes em 2023 - seu relatório final deve basear-se em consenso.

Seguidamente, vêm sendo aprovadas resoluções na ONU a respeito da matéria. Em 2021-2022, a AGNU aprovou uma série de resoluções sobre o tema, sob os títulos *Prevention of an Arms Race in Outer Space* (A/RES/76/22), *No First Placement of Weapons in Outer Space* (A/RES/76/23, iniciativa original de Brasil, China e Rússia, desde 2014), *Transparency and Confidence-Building Measures in Outer Space* (A/RES/76/55), *International cooperation in the peaceful uses of outer space* (A/RES/76/76), *Further practical measures for the prevention of an arms race in outer space* (A/RES/76/230) e *Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviours* (A/RES/76/231).

Pode-se fazer referência ao Grupo de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês) das Nações Unidas sobre a Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço Exterior (PAROS, na sigla em inglês), que foi estabelecido em 2017 e que se reuniu em Genebra em 2018 e 2019, presidido pelo embaixador brasileiro Guilherme Patriota. Seu mandato previa a emissão de recomendações de elementos substantivos para acordo multilateral sobre PAROS. Encerrou-se sem que houvesse consenso quanto a relatório final. Encarnação anterior do GGE, sobre transparência e medidas de construção de confiança, foi estabelecida em 2010 e emitiu relatório em 2013.

Como parte dos esforços recentes de militarização do espaço, pode-se mencionar, em particular, a criação da *US Space Force*, em 2019, sexto braço das Forças Armadas dos EUA, no lugar da *US Space Command*, de 1985, comando conjunto entre Força Aérea, Marinha e Exército. Sua missão é organizar, treinar e equipar as Forças Espaciais, proteger os interesses dos EUA e seus aliados no espaço e garantir os interesses no espaço para garantir a capacidade da força conjunta. Segundo os EUA, trata-se de reação a iniciativas de outros países de interromper satélites de navegação e comunicação com ataques eletrônicos.

Desde 2015, a Rússia tem Forças Aeroespaciais, resultado da fusão entre Força Aérea e Forças de Defesa Aeroespacial. Também em 2015, a China estabeleceu a Força de Apoio Estratégico do Exército de Libertação Popular, que lida com questões espaciais, cibernéticas e eletrônicas. Em 2019, a França anunciou criação de comando militar do espaço na Força Aérea, com base em estrutura pré-existente de 2010.

A destruição de satélites ou de outros objetos espaciais por mísseis balísticos lançados da Terra também é assunto que preocupa. Em 2019, a Índia realizou testes de veículos de interceptação de satélites. Em 2020, a Rússia realizou testes no mesmo sentido, e, no ano seguinte, destruiu um satélite já em desuso a fim de testar um míssil desenvolvido para esse fim.

h) Cibersegurança e espaço

Assim como o plano terrestre, o plano espacial também é suscetível a ataques cibernéticos. Ataques cibernéticos a satélites podem ser divididos em três categorias. A espionagem, que consiste em intervenções no dispositivo e é relativamente pouco custosa. Um exemplo foi o caso do satélite ítalo-alemão Athena-Fidus, invadido pelo satélite russo Luch. Há também casos de subversão, em que se pode utilizar o mesmo sinal para "subverter" mensagens, incluir ou substituir conteúdos. Em 2002, o grupo Falun Gong utilizou um satélite AsiaSat para transmitir mensagens

hostis ao governo chinês. Houve ainda o caso de usurpação do sinal de GPS, utilizado pelo Irã em 2011 para capturar um drone americano RQ-170. Por fim, há a sabotagem, tipo de intervenção mais destrutiva. A sabotagem permite alterar o curso do satélite, reduzir a quantidade de combustível, utilizar o próprio satélite como arma cinética. Em 1999, piratas conseguiram controlar o sistema militar britânico Skynet, e um resgate foi pedido para liberá-lo, fato negado pelas autoridades britânicas. Em 2008, houve duas tentativas de ataque ao satélite Terra EOS-AM-1 da NASA (houve interferências por dez minutos). Os invasores teriam conseguido romper todas as barreiras para tomar controle, mas não chegaram a fazê-lo.

Durante o conflito na Ucrânia, ocorreram diversos ataques cibernéticos em satélites da Ucrânia e da Europa, levando a grande operadora mundial Viasat a um grande reset para continuar a providenciar comunicação entre os ucranianos e os refugiados ucranianos na Eslováquia. A SpaceX teve de direcionar milhares de satélites Starlink para garantir a comunicação entre os ucranianos.

O Conselho de Cibersegurança e Espaço do Fórum Econômico Mundial (2022) sugeriu que governos e outros atores envolvidos em tecnologia espacial deveriam concentrar-se e priorizar esforços para garantir uma resiliência cibernética de ponta a ponta.

O SPACE ISAC (*Space Information Sharing and Analysis Center*) concentra iniciativas de longo prazo para aumentar e melhorar a segurança cibernética dos dispositivos que dependem de rede de satélites. Reúne governos, fabricantes de satélites, operadores, desenvolvedores de software e usuários de serviços.

i) Exploração de recursos espaciais

Segundo definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2012, a economia espacial envolve atividades e uso de recursos que criam valor e benefício para a humanidade. Envolvem a exploração, pesquisa, gerenciamento e uso do espaço. Busca-se, nesse sentido, uma maior integração entre espaço, sociedade e economia. A economia espacial está evoluindo e se desenvolvendo junto com uma profunda transformação do setor e uma integração do espaço com a sociedade e a economia. Atualmente, a infraestrutura e a exploração do espaço permitem novos serviços e novas aplicações em setores como meteorologia, energia, telecomunicações, transporte, aviação, desenvolvimento urbano, agricultura, entre outros.

O tratado de 1967, em seu Artigo 9, afirma em termos genéricos: “No que concerne à exploração e ao uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, os Estados Partes do Tratado deverão fundamentar-se sobre os princípios da cooperação e de assistência mútua e exercerão as suas atividades no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, levando devidamente em conta os interesses correspondentes dos demais Estados Partes do Tratado. Os Estados Partes do Tratado farão o estudo do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, e procederão à exploração de maneira a evitar os efeitos prejudiciais de sua contaminação, assim como as modificações nocivas no meio ambiente da Terra, resultantes da introdução de substâncias extraterrestres, e, quando necessário, tomarão as medidas apropriadas para este fim. Se um Estado Parte do Tratado tem razões para crer que uma atividade ou experiência realizada por ele mesmo ou por seus nacionais no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, criaria um obstáculo capaz de prejudicar as atividades dos demais Estados Partes do Tratado em matéria de exploração e utilização pacífica do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, deverá fazer as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência. Qualquer Estado Parte do Tratado que tenha

razões para crer que uma experiência ou atividade realizada por outro Estado parte do Tratado no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, criaria um obstáculo capaz de prejudicar as atividades exercidas em matéria de exploração e utilização pacífica do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, poderá solicitar a realização de consultas relativas à referida atividade ou experiência".

O Tratado da Lua, por sua vez, proíbe, no Artigo 11, a propriedade da superfície ou do subsolo lunar por Estado, organização nacional, intergovernamental ou não governamental ou agente privado, mas não proíbe sua exploração nas bases de igualdade e em respeito às normas internacionais. Prevê, ainda, o estabelecimento de um regime para a "explotação" dos recursos naturais da Lua, o qual nunca foi criado por falta de consenso, mas poderia vir a ter contornos parecidos aos da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA, na sigla em inglês).

Tendo em conta a pouca clareza dos marcos internacionais existentes, diversos países têm buscado regular o tema em suas legislações nacionais. Em 2015, o governo dos EUA adotou o Ato para Exploração e Utilização de Recursos Espaciais. Recentemente, a NASA estabeleceu entendimentos bilaterais com outras agências espaciais sobre a exploração da Lua e reuniu tais entendimentos em um pacote conhecido como Acordos Ártemis. Os acordos reconhecem direitos aos signatários de extrair e utilizar recursos da Lua, de Marte e de asteroides, e reforça que esta exploração será conduzida sob auspícios do Tratado sobre o Espaço Sideral (1967), Artigos, II, VI, XI – impossibilidade de exercer direitos de soberania, responsabilidade e a publicidade ao SGNU sobre os atos. Os signatários são responsáveis por atividades das agências não governamentais e reforçam a necessidade de autorização e supervisão dos signatários para essas agências. Em 2020, o presidente Trump assinou ordem executiva sobre mineração comercial no espaço.

Associada ao tema está a questão da "poluição orbital", tanto no que diz respeito ao elevado número de objetos lançados ao espaço desde o Sputnik, muitos dos quais já foram abandonados, como dos detritos e fragmentos provenientes desses objetos. Não há instrumento vinculante a respeito, mas, em 2007, foram aprovadas diretrizes na ONU para a mitigação de detritos. Entre 2018 e 2020, o COPUOS trabalhou em uma espécie de Agenda 2030 para o espaço (*Space2030 Agenda*).

A exploração de recursos está associada a outra questão importante, a "privatização" do espaço exterior, isto é, da comercialização e da exploração de recursos espaciais por companhias privadas. Não se trata apenas da exploração de recursos minerais e naturais, mas é um setor que abrange telecomunicações, sistemas de geolocalização e turismo espacial, entre outras atividades. Em 2020, após nove anos, foi realizado o primeiro lançamento de veículo espacial tripulado de solo dos EUA: tratou-se de veículo desenvolvido pela iniciativa privada (SpaceX). Empresas privadas de outros países também estão desenvolvendo projetos espaciais. Em 2021, a SpaceX ganhou contrato com a NASA para desenvolver protótipo da Starship para o Programa Ártemis.

O espaço vem sendo considerado o novo Eldorado, também chamado *New Space*, tanto pelas possibilidades que oferece quanto pela multiplicação de atores envolvidos (empresas privadas, *startups*). Em favor da parceria estatal e privada, argumenta-se que os investimentos privados poupam recursos estatais que podem ser aplicados para missões mais ambiciosas no próprio espaço sideral. Novos investimentos possibilitam uma maior especialização e ganho de escala. A escala é importante para a manutenção da viabilidade dos investimentos espaciais, mas, ao mesmo tempo, permite a miniaturização de satélites e tecnologias espaciais que podem colocar em risco a própria atividade (geração de detritos, possibilidade de colisões entre satélites).

Para viabilizar a exploração de recursos, é indispensável a instalação de estruturas que permitam a criação de energia. Não é viável sustentar projetos dessa magnitude com recursos exclusivamente terrestres. O projeto Ártemis tentará explorar o gelo lunar e o regolito para geração de combustível. A expertise seria replicada na mineração de outros materiais em outros asteroides. Além da mineração e de bases de energia, outras atividades com potencial comercial são uso do espaço para realizar experiências científicas com segurança, reciclagem do lixo espacial, pesquisa e desenvolvimento e turismo espacial. A exploração de recursos e a viabilidade dependem de uma infraestrutura a ser instalada e de escala para redução de custos. A possibilidade de miniaturizar satélites (constelação de pequenos satélites), embora contribua para viabilidade econômica, agrava problemas existentes, como a poluição espacial, além do risco de colisão de detritos, que geram mais detritos. Isso pode ocasionar graves problemas a satélites que são essenciais para a vida moderna – comunicação, internet, sistema de GPS etc. – o chamado *Kessker Effect* (efeito cascata da colisão), apontado pelo relatório de 2022, Riscos Globais, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. Ondas de rádio e de luz geradas por esses satélites prejudicam a tecnologia de telescópios.

À medida que as pesquisas civis e militares avançam, a tecnologia torna-se cada vez mais dual, e há uma linha tênue entre as duas áreas. Nesse sentido, os acordos e os princípios internacionais seriam violados. A falta de regulamentação leva o espaço sideral a sofrer a tragédia dos comuns e os efeitos de externalidades negativas. Por fim, satélites são suscetíveis a ataques hackers, sendo um novo ponto de vulnerabilidade e preocupação na questão da cibersegurança.

5.7. Direitos humanos, liberdade religiosa e políticas de identidade

I. Principais acordos do sistema universal de proteção e promoção dos direitos humanos

O sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) de proteção e promoção dos direitos humanos é composto por convenções que se dividem em dois subsistemas: o geral e o especial. Enquanto o primeiro se refere de forma abstrata e genérica a toda e qualquer pessoa, o segundo privilegia o recorte de grupos sociais vulneráveis, considerando, *inter alia*, gênero, idade e raça.

Cada convenção do sistema prevê a criação de comitês de monitoramento que são compostos por 18 peritos independentes eleitos pelos Estados Partes – com assentos definidos conforme recorte geográfico – que fiscalizam os Estados Partes no cumprimento e na implementação desses tratados em seus respectivos territórios nacionais. Em regra, esses comitês atuam com três principais mecanismos de proteção dos direitos humanos: relatórios; comunicações inter-estatais; e petições individuais (normalmente previstas nos protocolos facultativos). A aplicabilidade de tais mecanismos variam de acordo com cada convenção.

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965, em vigor desde 1969) foi elaborada no contexto das descolonizações afro-asiáticas e do ingresso de novo países africanos na ONU. O instrumento define de forma inédita o conceito de "discriminação racial"[1254], defende ações afirmativas para assegurar o progresso de grupos raciais ou étnicos. Ratificada por 182 países, a convenção criou o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, na sigla em inglês). De sua parte, o Brasil assinou a convenção em 1966, ratificando-a em 1968 (em vigor desde 1969). O País reconhece a competência do CERD para receber e examinar comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos desde 2002[1255]. O último relatório brasileiro ao CERD data de setembro de 2020, no qual o País apresentou avanços, como a tipificação de injúria racial como crime inafiançável e imprescritível. Entre as violações apontadas pelo CERD, destaca-se a violência policial. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre discriminação racial e direitos humanos.

b) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

No ano seguinte, foram concluídos os dois pactos de 1966, que, juntamente à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, compõem a denominada Carta Internacional de Direitos Humanos. Fruto da então Comissão de Direitos Humanos da ONU, esses dois documentos refletem

[1254] Definiu-se discriminação racial como "toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública."

[1255] Até o momento, não foi analisada nenhuma petição individual contra o Brasil no CERD, mas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) aceitou uma petição individual contra o Brasil em 2002 (Petição 12.001) baseada na convenção em tela.

a bipolaridade da Guerra Fria, entrando ambos em vigor em 1976. Contudo, a ratificação brasileira dos dois pactos ocorreu apenas em 1992, no contexto da redemocratização e dos esforços de renovação de credenciais perante a comunidade internacional.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) refere-se aos chamados direitos de primeira dimensão, de aplicabilidade imediata, e que produzem obrigações negativas para os Estados. O pacto baseia-se nos princípios da autodeterminação, não discriminação, igualdade de gênero, entre outros, e proíbe a tortura e a escravidão, além de reafirmar o direito à vida. Ratificado por 173 países, o pacto é acompanhado de dois protocolos facultativos: o primeiro reconhece o direito de petição individual e o segundo visa à proibição da pena de morte. Seu monitoramento é executado pelo Comitê de Direitos Humanos (CCPR, na sigla em inglês). Enquanto o Brasil reconhece do direito de petição individual desde 2009, as comunicações inter-estatais não são aceitas pelo País, uma vez que não foi feita a declaração afirmativa prevista no Artigo 41, §1º da convenção[1256]. O mais recente relatório brasileiro ao CCPR, de 2020, cita a demarcação de terras indígenas como exemplo de execução da autodeterminação. Apenas uma petição individual foi apresentada contra o Brasil no CCPR: a petição individual do então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, submetida em 2016.

Já o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) contempla os direitos de segunda dimensão, prevendo obrigações positivas dos Estados. Conforme o documento, os Estados Partes comprometem-se adotar medidas de assistência e cooperação técnicas e econômicas internacionais. O documento foi ratificado por 171 Estados, tendo os EUA apenas o assinado. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, na sigla em inglês), conta com dois mecanismos de proteção dos direitos humanos: os relatórios dos Estados e as petições individuais (previstas no Protocolo Facultativo I). O Brasil não ratificou o Protocolo I e, portanto, não reconhece o direito de petição individual ao CESCR. O último relatório brasileiro, apresentado em 2020, exorta o Plano Progredir, criado em 2017, como exemplo de medida para a recolocação profissional no mercado de trabalho.

c) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979, em vigor desde 1981), resultado do trabalho da Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW, na sigla em inglês), da ONU, foi o primeiro tratado internacional a dispor amplamente sobre os direitos da mulher. Busca-se, assim, promover a igualdade de gênero e abolir quaisquer discriminações, por meio de medidas legais, políticas e programáticas, incluindo ações afirmativas. Ratificada por 189 Estados, a convenção conta com o Comitê CEDAW (na sigla em inglês). O Brasil assinou o documento em 1981 e o ratificou em 1984. Inicialmente, foram feitas reservas a diversos dispositivos[1257], que foram retiradas em 1994, à exceção da reserva facultada no Artigo 29, §2º. Em 2002, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo I, que viabiliza as petições individuais.

[1256] "Artigo 41, §1º: Com base no presente artigo, todo Estado-parte no presente Pacto poderá declarar, a qualquer momento, que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações em que um Estado-parte alegue que outro Estado-parte não vem cumprindo as obrigações que lhe impõe o presente Pacto. As referidas comunicações só serão recebidas e examinadas nos termos do presente artigo no caso de serem apresentadas por um Estado-parte que houver feito uma declaração em que reconheça, com relação a si próprio, a competência do Comitê. O Comitê não receberá comunicação alguma relativa a um Estado-parte que não houver feito uma declaração dessa natureza."

[1257] Reservas brasileiras à CEDAW: Artigos 15, §4°, e 16, §1°, nas alíneas (a), (c), (g) e (h) – retiradas em 1994; além da reserva facultada no Artigo 29, §2º – não retirada.

Em 2007, foi aceita a queixa de Alyne da Silva Pimentel Teixeira, que se tornaria o primeiro caso sobre mortalidade materna decidido por um órgão internacional de direitos humanos. O mais recente relatório brasileiro ao Comitê CEDAW data de 2021 e destaca os impactos da pandemia sobre os direitos da mulher e a igualdade de gênero, definindo ainda um plano contra a violência doméstica no contexto da COVID-19. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre direitos humanos de mulheres.

d) Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes

A Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984, em vigor desde 1987) define o conceito de "tortura"[1258], insta os Estados Partes a tomarem medidas que impeçam esse tipo de ato e que excluam circunstâncias excepcionais como possíveis justificativas. Ratificada por 173 Estados, a convenção tem o Comitê contra a Tortura (CAT, na sigla em inglês) como órgão de monitoramento. Em 2002, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT, na sigla em inglês, em vigor desde 2006) e estabeleceu subcomitê homônimo à convenção (SPT, na sigla em inglês, operacional desde 2007). O SPT foi uma inovação para os órgãos de tratados, na medida em que tem um mandato preventivo com orientação proativa, contando com 25 peritos independentes. Estados que ratificaram o OPCAT concedem ao SPT o direito de visitar locais de detenção em seus territórios e de examinar o tratamento concedido aos detentos. Além disso, o protocolo obriga os Estados Partes a estabelecer Mecanismos Nacionais de Prevenção, que são assistidos pelo SPT. O Brasil assinou a convenção em 1985, no período de redemocratização, ratificando-a em 1989. Desde 2006, o País reconhece a competência do CAT, sob o Artigo 22, para receber e analisar petições individuais. Em 2007, o Brasil ratificou o OPCAT. No Artigo 20, a convenção prevê a possibilidade de o CAT convidar o Estado Parte a cooperar na análise de informações referentes à prática de tortura sistemática no território nacional; não tendo o Brasil rejeitado a aplicação desse artigo, o CAT realizou uma análise sobre a situação da tortura no País, apresentada em 2008; o Brasil cooperou com a análise, tendo aceitado uma visita *in loco* em 2005. Em 2013, por meio da Lei nº 12.847, foi estabelecido o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), que atende ao compromisso assumido no OPCAT e conta com onze especialistas independentes.

e) Convenção sobre os Direitos da Criança

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989, em vigor desde 1990) é dotada de inconsteste universalidade: são 196 Estados Partes (à exceção dos EUA, apenas signatário). O instrumento revolucionou com o paradigma do "interesse superior da criança", conferindo a elas papel protagônico no processo decisório, passando a ser vistas como sujeitos de direito e não meros seres tutelados. Apresenta, ainda, três protocolos facultativos: crianças em conflitos armados

[1258] "Artigo 1º: O termo 'tortura' designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência."

(2002); venda, prostituição e pornografia infantil (2002); e procedimento de petições (2014). O Brasil ratificou todos esses documentos com celeridade, tendo sido monitorado pela última vez em 2015. Desde 2017, com a ratificação do terceiro protocolo adicional, o Brasil aceita procedimentos de petição individual. Em 2019, diversos autores peticionaram ao Comitê sobre o Diretido das Crianças (CRC, na sigla em inglês) alegando que o Estado brasileiro falhou em prevenir e mitigar as consequências das mudanças do clima, impactando o direito inalienável à vida das crianças; o comitê, contudo, emitiu parecer em 2021 considerando a petição inadmissível por falta de esgotamento dos recursos internos no Brasil.

f) Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (1990, em vigor desde 2003) criou comitê homólogo (CMW, na sigla em inglês) e possui somente 57 Estados Partes, não tendo sido ratificado por nenhum dos P5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Além de elencar direitos de trabalhadores migrantes e familiares para defender a não discriminação de gênero, raça, etnia, nacionalidade, opinião política, etc., a convenção deve ser aplicada em todo processo migratório, da partida ao regresso ao país de origem. Dos nove principais tratados internacionais do sistema, este é o único que ainda não foi ratificado pelo Brasil. Em maio de 2022, foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para analisar o instrumento, cuja mensagem presidencial data de 2010 e esteve paralisada desde então. A comissão especial aprovou, em dezembro de 2022, a adesão do Brasil à convenção com algumas reservas, a fim de conceder tratamento legal mais favorável aos trabalhadores migrantes e seus familiares no País, em consonância com a legislação pátria.

g) Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006, em vigor desde 2010) estabeleceu um comitê homônimo (CED, na sigla em inglês), mas conta apenas com 68 Estados Partes, não tendo sido ratificado por nações como EUA, China, Rússia e Reino Unido. Além de definir o conceito de "desaparecimento forçado"[1259], o instrumento assevera que nenhuma circunstância excepcional, seja estado de guerra, instabilidade política ou emergência pública justifica a prática. O Brasil ratificou em 2010, tendo sido monitorado pela primeira vez pelo CED em 2021. Em seu relatório final, o comitê criticou a falta de estatísticas acerca de brasileiros desaparecidos e o uso de tribunais militares para investigar e punir desaparecimentos forçados, recomendando maior atuação da sociedade civil e o reconhecimento de desaparecimentos forçados como crime contra humanidade no ordenamento jurídico pátrio[1260].

[1259] Desaparecimento forçado é "a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei".

[1260] O Brasil já tinha essa obrigação desde a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia), de 2010.

h) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006, em vigor desde 2008) é o mais recente instrumento do sistema onusiano e foi ratificada por 185 países. Consagrou uma mudança paradigmática no conceito de deficiência: então considerada uma condição médica do seu "portador", ou seja, uma "anormalidade" física, mental, cognitiva ou sensorial, a deficiência passou a ser entendida como resultado da falta de respostas que a sociedade e o Estado oferecem às características de cada pessoa, criando, assim, o novo modelo social da deficiência. De forma inédita, em 2008, o Brasil ratificou a convenção e seu protocolo facultativo com *status* constitucional (segundo o Artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal) – por meio da ratificação do protocolo, o Brasil passou a aceitar procedimentos de petição individual vinculados ao comitê homólogo (CRPD, na sigla em inglês). Em 2013, uma brasileira apresentou queixa ao CRPD alegando violação ao direito ao trabalho; o órgão, entretanto, entendeu que a petição era inadmissível por vício de fundamento. Em 2015, o Comitê emitiu as primeiras observações conclusivas ao Brasil, recomendando, *inter alia*, alocações orçamentárias para educação inclusiva, bem como esforços mais robustos para a desinstitucionalização no País. Em 2022, o Brasil entregará seu segundo relatório ao comitê.

Nota-se, portanto, um papel fundamental desempenhado pelos comitês para o monitoramento periódico dos Estados na implementação doméstica das convenções, garantindo que a mera ratificação desses instrumentos não permaneça apenas como mero compromisso de boas intenções. Além do papel fiscalizatório, os comitês emitem periodicamente "comentários gerais", que aprofundam a interpretação de determinados dispositivos das respectivas convenções, auxiliando os Estados Partes em sua implementação interna.

Apesar de cada comitê ser dotado de autonomia estutária, é insofismável que todos fazem parte de uma verdadeira constelação desse sistema onusiano, entendendo a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos. Nos últimos anos, a ONU tem envidado esforços para que os comitês fortalecem o diálogo e a cooperação entre si, sendo realizadas reuniões trimestrais com todos os presidentes de cada comitê. Essa transversalidade também passa pela colaboração com outras agências da ONU, como o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), bem como organizações da sociedade civil.

Ademais, a participação de peritos nacionais nesses órgãos é fundamental para dotar o respectivo país de maior credibilidade, mesmo que atuem em caráter independente. No caso do Brasil, resta uma preocupação: os mandatos dos três especialistas brasileiros[1261] atuantes no sistema de direitos humanos terminou encerraram-se em 2022, e, em que pese tenha ocorrido ao menos cinco eleições nos comitês genebrinos em 2022, nenhum brasileiro foi eleito. A partir de 2023, não há brasileiros ocupando as quase 200 vagas de peritos, o que enfraquece imagem internacional do País na defesa e proteção dos direitos humanos.

[1261] Embaixador Silvio Albuquerque: CERD (mandato até janeiro de 2022); professor Renato Zerbini Leão: CESCR (mandato até dezembro de 2022); senadora Mara Gabrilli: CDPD (mandato até dezembro de 2022).

II. Conselho de Direitos Humanos (CDH)

a) Conselho de Direitos Humanos em 2022

No ano de 2022, ocorreram as três sessões regulares[1262] do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), além de duas sessões especiais[1263]: a primeira, realizada em 12 de maio, tratou da deterioração da situação dos direitos na Ucrânia em razão da agressão russa; a segunda, em 24 de novembro de 2022, teve como tema a deterioração da situação dos direitos humanos no Irã, especialmente com relação a mulheres e crianças. Houve, além disso, em outubro de 2022, a eleição de 14 membros para o CDH[1264]. Ademais, conforme dados de outubro de 2022, há 59 procedimentos especiais em curso sob o âmbito do CDH: 45 mandatos temáticos[1265] e 14 mandatos relacionados a países[1266]. O CDH aprovou tanto resoluções ligadas a países, especificamente, quanto a temas diversos em direitos humanos. Os principais destaques foram:

i. Nicarágua

O Conselho decidiu estabelecer um grupo de peritos em direitos humanos para a investigação de violações na Nicarágua desde 2018 (GHRE, na sigla em inglês; via RES 49/3) [1267]. Para mais detalhes sobre a Nicarágua, ver a seção específica no tomo 3.

ii. Questão palestina

Foram aprovadas quatro resoluções, todas no contexto da 49ª sessão regular. As resoluções trataram de temas semelhantes àqueles discutidos nas resoluções aprovadas em 2021, durante a

[1262] 49ª sessão regular, entre 28 de fevereiro e primeiro de abril: foram adotadas 35 resoluções e treze decisões. 50ª sessão, entre 13 de junho e 8 de julho: foram adotadas 23 resoluções e uma decisão. 51ª sessão, entre 12 de setembro e 7 de outubro: foram adotadas 35 resoluções e uma decisão. Além disso, um projeto de decisão foi rejeitado (Debate sobre a situação dos direitos humanos na Região Autônoma Uigur do Xinjiang).

[1263] O apoio de um terço dos membros do CDH é necessário para realização de sessão especial: 16 ou mais membros.

[1264] África: Argélia, Marrocos, África do Sul, Sudão. Ásia e Pacífico: Bangladesh, Quirguistão, Maldivas, Vietnã. América Latina e Caribe: Chile e Costa Rica. Europa Ocidental e outros Estados: Bélgica e Alemanha. Europa Central e Oriental: Geórgia e Romênia. Alemanha e Bélgica foram reeleitas, enquanto a Venezuela não conseguiu a reeleição, o que gerou a interpretação de fortalecimento do Conselho, em razões da situação dos direitos humanos no país. Ainda no contexto da eleição, dois aspectos são pontos de preocupação: a candidatura de Estados com sérios problemas no âmbito dos direitos humanos e a reduzida competitividade do processo, que enfraquece o sistema de eleições – dos cinco grupos geográficos, apenas dois tinham mais Estados competindo do que assentos disponíveis (América Latina e Caribe; Ásia e Pacífico). Os mandatos de Armênia, Brasil, Alemanha, Indonésia, Japão, Líbia, Ilhas Marshall, Mauritânia, Namíbia, Países Baixos, Polônia, Coreia do Sul, Sudão e Venezuela encerram-se em 2022.

[1265] Compreendem, entre outros temas, a detenção arbitrária, direitos humanos e corporações transnacionais, mudanças climáticas, direitos culturais, desenvolvimento, desaparecimento forçado, direito à alimentação, liberdade de expressão e de religião, racismo, proteção dos direitos humanos no contexto de enfrentamento do terrorismo, discriminação contra mulheres e meninas e saúde.

[1266] Mandatos atuais relacionados a países: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, República Centro-Africana (RCA), Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália, Síria.

[1267] O grupo será composto por três especialistas que atuarão por um ano. Esse grupo faz parte do mecanismo de monitoramento dos "órgãos investigativos/investigações independentes" do CDH, que, ao lado dos "procedimentos especiais" e da "revisão periódica universal" (RPU), contribuem para a proteção internacional dos direitos humanos.

46ª sessão regular[1268]. Para além da demanda de saída dos territórios palestinos ocupados e da cessação do estabelecimento de assentamentos e da construção do muro na área ocupada, as resoluções também reafirmaram o direito do povo palestino à autodeterminação e trataram da necessidade de respeito aos direitos humanos e da garantia de acesso à água e a vacinas de forma não discriminatória nessa região. Ademais, foi solicitada, ao Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), a finalização do relato acerca da implementação das resoluções S-9/1 (2009; sobre as graves violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados, particularmente em razão dos recentes ataques militares israelenses contra a Faixa de Gaza) e S-12/1 (2009; sobre a situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados) do CDH, e foi aprovada resolução específica sobre a situação dos direitos humanos nas Colinas de Golã[1269] (49/30). Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver o tópico sobre espaço pos-soviético no tomo 3.

iii. Myanmar

Foram aprovadas duas novas resoluções relativas à situação em Myanmar (49/23 e 50/3). Para além da discussão específica sobre a situação dos direitos humanos dos *rohingya* e de outras minorias, houve condenação do golpe militar no país, do uso desproporcional da força e dos atos de violência perpetrados pelas forças armadas governamentais, além de apelo para a libertação das pessoas arbitrariamente detidas. As forças armadas de Myanmar foram instadas a garantir a total proteção dos direitos humanos no país, incluindo dos *rohingya* e de outras minorias. Houve menção específica à necessidade do governo de Myanmar de tomar todas as medidas necessárias para evitar os atos relativos ao Artigo 2 da Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948)[1270]. Outra questão relevante discutida foi a importância da implementação de esforços voltados para o retorno seguro e voluntário dos deslocados internos e refugiados, e para a eliminação da apatridia, que compreende, entre outras medidas, a reforma da Lei de Cidadania de 1982. Houve, ainda, decisão de extensão do mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos em Myanmar, por um ano, por meio da resolução 49/23[1271]. Ademais, o Conselho solicitou ao ACNUDH que monitore e acompanhe a implementação das recomendações feitas pelo Mecanismo Investigativo Independente para Myanmar (IIMM, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre Myanmar, ver a seção específica no tomo 3.

[1268] Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça; direito à autodeterminação do povo palestino; assentamentos no território ocupado; direitos humanos nas Colinas de Golã.

[1269] O texto demanda que Israel cesse as mudanças das características físicas, demográficas, da estrutura institucional e do *status* legal da área ocupada. Além disso, apela à potência ocupante para que deixe de impor cidadania israelense aos cidadãos sírios nas Colinas de Golã e para que desista do projeto de construção de usina eólica na região.

[1270] O Artigo 2 da Convenção sobre o Genocídio dispõe os atos que, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, configuram crime de genocídio.

[1271] A situação dos direitos humanos em Myanmar é acompanhada por diferentes mecanismos de monitoramento: relator especial; do IIMM (criado em 2018, via resolução 39/02, para a coleta e análise de evidências sobre os mais sérios crimes do Direito Internacional, cometidos desde 2011, especialmente nos estados de Rakhine, Kachin e Shan); e do enviado especial do secretário-geral da ONU (SGNU). A Missão de Apuração de Fatos Internacional Independente (IIFFMM, na sigla em inglês; criada em 2017 pelo CDH) teve mandato concluído em setembro de 2019.

iv. Síria

O CDH aprovou três resoluções sobre a situação dos direitos humanos na Síria. O Conselho determinou a extensão do mandato da comissão de inquérito sobre a Síria (COI, na sigla em inglês; estabelecida em 2011[1272]) e condenou os atos de violência sexual e baseados em gênero, cometidos por todas as partes, desde o início do conflito, em 2011. Houve manifestação de preocupação quanto à continuidade da crise no país e, particularmente, quanto à ocorrência de graves violações dos direitos humanos. Foram reiteradas, em 2022, as consequências desproporcionais da precária condição dos direitos humanos, na Síria, sobre mulheres e crianças. Para mais detalhes sobre a Síria, ver a seção específica no tomo 3.

v. Irã

A situação dos direitos humanos no Irã foi discutida não só no âmbito da 49ª sessão regular, mas também da 35ª Sessão Especial do CDH[1273]. Decidiu-se, por meio da resolução 49/24, ampliar o mandato do relator especial para o Irã por um ano. Ademais, o governo do Irã foi instado a cooperar totalmente com o relator e a permitir acesso para visita ao país. No âmbito da 35ª Sessão Especial, foi adotada a resolução S-35/1, que determina a criação de uma nova missão de apuração de fatos para examinar violações de direitos humanos ligadas aos protestos iniciados em 16 de setembro de 2022, com abstenção do Brasil na votação da resolução[1274]. Para mais detalhes sobre o Irã, ver a seção específica no tomo 3.

vi. Ucrânia

Quanto à discussão do conflito na Ucrânia e os consequentes efeitos sobre a situação dos direitos humanos no país, em primeiro lugar, em maio de 2022, a Tchéquia foi eleita para substituir a Rússia como membro do CDH[1275]. Foram aprovadas, ainda, resoluções sobre a situação dos direitos humanos no país, em decorrência da agressão russa, tanto no contexto da 49ª sessão regular (49/1) quanto no da 34ª Sessão Especial (S-34/1). A resolução 49/1 condena as violações dos direitos humanos na Ucrânia, em meio à agressão externa, e insta a Rússia a cessar tais abusos e a pôr fim a ações militares contra a Ucrânia. Além disso, o documento estabelece uma comissão de

[1272] Via resolução S-17/1, em 2011, e desde então, o CDH tem repetidamente estendido o mandato da comissão. Para além de seu mandato geral, foram concedidos mandatos especiais para a análise de eventos particulares pela comissão: em 2012, inquérito especial acerca dos eventos em El-Houleh (S/19-1); em 2016, acerca dos eventos em Allepo (S/25-1); em 2018, acerca dos eventos em Ghouta oriental (resolução 37/1); em 2020, acerca dos eventos em Idlib (resolução 22 de junho de 2020); em 2020, para a preparação de relatório especial sobre a detenção arbitrária (resolução 44/21).
[1273] A 35ª Sessão Especial sobre a deterioração da situação dos direitos humanos no Irã, especialmente em relação às mulheres e crianças, ocorreu em 24 de novembro de 2022. A sessão realizou-se a pedido da Alemanha e da Islândia, tendo obtido apoio de 17 Estados-Membros do CDH – estando o Brasil fora desse grupo – e 27 membros observadores.
[1274] Ao manifestar-se acerca da posição brasileira, o diplomata André Simas Magalhães esclareceu que, embora o Brasil considere o CDH como fórum adequado para lidar com a questão, o País preferiria que se recorresse a um dos procedimentos especiais no lugar da criação de novo mecanismo.
[1275] Resolução aprovada pela AGNU em 7 de abril de 2022 suspendeu a Rússia do CDH, com 93 votos favoráveis e 24 contrários. A posição do Brasil foi de abstenção. Após aprovação da resolução, o governo russo anunciou que já havia decidido que sairia do Conselho antes do fim de seu mandato.

inquérito internacional independente[1276] e incentiva titulares de mandatos ligados a procedimentos especiais temáticos a proverem especial atenção, no que couber, à situação dos direitos humanos na Ucrânia. A resolução aprovada no contexto da 34ª Sessão Especial trata da deterioração da situação dos direitos humanos na Ucrânia decorrente da ação russa e solicitou a imediata cessação das hostilidades. Ademais, solicitou-se que a Comissão Internacional Independente de Inquérito conduzisse uma investigação, incluindo a dimensão de gênero. O CDH instou a Rússia a fornecer aos representantes e funcionários de instituições internacionais de direitos humanos total acesso a pessoas que foram transferidas de áreas afetadas por conflitos na Ucrânia e que foram mantidas no território da Rússia ou em áreas controladas ou ocupadas por ela. A resolução apontou, ainda, que execuções sumárias e violência sexual e de gênero podem constituir crimes de guerra e que as ações russas representaram violações do direito internacional equivalentes a crimes de guerra e crimes contra a humanidade. A destruição quase total da infraestrutura civil de Mariupol também foi criticada, pois gerou crescimento da insegurança alimentar mundial. O CDH também repudiou os ataques russos a jornalistas (com episódios de tortura, tratamento cruel, desumano e degradante, sequestros e assassinatos). Criticou-se também a repressão da Rússia na Crimeia ocupada, já que houve continuidade de prisões arbitrárias, tortura, condenações criminais por motivos políticos e desaparecimentos forçados. Concluindo, o CDH reiterou sua demanda pela cessação imediata das hostilidades militares contra a Ucrânia e pelo fim a toda desinformação patrocinada pelo Estado, à propaganda de guerra e à defesa do ódio nacional, racial ou religioso contra esse país[1277]. Para mais detalhes sobre a guerra na Ucrânia, ver o tópico sobre espaço pos-soviético no tomo 3.

vii. Rússia

Foi aprovada uma resolução sobre a situação dos direitos humanos na Rússia (51/25)[1278], com abstenção do Brasil, na qual se afirmou a existência de uma relação entre a repressão doméstica e a guerra externa e a deterioração da situação dos direitos humanos no país, principalmente aqueles relacionados à liberdade de expressão e de opinião. A Rússia foi instada a respeitar as obrigações internacionais relativas a direitos humanos, e o CDH decidiu indicar um relator especial para a Rússia.

viii. Belarus

Na resolução sobre a situação dos direitos humanos em Belarus, o Conselho condenou a morte de pessoas sob custódia, manifestou preocupação com o recurso à pena capital e prorrogou o mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país por um ano.

[1276] A COI sobre a Ucrânia é composta por três peritos em direitos humanos e terá duração inicial de um ano. O mecanismo deverá complementar os trabalhos da Missão de Monitoramento de Direitos Humanos da ONU na Ucrânia (HRMMU, na sigla em inglês), estabelecida em 2014.

[1277] A resolução foi adotada por 33 votos a favor, dois contra e doze abstenções. Votaram a favor: Alemanha, Argentina, Brasil, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU), Estados Unidos (EUA), França, Japão, México, Países Baixos, Paraguai, Polônia, Reino Unido, Coreia do Sul e Ucrânia. Apenas China e Eritreia votaram contra. Abstiveram-se: Armênia, Bolívia, Cameroun, Cazaquistão, Cuba, Índia, Paquistão, Senegal, Sudão, Uzbequistão e Venezuela.

[1278] Foram 17 votos favoráveis e seis contrários, com 24 abstenções. Votaram contrariamente à resolução: Bolívia, China, Cuba, Eritreia, Cazaquistão e Venezuela.

ix. Afeganistão

Com relação ao Afeganistão, avanços na análise da situação dos direitos humanos no país compreendem a visita do ACNUDH[1279], em março de 2022, e a divulgação de relatório pelo relator especial para o Afeganistão – cujo mandato foi estabelecido em 2021 (48/21) e estendido em 2022 (51/20). As duas resoluções aprovadas, referentes ao país, condenam severamente todas as violações no Afeganistão e conferem especial atenção à necessidade de garantia do proveito dos direitos humanos pelas mulheres, meninas e por todas as crianças. De fato, a resolução 50/14 trata especificamente da situação dos direitos humanos das mulheres e crianças, e, nela, o Conselho solicitou medidas para garantir que as organizações locais de direitos das mulheres – ou lideradas por mulheres – possam continuar seu trabalho em todo o país[1280]. Também se defendeu o restabelecimento da Comissão de Direitos Humanos do Afeganistão, comissão nacional independente, dissolvida em 2022 por decisão do governo talibã[1281]. O Conselho solicitou, ademais, ao ACNUDH que organizasse um diálogo interativo durante a 51ª sessão, com a participação do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país. Para mais detalhes sobre o Afeganistão, ver a seção específica no tomo 3.

x. Etiópia

Quanto à Etiópia, que havia sido tema da 33ª Sessão Especial do CDH (2021), foi aprovada uma resolução, no âmbito da 51ª sessão regular. Reconheceu-se que as limitações de natureza orçamentária e de pessoal da Comissão Internacional de Especialistas em Direitos Humanos para a Etiópia (ICHRE, na sigla em inglês), estabelecida em dezembro 2021, obstam o cumprimento do mandato da comissão em sua totalidade[1282]. Embora tenha condenado as violações de direitos humanos por todas as partes envolvidas no conflito, ocorridas no norte da Etiópia, e manifestado preocupação com a continuidade das hostilidades e dos abusos, a resolução celebrou as medidas tomadas pelo governo etíope para implementação das recomendações realizadas pelo ACNUDH e pela Comissão de Direitos Humanos da Etiópia (EHCR, na sigla em inglês)[1283]. Em setembro de 2022, no entanto, a ICHRE afirmou que há indicações razoáveis de que tenham ocorrido crimes contra a humanidade no contexto do conflito. Para mais detalhes sobre a Etiópia, ver a seção específica no tomo 3.

[1279] Michelle Bachelet ocupava o cargo naquele momento. Volker Türk sucedeu Bachelet e está no exercício da função desde outubro de 2022. Türk exercerá um mandato de cinco anos, em cargo já ocupado por Sérgio Vieira de Mello (2002-2003). Anteriormente, Volker Türk exerceu as funções de subsecretário-geral da ONU sobre Políticas e secretário-geral assistente para Assuntos de Coordenação Estratégica da ONU, além de várias posições no ACNUR.

[1280] O Conselho reafirmou seu compromisso com o gozo pleno e equitativo de todos os direitos humanos por todas as mulheres e meninas no Afeganistão, incluindo o direito à liberdade de circulação, à educação, ao gozo do mais alto padrão alcançável de saúde física e mental – compreendendo a saúde sexual e reprodutiva –, o direito ao trabalho e o direito de acesso à justiça em igualdade de condições.

[1281] Michelle Bachelet (então no cargo de ACNUDH) manifestou desapontamento com a decisão, ressaltando que a comissão foi parceiro importante. Durante a visita de Bachelet ao país (março de 2022), foi discutida a necessidade de restabelecimento de um mecanismo independente de direitos humanos com as autoridades de fato.

[1282] Apesar disso, ocorreu a primeira visita da comissão à Etiópia, entre 25 e 30 de julho de 2022. Ademais, o mandato da comissão foi estendido pela resolução 51/27.

[1283] Comissão nacional, estabelecida pelo governo etíope.

xi. Eritreia

Ademais, na resolução sobre a situação dos direitos humanos na Eritreia, o Conselho decidiu prorrogar o mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país por mais um ano.

xii. Venezuela

A resolução 51/29 tratou da situação dos direitos humanos na Venezuela[1284], tendo condenado as violações perpetradas no país e mencionado especificamente questões como a continuidade da erosão do primado do Direito, a falta de transparência na indicação de juízes e procuradores, a detenção arbitrária e a repressão política. O governo venezuelano foi instado a participar de um processo que resulte em eleições – parlamentares e presidencial – justas e livres. Menções positivas, por sua vez, compreenderam o reconhecimento da crescente cooperação do governo venezuelano com o ACNUDH e com os procedimentos especiais do CDH. Houve, ademais, extensão do mandato da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos para a Venezuela (FFM, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre a Venezuela, ver a seção específica no tomo 3.

xiii. China

Em relação à questão dos direitos humanos na China, houve rejeição do projeto de decisão relativo ao debate acerca da situação dos direitos humanos da Região Autônoma Uigur do Xinjiang, liderada por países ocidentais – entre os quais Estados Unidos (EUA), Canadá e Reino Unido –, no contexto da 50ª sessão regular do CDH. Foram 19 votos contrários – compreendendo o Catar, a Indonésia, os Emirados Árabes Unidos (EAU) e o Paquistão - opostos a 17 favoráveis e onze abstenções – inclusive de Brasil, Argentina e Índia. Para mais detalhes sobre a questão dos *uigures*, ver a seção específica no tomo 3.

xiv. Outros países

O Conselho solicitou ao ACNUDH que apresentasse atualização oral sobre a situação dos direitos humanos no Sudão, bem como um relatório abrangente sobre o tema no país. O CDH, além disso, aprovou resolução acerca da promoção da reconciliação, da responsabilização e dos direitos humanos no Sri Lanka; resolução acerca da situação dos direitos humanos no Burundi e na Coreia do Norte; e resoluções concernentes a assistência técnica e capacitação para o enfrentamento dos desafios em direitos humanos – ou assistência no campo de direitos humanos, de forma geral – para o Sudão do Sul[1285], o Mali, as Ilhas Marshall, a República Democrática do Congo (RDC), a República Centro-Africana (RCA), a Somália, o Iêmen e a Líbia. Com relação à Líbia, o Conselho estendeu o mandato da missão de apuração de fatos no país, por um período final improrrogável de nove meses, para apresentar suas recomendações finais.

[1284] O Brasil copatrocinou o projeto de resolução junto com Canadá, Chile, Equador, Guatemala e Paraguai.
[1285] Também foi aprovada resolução sobre a promoção dos direitos humanos no Sudão do Sul.

xv. Resoluções temáticas

O CDH também tratou de ampla diversidade temática, aprovando resoluções ligadas à liberdade de crença e de expressão, à saúde, à relação entre os direitos humanos e grupos e contextos específicos, ao combate à discriminação e à intolerância, à cultura, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à violência contra a mulher, à ligação entre cooperação internacional e direitos humanos, à ordem internacional, ao papel do Estado, entre outros assuntos.

Foi reafirmada, nesse contexto, a importância das liberdades fundamentais, por meio de resoluções como a 49/05, relativa à liberdade de crença e de religião que, para além de defender o direito à liberdade de pensamento, de consciência, de crença e de religião, ressaltou a interdependência, a inter-relação e o fortalecimento mútuo existentes entre a liberdade de expressão e a liberdade de crença e de religião. Também foi ressaltada a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no contexto de enfrentamento do terrorismo e de assistência às vítimas do terrorismo (51/24).

O Conselho tratou novamente do tema de meio ambiente. Nesse sentido, na resolução sobre direitos humanos e mudanças climáticas, o Conselho instou os Estados que ainda não haviam ratificado o Acordo de Paris (2015) a fazê-lo.

Diversas resoluções acerca da relação entre direitos humanos e determinados grupos foram aprovadas pelo CDH. Compreendem-se, nesse contexto, as resoluções sobre os direitos da criança (49/20), que conferiu especial atenção para a reunificação familiar, para a proteção das crianças migrantes e para o tratamento das crianças ligadas a grupos armados ou terroristas como vítimas; sobre os direitos humanos dos idosos (51/4), que determinou a extensão do mandato do especialista independente na matéria, no âmbito dos procedimentos especiais, por três anos; e sobre os direitos humanos e os povos indígenas (51/18), que decidiu continuar a discussão acerca dos próximos passos para facilitar a participação dos representantes dos povos indígenas no trabalho do CDH.

Em relação à discriminação e à intolerância, o CDH avançou na discussão dos temas, por meio, por exemplo, da resolução para o combate à discriminação baseada em religião ou crença (49/31) e da resolução para a eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas (50/18). A resolução 50/10 estendeu, pela segunda vez, o mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero[1286]. Além disso, nas resoluções relativas a países, para além das determinações específicas, as resoluções também trataram de aspectos mais gerais, inclusive o pedido aos Estados para que emendassem ou revogassem leis e políticas que discriminam pessoas com base em sua orientação sexual e identidade de gênero. Foram, ainda, debatidos o direito ao trabalho, à água potável e ao desenvolvimento. A resolução 49/8 foi adotada no contexto da comemoração do 35º aniversário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento[1287], e a resolução 51/7 ressaltou a necessidade urgente de tornar o direito ao desenvolvimento uma realidade para todos, além de ter estendido o mandato do relator especial no tema.

No âmbito da saúde, foram aprovadas quatro resoluções, sendo duas especificamente sobre a pandemia de COVID-19. Foi ressaltada a necessidade de garantia de que todos tenham direito ao proveito do maior padrão possível de saúde física e mental, o que foi corroborado pela extensão do mandato do relator especial para o tema (51/21). Assim como em 2021, o CDH aprovou, por consenso, resolução acerca da garantia de acesso equitativo a vacinas para todos nos países, no

[1286] O especialista independente para o tema foi apontado em 2016, por determinação da resolução 32/2, cujo texto foi apresentado pelo Brasil, com o apoio de Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai.
[1287] Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 4 de dezembro de 1986, pela resolução 41/128.

contexto da pandemia. Ademais, a resolução 49/19 tratou da proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais durante a recuperação da crise ocasionada pela pandemia. Ainda nesse contexto, o CDH também exortou os Estados a promoverem o acesso equitativo a medicamentos, vacinas, diagnósticos e terapias. Nesse sentido, solicitou ao perito independente em direitos humanos e solidariedade internacional que compilasse e disseminasse boas práticas de solidariedade internacional no contexto da pandemia e de esforços na recuperação pós-pandemia.

Assim como em 2021, o Conselho aprovou uma resolução pela promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa (51/11). Ademais, o tema dos efeitos das dívidas externas e outras obrigações financeiras internacionais sobre o proveito dos direitos humanos também ensejou aprovação de resolução (49/15), que reconheceu que as dívidas podem agravar os diversos problemas já enfrentados pelos países em desenvolvimento e contribuir para a extrema pobreza.

A resolução sobre o enfrentamento do *cyberbullying* (51/10) reitera a posição presente em resolução do ano anterior (47/16) de que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser protegidos tanto no ambiente *online* quanto *offline.*

xvi. Participação do Brasil

Com relação ao Brasil, o país posicionou-se favoravelmente ou optou pela abstenção na maior parte das resoluções votadas. O país votou contrariamente à resolução acerca da situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (49/04) e, assim como em 2021, à resolução que tratava dos efeitos da dívida externa e obrigações internacionais no pleno proveito dos direitos humanos (49/15). Ademais, em outubro, o Procurador da República Aldo de Campos Costa foi eleito membro do Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos[1288] até 2024.

xvii. Revisão Periótica Universal (RPU)

No que se refere à RPU, entre os dias 24 de janeiro e 11 de fevereiro de 2022, ocorreu sua 40ª sessão, ocasião em que houve a análise dos seguintes países: Haiti, Islândia, Lituânia, Moldávia, Síria, Sudão, Sudão do Sul, Timor-Leste, Togo, Uganda, Venezuela e Zimbábue.

No terceiro ciclo, ocorrido entre 2017 e 2022, foram feitas 246 recomendações ao Brasil, e o País aceitou 242[1289]. Nesse ciclo, os principais temas das recomendações foram:

1) povos indígenas, meio ambiente e gênero;
2) violência policial, sistema prisional e Estado de Direito; e
3) direitos sociais e econômicos, com especial ênfase na educação e na luta contra a pobreza.

Das 242 recomendações, treze tiveram avaliação híbrida (em parte, positiva; em parte, negativa quanto a seu cumprimento); quatro foram avaliadas como cumpridas; 51, em progresso; uma, em estagnação; 136, não cumpridas; e 35, em retrocesso.

[1288] O Comitê Assessor de Direitos Humanos é um órgão do CDH que o orienta, a pedido, com base em estudos e pesquisas em temas ligados ao mandato do CDH, particularmente a promoção e a proteção de direitos humanos.

[1289] As quatro recomendações rejeitadas pelo Brasil foram as seguintes: 1) o Vaticano apresentou recomendação no sentido de o Brasil "continuar a proteger a família natural e o casamento, formado por marido e mulher, como a unidade fundamental da sociedade, e também os nascituros"; 2) o Reino Unido recomendou que "as instituições brasileiras reconhecessem que também merecem proteção outros arranjos familiares, como mulheres sozinhas criando seus filhos"; 3) A Venezuela recomendou a "interrupção do plano de congelamento dos gastos por vinte anos"; e 4) a também criticou o "golpe de Estado parlamentar contra a presidente Dilma Rousseff" e pediu o "restabelecimento da democracia" no País.

Entre os dias 7 e 18 de novembro de 2022, por sua vez, ocorreu a 41ª sessão, inaugurando o quarto ciclo de RPU. Na ocasião, houve a análise dos seguintes países: África do Sul, Argélia, Brasil, Bahrein, Equador, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Marrocos, Países Baixos, Polônia, Reino Unido e Tunísia. No âmbito do quarto ciclo, o respeito aos direitos humanos no Brasil foi novamente examinado pelo Grupo de Trabalho da RPU do CDH. Os países que fizeram comentários acerca da atuação do Brasil na proteção dos direitos humanos destacaram a proteção das mulheres e da população LGBTQIA+, bem como de ativistas e jornalistas. As questões da proteção de áreas indígenas e quilombolas, a discriminação racial e a violência policial também foram abordadas. O Brasil, por sua vez, destacou sua atuação na recepção e integração de refugiados, com destaque para venezuelanos, afegãos e ucranianos. Diversos países, assim, recomendaram que o Brasil assinasse o acordo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata de Normas Internacionais do Trabalho sobre Trabalhadores Migrantes.

Em 2021, relatores de direitos humanos que visitaram o Brasil destacaram as questões racial e migratória, especialmente após a morte de um refugiado congolês no Rio de Janeiro. O Escritório de Direitos Humanos da ONU focou sua atenção no Brasil após a morte do jornalista britânico, Dom Phillips, e do indigenista brasileiro, Bruno Pereira. Por fim, devido às eleições presidenciais de outubro, o CDH também mencionou a importância de um pleito pacífico e com livre expressão.

xviii. Resumo das principais deliberações no CDH em 2022

Resoluções do CDH sobre regiões específicas

Região	**Resolução**	**Título**	**Posição do Brasil (voto)**
Ucrânia	49/1	Situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa *Apenas Eritreia e Rússia votaram contra.*	FAVORÁVEL
Sudão do Sul	49/2	Promovendo direitos humanos no Sudão do Sul	ABSTENÇÃO
	49/35	Assistência técnica e capacitação para o Sudão do Sul	*sem votação*
Sudão	50/1	Informe do ACNUDH sobre a situação no Sudão	*sem votação*
Nicarágua	49/3	Promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua	FAVORÁVEL
Questão Palestina	49/4	Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça *Apenas três votos contrários (Brasil, Malawi e EUA) e sete abstenções.*	CONTRÁRIO
	49/28	Direito à autodeterminação	FAVORÁVEL
	49/29	Assentamentos no território palestino ocupado	ABSTENÇÃO
	49/30	Direitos humanos nas Colinas de Golã	ABSTENÇÃO
Coreia do Norte	49/22	Situação dos direitos humanos na Coreia do Norte	*sem votação*
Myanmar	49/23	Situação dos direitos humanos em Myanmar	*sem votação*
	50/3	Situação dos direitos humanos dos muçulmanos *rohingya* e de outras minorias em Myanmar	*sem votação*
Irã	49/24	Situação dos direitos humanos no Irã	ABSTENÇÃO
	S-35/1	Situação de deterioração dos direitos humanos, sobretudo em relação às mulheres e crianças	ABSTENÇÃO
Belarus	49/26	Situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente	FAVORÁVEL
	50/20	situação dos direitos humanos em Belarus	FAVORÁVEL
Síria	49/27	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO

Região	Resolução	Título	Posição do Brasil (voto)
	50/19	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
	51/26	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
Geórgia	49/33	Cooperação com a Geórgia	ABSTENÇÃO
Mali	49/34	Assistência técnica e capacitação para o Mali	*sem votação*
Eritreia	50/2	Situação dos direitos humanos na Eritreia	*sem votação*
Afeganistão	50/14	Situação dos direitos humanos de mulheres e crianças no Afeganistão	*sem votação*
	51/20	Situação dos direitos humanos no Afeganistão	FAVORÁVEL
Líbia	50/23	Assistência técnica e capacitação para a melhora dos DHs na Líbia	*sem votação*
Sri Lanka	51/1	Promoção da reconciliação, da responsabilização e dos direitos humanos no Sri Lanka	ABSTENÇÃO
Rússia	51/25	Situação dos direitos humanos na Rússia	ABSTENÇÃO
Etiópia	51/27	Situação dos direitos humanos na Etiópia	FAVORÁVEL
Burundi	51/28	Situação dos direitos humanos no Burundi	FAVORÁVEL
Venezuela	51/29	Situação dos direitos humanos na Venezuela	FAVORÁVEL
RDC	51/36	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos no RDC	*sem votação*
RCA	51/37	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RCA	*sem votação*
Somália	51/38	Assistência à Somália em direitos humanos	*sem votação*
Iêmen	51/39	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos no Iêmen	*sem votação*

Resoluções do CDH sobre temas específicos

Tema	Resolução	Título	Posição do Brasil (voto)
Liberdades	49/05	Liberdade de crença e religião	*sem votação*
	50/14	Liberdade de opinião e de expressão	*sem votação*
Saúde/ Pandemia	49/19	Promoção e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no contexto de enfrentamento das desigualdades na recuperação da pandemia de COVID-19	FAVORÁVEL
	49/25	Garantia de acesso equitativo, acessível, universal e oportuno a vacinas a todos os países em resposta à pandemia de COVID-19	*sem votação*
	50/13	Acesso a medicamentos, vacinas e outros bens de saúde no contexto do direito de todos de gozo do maior padrão possível de saúde física e mental	*sem votação*
	51/21	Direito de todos ao gozo do maior padrão possível de saúde física e mental	*sem votação*
Direito humanos e grupos específicos	49/14	Direito de pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas ou linguísticas	*sem votação*
	49/20	Direitos da criança	*sem votação*
	51/4	Direitos humanos dos idosos	*sem votação*
	51/17	Juventude e direitos humanos	*sem votação*
	51/18	Direitos humanos e povos indígenas	*sem votação*
	49/12	Participação de pessoas com deficiência no esporte	*sem votação*
Cultura	49/07	Direitos culturais e proteção da herança cultural	*sem votação*
	49/16	Promoção do proveito de direitos culturais e do respeito pela diversidade cultural	*sem votação*
Meio Ambiente	50/9	Direitos humanos e mudanças climáticas	*sem votação*
Educação em diretos humanos	51/2	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos	*sem votação*

Tema	Resolução	Título	Posição do Brasil (voto)
Direito a (...)	49/8	Direito ao Desenvolvimento *49/8 comemorou o 35º aniversário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*	FAVORÁVEL
	51/7		ABSTENÇÃO
	51/19	Direito humano à água potável segura e saneamento	*sem votação*
	49/11	Direito ao Trabalho	*sem votação*
	49/17	Habitação adequada como componente do direito à adequada qualidade de vida	*sem votação*
Discriminação e intolerância	49/31	Combate à intolerância/discriminação/ violência contra pessoas baseada em religião ou crença	*sem votação*
	51/32	Apelo global para a ação concreta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada	FAVORÁVEL
Questões de gênero/ Violência contra mulheres	50/16	Eliminação da mutilação genital feminina	*sem votação*
	50/18	Eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas	*sem votação*
Cooperação/ Assistência Técnica/ Solidariedade Internacional e Direitos Humanos	51/33	Promoção internacional da cooperação para o apoio de mecanismos nacionais para a implementação, a comunicação e o seguimento	*sem votação*
	51/34	Fortalecimento da cooperação técnica e da cooperação em direitos humanos	*sem votação*
	51/35	Assistência técnica e capacitação para o enfrentamento das implicações sobre direitos humanos do legado nuclear nas Ilhas Marshall	*sem votação*
	50/8	Direitos humanos e solidariedade internacional	FAVORÁVEL
	50/4	Fortalecimento da cooperação internacional no âmbito dos direitos humanos	ABSTENÇÃO
Temas/ Contextos específicos e sua relação com Direitos Humanos	51/3	Neurotecnologia e direitos humanos	*sem votação*
	50/21	Promoção e proteção dos diretos humanos no contexto de protestos pacíficos	*sem votação*
	51/24	Terrorismo e direitos humanos	*sem votação*
	51/22	Implicações das tecnologias novas e emergentes no âmbito militar sobre os direitos humanos	*sem votação*
	50/12	Direitos humanos e a regulação de aquisição, posse e uso de armas de fogo por civis	*sem votação*
Sistema/ Ordem Internacional e Direitos Humanos	49/15	Efeitos da dívida externa/obrigações internacionais no pleno proveito dos direitos humanos	CONTRÁRIO
	51/11	Promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa	ABSTENÇÃO
Papel do Estado e Governança	49/21	Papel dos Estados no enfrentamento dos impactos negativos da desinformação no proveito dos diretos humanos	*sem votação*
	51/5	Papel da governança na promoção e proteção dos direitos humanos	*sem votação*
	51/12	Governo local e direitos humanos	*sem votação*
	51/31	Instituições nacionais de direitos humanos	*sem votação*
Outros temas	51/6	Objeção de consciência ao serviço militar	*sem votação*
	51/8	Detenção arbitrária	*sem votação*
	51/9	Segurança dos jornalistas	*sem votação*
	51/10	Enfrentamento do *cyberbullying*	*sem votação*
	51/14	Papel da prevenção na promoção e proteção dos direitos humanos: primado do direito e responsabilização	*sem votação*

Tema	Resolução	Título	Posição do Brasil (voto)
Questões organizacionais	49/32	Fortalecimento do Fundo de Assistência Técnica Voluntário para o apoio à participação dos países menos desenvolvidos e dos países insulares em desenvolvimento no trabalho do CDH	*sem votação*
	51/30	Fortalecimento dos fundos voluntários para o Mecanismo de Revisão Periódica Universal do CDH	*sem votação*
	50/22	Fórum Social	*sem votação*

Resoluções do CDH sobre Procedimentos Especiais e Investigações Independentes (Temáticos)

Extensão do mandato do relator especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em meio ao enfrentamento do terrorismo	49/10 (2022)
Extensão do mandato do Relator Especial sobre o direito à alimentação	49/12 (2022)
Mandato do relator especial sobre os direitos humanos dos deslocados internos	50/6
Mandato do relator especial sobre violência contra mulheres e meninas	50/7
Mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero	50/10
Mandato do grupo de trabalho sobre o uso de mercenários como meio de violação dos direitos humanos e impedimento do exercício do direito dos povos de autodeterminação	51/13
Relator Especial sobre as formas contemporâneas de escravidão	51/15

Nota: *resoluções sobre países, incluindo dispositivos ligados a esses mecanismos, estão na tabela anterior.*

Decisões do CDH

Resultado do Mecanismo de Revisão Periódica Universal	49ª sessão: Hungria (49/101); Suriname (49/102); Samoa (49/103); Grécia (49/104); São Vicente e Granadinas (49/105); Papua Nova Guiné (49/106); Tadjiquistão (49/107); Tanzânia (49/108); Essuatíni (49/109); Antígua e Barbuda (49/110); Trindade e Tobago (49/111); Tailândia (49/112); Irlanda (49/113) 50ª sessão: Togo (50/101); Síria (50/102); Islândia (50/103); Venezuela (50/104); Zimbábue (50/105); Lituânia (50/106); Uganda (50/107); Timor-Leste (50/108); Moldávia (50/109); Sudão do Sul (50/110); Haiti (50/111); Sudão (50/112);
4º ciclo do Mecanismo de RPU	50/113: marca o início do 4º ciclo
Apoio adequado ao CDH	51/101

Observações: Houve rejeição da decisão ligada ao debate acerca da situação dos direitos humanos da Região Autônoma Uigur do Xinjiang, no contexto da 50ª sessão regular do CDH: 17 a favor, 19 contra e 11 abstenções.

Sessões Especiais do CDH

34ª Sessão Especial	Pedido: Ucrânia (com apoio de 16 Estados-Membros – não estando presente o Brasil – e 39 Estados observadores) Resoluções adotadas: S-34/1 (Deterioração da situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa) – Voto FAVORÁVEL do Brasil
35ª Sessão Especial	Pedido: Alemanha e Islândia (apoio de 17 Estados-Membros do CDH – não estando o Brasil neste grupo – e 27 membros observadores)

b) Conselho de Direitos Humanos em 2021

O CDH reúne-se anualmente, em ao menos três sessões regulares, em geral nos meses de março, junho e setembro. O CDH também pode convocar sessões especiais, para debater assuntos que julgue urgentes, conforme requisição de um Estado-Membro ou observador, desde que um terço dos Estados-Membros endossem o pedido. Em 2021, além das três sessões regulares (46ª a

48ª), houve cinco sessões especiais, para debater as situações de Myanmar, Palestina, Afeganistão, Sudão e Etiópia. Durante o ano, o CDH tratou, além das situações específicas de alguns países, de temas relacionados a direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; temas transversais; e relacionados a assistência técnica e a capacitação em direitos humanos.

O CDH aprovou resoluções que tratam de temas que têm consequências gerais sobre a fruição de direitos humanos. A proteção de grupos vulneráveis, em especial mulheres, crianças, migrantes, minorias étnicas e religiosas, idosos, grupos indígenas, foi destacada em diversas resoluções do Conselho. As consequências da pandemia de COVID-19, compreendidas como fatores de agravamento das vulnerabilidades, também foram destacadas nas resoluções, além de terem sido objeto de pelo menos três resoluções específicas (acesso a vacinas, papel da sociedade civil, consequências para jovens). Foram aprovadas resoluções sobre a situação de violações de direitos humanos no Afeganistão, Belarus, Burundi, Coreia do Norte, Eritreia, Etiópia (Tigré), Iêmen, Irã, Líbia, Mali, Myanmar, Nicarágua, Palestina, RCA, RDC, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul e Ucrânia

Em outubro de 2021, Argentina, Benin, Cameroun, EAU, Eritreia, EUA, Finlândia, Gambia, Honduras, Índia, Cazaquistão, Lituânia, Luxemburgo, Malásia, Montenegro, Paraguai, Catar e Somália foram eleitos como membros do CDH para o período 2022-2024.

Segue resumo sobre questões de interesse específicas:

i. Xinjiang no CDH, 2021

Na 47ª sessão, um grupo de 40 países, liderado pelos EUA, enviou uma carta à ACNUDH denunciando as violações de direitos humanos da população *uigur* e de outras minorias em Xinjiang e pedindo que a China permita o acesso de observadores independentes para apurar essas denúncias. A China, por sua vez, liderou um grupo de 69 países que pede respeito à soberania, à integridade territorial e ao princípio de não intervenção em assuntos internos. O Brasil não assinou nenhuma das cartas. Para mais detalhes sobre a questão dos *uigures* na China, ver a seção específica no tomo 3.

ii. Revisão Periódica Universal em 2021

Em 2021, 41 países passaram pela RPU. O CDH decidiu que a 4ª rodada iniciará em outubro-novembro de 2022 (47/115). Os 46 países são: Andorra, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, EUA, Estônia, Geórgia, Honduras, Jamaica, São Kitts e Nevis, Letônia, Líbano, Libéria, Líbia, Malawi, Maldivas, Ilhas Marshall, Mauritânia, Micronésia, Moçambique, Mongólia, Namíbia, Níger, Nauru, Nepal, Níger, Omã, Palau, Panamá, Paraguai, Ruanda, Ilhas Salomão, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Singapura e Somália.

iii. Direitos civis e políticos

Foi destacada a importância do Estado de Direito e da democracia (46/3) para a proteção dos direitos humanos e expressou-se preocupação em relação à situação de repressão política por exemplo na Nicarágua, Belarus, Myanmar e Sudão do Sul. Além disso, aprovou-se uma resolução defendendo a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa (48/8). Ao tratar de liberdade religiosa (46/6), o CDH exortou os países a fomentarem um ambiente de tolerância e de

segurança a grupos vulneráveis que evite a violência, estigmatização e discriminação com base na religião (46/27).

iv. Direitos econômicos, sociais e culturais

Adotaram-se por consenso resoluções gerais sobre direitos econômicos, sociais e culturais (46/10), chamando a atenção para as consequências das novas tecnologias sobre esses direitos; e sobre migrações (47/12), destacando o agravamento da vulnerabilidade dos migrantes e refugiados, conforme relatório do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) *COVID-19 and people on the move*, e exortando os países a aderirem ao Pacto de Migrações. Estendeu-se, ainda, o mandato do relator especial na área de direitos culturais (46/9). Aspectos econômicos que prejudicam os direitos humanos também foram objeto de resoluções:

1) 46/5: *The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*;
2) 47/11: *The contribution of development to the enjoyment of all human rights*;
3) 48/10: *The right to development*;
4) 46/8: *Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*;
5) 46/11: *The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation*; e
6) 47/7: *The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*.

v. Pandemia de COVID-19

No contexto da COVID-19, o CDH destacou que a pandemia agravou diversas situações de violação de direitos humanos. O Conselho adotou por consenso resolução sobre acesso equitativo de vacinas (46/14), classificando a imunização como um bem público global. O Conselho alertou, contudo, para uso da pandemia como argumento para violação do Estado de Direito e da democracia, para a disseminação de discursos de ódio por meio da *internet* e destacou o papel essencial da sociedade civil na recuperação socioeconômica pós-pandemia (47/3). As consequências da pandemia sobre os jovens foi objeto de resolução específica (48/12), na qual se exortam os países a implementarem políticas públicas visando apoiar os mais jovens na superação dos desafios da crise sanitária.

vi. Gênero

O CDH aprovou diversas resoluções especificamente relacionadas às mulheres e meninas:

1) 47/4: *Menstrual hygiene management, human rights and gender equality*;
2) 47/25: *Preventable maternal mortality and morbidity and human rights*;
3) 47/5: *Realization of the equal enjoyment of the right to education by every girl*; e
4) 47/15: *Accelerating efforts to eliminate all forms of violence against women and girls: preventing and responding to all forms of violence against women and girls with disabilities*.

Também adotou resoluções sobre o direito à educação (47/6) e à alimentação (46/19) de forma genérica. A Resolução 48/6 abordou a questão dos casamentos infantil, precoce e forçado como uma forma de violação de direitos humanos.

vii. Racismo e preconceito no CDH em 2021

Na esteira da morte de George Floyd, o Conselho aprovou resoluções condenando a tortura e o uso excessivo da força por policiais ou agentes de *law enforcement* (46/15), em especial contra a população afrodescendente (47/21). Adotada por consenso, a resolução condenou o racismo e criou um mecanismo internacional de especialistas independentes, que contará com três especialistas com mandato de três anos, para examinar essas situações. O CDH também fez aprovar resoluções reconhecendo os impactos negativos do colonialismo (48/7) sobre os direitos humanos e fazendo um chamado global para ações concretas contra o racismo e outras formas de intolerância (48/18).

viii. Novas tecnologias digitais

O Conselho também analisou o impacto de novas tecnologias digitais (47/23) sobre o gozo dos direitos humanos, defendendo que tais direitos são igualmente vigentes nas esferas *online* e *offline* (47/16). O Conselho destacou o papel de governos, sociedade civil, empresas, setores de tecnologia e da Academia na construção de um ambiente propício ao exercício de direitos humanos no ambiente digital, no qual tecnologias de monitoramento, inteligência artificial, reconhecimento facial não violem o direito à privacidade (48/4), e em que outras tecnologias digitais tampouco aprofundem a desigualdade em seus vários aspectos ou criem riscos à segurança de crianças e outros grupos vulneráveis. O Conselho exorta os países a colocarem os direitos humanos no centro de suas políticas de regulamentação dessas tecnologias. Além disso, o CDH estendeu o mandato do relator especial sobre o direito à privacidade (46/16).

ix. Meio ambiente e mudança do clima

O Conselho aprovou resoluções sobre o meio ambiente e sobre mudança do clima (47/24). O CDH destacou que os efeitos da mudança do clima são mais intensamente sentidos pela população mais pobre e vulnerável, com sério potencial para gerar ameaças a seus direitos humanos. Merecem destaque a resolução 48/13, que reconheceu, de modo inédito, que o acesso a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano; e a resolução 48/14, que estabeleceu um relator especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos no contexto das mudanças climáticas[1290]. Essas resoluções foram aprovadas poucas semanas antes da COP26, e a resolução 48/13 foi enviada para a consideração da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O CDH renovou o mandato do relator especial sobre meio ambiente limpo, saudável e sustentável por mais três anos (46/7). Para mais detalhes sobre meio ambiente e mudança do clima, ver seções específicas mais adiante neste tomo.

[1290] O relator terá um mandato de três anos, com competências como estudar e identificar como os efeitos adversos das mudanças climáticas afetam o gozo pleno e efetivo dos direitos humanos e fazer recomendações sobre como enfrentar esses efeitos; identificar os desafios, inclusive financeiros, relacionados aos esforços dos Estados em promover e proteger os direitos humanos enquanto enfrentam as mudanças climáticas; e atuar em coordenação com o ACNUDH, demais órgãos da ONU e outros atores interessados da sociedade civil.

x. Conflito árabe-israelense

A situação humanitária gerada pelo conflito árabe-israelense é objeto de cinco resoluções, incluindo a resultante da 30ª Sessão Especial do CDH. O Conselho classifica Israel como "potência ocupante" e condena a construção de muro separando áreas ocupadas por Israel na Palestina (46/3), a ocupação das Colinas do Golã na Síria (46/24) e a construção de assentamentos israelenses nesta região (46/26). O CDH reitera o direito de autodeterminação dos palestinos (46/25) e afirma que Israel tem violado o Direito Internacional, em especial a IV Convenção de Genebra (S-30/1). O Conselho estabeleceu um Comitê de Investigação sobre a violação de direito humanos na Palestina. Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver o tomo 3.

xi. Myanmar

Myanmar foi objeto de três resoluções (46/21; 47/1) do CDH, incluindo a que resultou da 29ª Sessão Especial do Conselho (S-29/1). O CDH conta com um relator especial, um enviado especial do SGNU, um mecanismo independente para o Myanmar e uma missão de apuração de fatos, porém não tem conseguido convencer o governo militar a realizar uma transição democrática nem a colaborar para o retorno ordenado e pacífico dos refugiados *rohingya* (47/1) que fugiram para o Bangladesh. O Myanmar passa por uma dupla crise: uma política e outra humanitária. A crise política decorre da deposição do governo civil pelas Forças Armadas em fevereiro de 2021. A crise humanitária refere-se à violação dos direitos humanos dos *rohingya* e outra minorias, em especial na província de Rakhine. Essa crise gerou um movimento de refugiados em direção ao Bangladesh e levou o Tribunal Penal Internacional (TPI) e outros organismos multilaterais a investigarem o país por crimes contra a humanidade. Para mais detalhes sobre as crises em Myanmar, ver o tomo 3.

xii. Síria

A Síria foi objeto de duas resoluções do Conselho (46/22; 47/18), destacando a situação de pessoas desaparecidas, principalmente homens e meninos, e suas consequências para mulheres e crianças, que acabam ficando ainda mais vulneráveis a abusos de direitos humanos. A gravidade da situação na Síria e em Myanmar levou o CDH a remeter os casos à apreciação da AGNU.

xiii. Afeganistão

O Afeganistão foi objeto da Resolução 48/1 e da 31ª Sessão Especial, que ocorreu em 24 de agosto com vistas a debater a situação no país, de onde, naquele momento, após abrupto processo de transição de poder, as tropas norte-americanas se retiravam. Foi uma proposta dos representantes do Paquistão e do Afeganistão, que foi apoiada inicialmente por 29 Estados-Membros do Conselho e 60 observadores – mais países, como Brasil e EUA, endossaram a proposta em um segundo momento. A sessão teve como resultado a Resolução S-31/1, "Fortalecendo a promoção e proteção dos direitos humanos no Afeganistão", adotada por consenso. A resolução condena o terrorismo, clama por um processo de paz inclusivo e convoca a comunidade internacional a prestar ajuda humanitária ao Afeganistão, inclusive em termos de combate à pandemia de COVID-19.

xiv. Sudão

A 32ª Sessão Especial teve como tema a situação do Sudão (golpe militar de final de outubro). Foi uma proposta do representante do Reino Unido, endossada por 16 Estados-Membros do Conselho, dentre eles o Brasil, e 30 observadores. Teve como resultado a Resolução S-32/1 ("Situação dos direitos humanos no Sudão"), adotada por consenso, que requisitou ao ACNUDH a designação de um especialista em direitos humanos para monitorar a situação no Sudão até o restabelecimento de um governo civil, devendo formular um relatório abrangente sobre a situação para ser apresentado na 50ª Sessão Ordinária do CDH.

xv. Etiópia

A 33ª Sessão Especial discutiu a situação da Etiópia (guerra civil). Foi uma proposta da Eslovênia, endossada por 17 Estados-Membros do Conselho (sem o Brasil) e 35 observadores. Teve como resultado a Resolução S-33/1 ("Situação dos direitos humanos na Etiópia"), que decidiu pelo estabelecimento de uma Comissão Internacional de Especialistas em Direitos Humanos para investigar as alegações de abusos cometidos na Etiópia desde 3 de novembro de 2020. A votação foi acirrada (21 a favor, quinze contra e onze abstenções).

xvi. Outros países tratados no CDH em 2021

O Conselho debruçou-se ainda sobre a situação de violação de direitos humanos em Belarus (46/20; 47/19), na Coreia do Norte (46/17), no Sudão do Sul (46/23) e no Tigré etíope (47/13). O Conselho aprovou a renovação dos mandatos dos relatores especiais ou *experts* independentes para Belarus (47/19), Irã (46/18), Eritreia (47/2) e Mali (46/28). O CDH adotou resoluções pedindo maior cooperação da comunidade em temas de direitos humanos para países como Camboja, Geórgia, Iêmen, Líbia, Mali, RCA, RDC, Somália, Sudão do Sul e Ucrânia.

xvii. Brasil no CDH em 2021

O Brasil votou a favor da maioria das resoluções, absteve-se em onze resoluções e votou contra em apenas três delas. Chama a atenção a mudança de posicionamento do Brasil em relação à Palestina: sob a chancelaria de Ernesto Araújo, o Brasil votou contra resolução que condenava violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (46/3), enquanto, já sob chancelaria de Carlos França, o Brasil, com outros treze países, absteve-se em resolução sobre o mesmo assunto (S-30/1: foi aprovada por 24 votos a favor, nove contrários e 14 abstenções. A favor: Argentina, Armênia, Bahrain, Bangladesh, Bolívia, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Cuba, Eritreia, Gabão, Indonésia, Líbia, Mauritânia, México, Namíbia, Paquistão, Filipinas, Rússia, Senegal, Somália, Sudão, Uzbequistão e Venezuela. Contra: Áustria, Bulgária, Cameroun, Tchéquia, Alemanha, Malawi, Ilhas Marshall, Reino Unido, Uruguai. Abstenções: Bahamas, Brasil, Dinamarca, Fiji, França, Índia, Itália, Japão, Nepal, Países Baixos, Polônia, Coréia do Sul, Togo e Ucrânia). O Brasil votou contra resolução sobre os impactos negativos de sanções unilaterais (46/5) e sobre os efeitos da dívida externa sobre a efetivação de direitos humanos (46/8). Entre as abstenções destacam-se as resoluções sobre: o uso de mercenários para impedir a autodeterminação dos povos (48/5) e sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e igualitária (48/8), ambas propostas por Cuba; a situação na Síria (48/15) e no Sudão do Sul

(46/18); e sobre cooperação com a Ucrânia (47/22) e com a Geórgia (46/30). O Brasil copatrocinou resoluções sobre pessoas idosas, privacidade, *internet*, novas tecnologias, cooperação, corrupção, HIV/AIDS e a situação na Nicarágua. O Brasil cumpre o último ano do mandato em 2022, sem possibilidade de reeleição, pois já se reelegeu uma vez.

III. Sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano

Para os sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano, ver a seção II do tópico 4.4 no tomo 4.

IV. Direitos humanos de mulheres

a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Em 1979, adotou-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês, em vigor: 1981). A convenção define "discriminação contra a mulher" como sendo: "(...) toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo".

O documento é dividido em seis partes. A Parte I (Artigos 1-6) enfoca a não discriminação, estereótipos sexuais e tráfico sexual. A Parte II (Artigos 7-9) descreve os direitos das mulheres na esfera pública com ênfase na vida política, representação e direitos à nacionalidade. A Parte III (Artigos 10-14) descreve os direitos econômicos e sociais das mulheres, focalizando especialmente a educação, o emprego e a saúde; a Parte III também inclui proteções especiais para mulheres rurais e os problemas que enfrentam. A Parte IV (Artigos 15-16) descreve o direito das mulheres à igualdade no casamento e na vida familiar, juntamente com o direito à igualdade perante a lei. A Parte V (Artigos 17-22) estabelece o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), bem como o procedimento de relatório dos Estados Partes. A Parte VI (Artigos 23-30) descreve os efeitos da convenção sobre outros tratados, o compromisso dos Estados Partes e a administração da convenção. Contém 189 Partes. Estados Unidos (EUA) e Palau não a ratificaram; seis países não a assinaram: Irã, Niue, Santa Sé, Sudão, Somália e Tonga.

O Brasil é parte desde 1984 e formulou reservas aos Artigos 15, §4º, e Artigo 16, §1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), e Artigo 29. As reservas aos Artigos 15 e 16, retiradas em 1994, foram feitas devido à incompatibilidade entre a legislação brasileira, então pautada pela assimetria entre os direitos do homem e da mulher. A reserva ao Artigo 29, que não se refere a direitos substantivos, é relativa a disputas entre Estados Partes quanto à interpretação da convenção e continua em vigor. Em 30 de dezembro de 2021, o Brasil submeteu, de forma combinada, o oitavo e o nono relatórios periódicos do País, que estavam com prazo vencido desde 2016 (o Brasil havia submetido o seu relatório periódico anterior, o sétimo, em 2010).

A CEDAW foi complementada por um Protocolo Opcional, de 1999, que permite que o Comitê receba petições individuais e conduza inquéritos. Esse protocolo conta com 115 Estados Partes, incluindo o Brasil desde 2002.

O Comitê CEDAW é composto por 23 peritos (em geral, peritas) "de grande prestígio moral e competência na área abarcada pela convenção", eleitas pelos Estados Partes para exercerem o mandato por um período de quatro anos. As peritas desempenham sua função a título pessoal e não como delegadas ou representantes de seu país de origem. Já serviram no Comitê as brasileiras Ruth Escobar (1987-1990) e Silvia Pimentel (2005-2008; 2009-2012; e 2013-2016). O Comitê celebra sessões regulares anuais que duram cerca de duas semanas. São funções do Comitê:

1) examinar os relatórios periódicos apresentados pelas partes (Artigo 18 da CEDAW);
2) formular sugestões e recomendações gerais (Artigo 21 da CEDAW);
3) instaurar inquéritos confidenciais (Artigos 8º e 9º do Protocolo);
4) examinar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupo de indivíduos que aleguem ser vítimas de violação dos direitos da CEDAW (Artigos de 2º a 7º do Protocolo).

De acordo com o Artigo 18 da convenção, os Estados Partes devem apresentar relatórios periódicos sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta convenção e dos progressos alcançados a respeito. O primeiro relatório deve ser apresentado um ano após a ratificação da convenção e os demais a cada quatro anos e toda vez que o Comitê vier a solicitar. Para auxiliar os Estados Partes, o Comitê adotou algumas recomendações para os Estados elaborarem seus relatórios. Após receber o relatório do Estado Parte, um grupo de trabalho do Comitê composto por cinco partes se reúne antes da sessão para preparar uma lista de questões e perguntas para serem enviadas aos Estados antes da apresentação do relatório. Durante o período de sessão, oito Estados Partes apresentam oralmente seus relatórios. Após a apresentação, o Comitê faz observações e comentários gerais, e faz perguntas sobre artigos específicos da convenção que são posteriormente respondidas pelo Estado. Enfim, o Comitê elabora comentários finais sobre os relatórios apresentados, que serão incluídos em seu relatório final à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O exame dos relatórios busca alcançar um diálogo construtivo entre os Estados Partes e o Comitê.

Caso emblemático envolvendo o Brasil no CEDAW, com base no direito de petição assegurado pelo protocolo, foi o "Alyne" (denúncia em 2007, decisão em 2011), o primeiro relativo à mortalidade materna, em que se constatou responsabilidade do Estado brasileiro em violação de diferentes dispositivos da convenção.

b) Outros documentos multilaterais relacionados

Em geral, o tratamento dado ao tema na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e nos dois pactos de 1966 é o de "não discriminação" entre homens e mulheres. O preâmbulo da Carta da ONU reafirma a fé "na igualdade de direito dos homens e das mulheres". Recorde-se da importância da brasileira Bertha Lutz para a inclusão dessa referência. O Artigo 1º (e outros no mesmo sentido) coloca como propósito da ONU a promoção e o estímulo ao respeito aos direitos humanos, sem distinção de sexo. O Artigo 8º afirma: "As Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários." Na DUDH, repete-se a previsão preambular, bem como a referência à promoção dos direitos humanos, sem distinção de sexo. O Artigo 16 trata de casamento, com referência à mulher. O Artigo 2º tanto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) quanto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) referem-se à não discriminação no respeito e garantia dos direitos previstos. O Artigo 3º afirma: "Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos (ou econômicos, sociais e culturais) enunciados no presente Pacto." Outros artigos também estão baseados em não discriminação, em especial o Artigo 7º do PIDESC, sobre igualdade de remuneração, e o Artigo 6º do PIDCP, que proíbe pena de morte a mulher grávida. Não há qualquer referência ao conceito de gênero nos textos. O Brasil é parte da Carta da ONU, do PIDCP e do PIDESC (com exceção de seu Protocolo Opcional).

Há outros tratados ou documentos internacionais de grande importância que tratam, mesmo que de maneira tangencial, sobre direitos humanos das mulheres. Entre eles, pode-se mencionar: a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (1950, ratificada pelo Brasil em 1958); a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953, ratificada pelo Brasil em 1963); Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957, ratificada pelo Brasil em 1968); Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado

Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000, ratificado pelo Brasil em 2004).

Como antecedentes na área de tráfico de mulheres e exploração sexual, pode-se apontar: Acordo Internacional de 18 de maio de 1904 para a repressão do tráfico de mulheres brancas, emendado pelo protocolo aprovado pela AGNU a 3 de dezembro de 1948; Convenção Internacional de 4 de maio de 1910, Relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, emendada pelo protocolo acima mencionado; Convenção Internacional de 30 de setembro de 1921 para a Repressão do Tráfico das Mulheres e Crianças, emendada pelo protocolo aprovado pela AGNU a 20 de outubro de 1947; Convenção Internacional de 11 de outubro de 1933 relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, emendada pelo protocolo acima referido. Para além das questões de tráfico, direitos de mulheres e crianças também têm interface com o Direito Internacional Humanitário e com questões de migração e refúgio.

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, de 1993, traz o seguinte parágrafo de interesse: "Os Direitos Humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais. A participação plena das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural, aos níveis nacional, regional e internacional, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo, constituem objetivos prioritários da comunidade internacional. A violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Isto pode ser alcançado através de medidas de caráter legislativo e da ação nacional e cooperação internacional em áreas tais como o desenvolvimento socioeconômico, a educação, a maternidade segura e os cuidados de saúde, e a assistência social. Os Direitos Humanos das mulheres deverão constituir parte integrante das atividades das Nações Unidas no domínio dos Direitos Humanos, incluindo a promoção de todos os instrumentos de Direitos Humanos relativos às mulheres. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Governos, as instituições e as organizações intergovernamentais e não governamentais a intensificarem os seus esforços com vista à proteção e à promoção dos Direitos Humanos das mulheres e das meninas". Também traz seção específica sobre "A igualdade de estatuto e os Direitos Humanos das mulheres".

A Declaração e Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) é importante para o assunto em razão da definição do conceito de saúde reprodutiva, incluindo metas de redução de mortalidade materna e infantil e referência ao aborto como grave problema de saúde pública.

Há diversas convenções no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que tratam da mulher, como aquelas relativas a trabalho noturno de mulheres (nºs 4, 41 e 89, de 1919, 1934 e 1948, todas ratificadas pelo Brasil, com destaque à terceira, única ainda em vigor, ratificada em 1957), igualdade de remuneração (nº 100, de 1951, ratificada em 1957), não discriminação (nº 111, de 1958, ratificada em 1965), trabalhadores com responsabilidades familiares (nº 156, de 1981, não ratificada pelo Brasil) e amparo à maternidade (nºs 3, 103 e 183, de 1921, 1952 e 2000; a primeira foi ratificada pelo Brasil em 1934, denunciada em 1961; a segunda foi ratificada em 1965; e a terceira não foi ratificada).

Na área de segurança, diversos tratados internacionais fazem referência à questão das mulheres, como o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN, 2017), que reconhece seu papel no desarmamento nuclear, sua importância para a paz sustentável e o impacto desproporcional do uso de armas nucleares sobre mulheres e meninas. O Estatuto de Roma (1998)

tipifica, entre os crimes contra a humanidade, a perseguição por motivo de gênero, indicando que "termo 'gênero' abrange os sexos masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade, não lhe devendo ser atribuído qualquer outro significado", além de singularizar a escravidão de mulheres e crianças e a gravidez à força no rol desses mesmos crimes.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) também tratam do tema – particularmente o ODM 3: "Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres"; e o ODS 5: "Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas".

Há ainda uma série de resoluções da AGNU sobre mulheres, como a Declaração sobre Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, de 1967, e a Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Estado de Emergência e em Conflitos Armados, de 1974.

c) Tratamento institucional multilateral

Em termos institucionais, destaca-se o tratamento da questão das mulheres no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e no Escritório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). As principais áreas de trabalho nessa questão são "integração de gênero", "violência contra as mulheres", "mulheres, paz e segurança", "direitos econômicos, sociais e culturais das mulheres" e "direitos civis e políticos das mulheres". Em "integração de gênero", o ACNUDH possui uma política a respeito, de 2011, e um plano estratégico. Em "violência contra as mulheres", desde 1994, a então Comissão tem relator especial para o tema. A atual relatora, desde 2015, é a croata Dubravka Šimonovic (seu mandato foi estendido em 2019). Dia 25 de novembro é comemorado o Dia Internacional da Eliminação da Violência contra a Mulher[1291]. Em "mulheres, paz e segurança", o Escritório do ACNUDH participa do Comitê Permanente da ONU sobre o tema, do monitoramento da implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e das demais que a sucederam e da "Ação da ONU contra a Violência Sexual em Conflito". Sobre "direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais", em 2017, o CDH aprovou por consenso, a resolução "O pleno exercício dos direitos humanos por todas as mulheres e meninas e a transversalização sistêmica da perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável" (36/8), de iniciativa brasileira e proposta conjunta da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que firma o entendimento de que a promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres e meninas é parte necessária da implementação dos ODS e reforçam-se mutuamente.

Ainda em termos de direitos humanos, há iniciativas do ACNUDH e resoluções do CDH que tratam de temas como "direitos humanos sexuais e reprodutivos", mortalidade materna, direitos das mulheres à propriedade, moradia e terra, acesso à justiça, participação das mulheres na vida política e pública e não discriminação de mulheres por motivo de nacionalidade. Em 2010, foi estabelecimento um grupo de trabalho sobre discriminação contra mulheres e meninas, cujo mandato foi estendido em 2019. Em 2004, a antiga Comissão criou uma relatoria especial para tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, cujo mandato foi estendido em 2020. Em 2022, foram aprovadas no CDH as seguintes resoluções conexas ao tema: "*Mandate of Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and its consequences*" (50/7, consenso); "*Situation of human rights of women and girls in Afghanistan*" (50/14, consenso);

[1291] A respeito de violência contra a mulher, em março de 2021, a Turquia se retirou da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), de 2011, alegando que a convenção havia sido "sequestrada para normalizar a homossexualidade".

"*Elimination of female genital mutilation*" (50/17, consenso); "*Elimination of all forms of discrimination against women and girls*" (50/18, consenso); e "*Recognizing the contribution of human rights defenders, including women human rights defenders, in conflict and post-conflict situations, to the enjoyment and realization of human rights*" (49/18, 39 votos a zero, oito abstenções).

A Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW, na sigla em inglês) é uma instância da ONU, criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1946 (Resolução 11 II) para, entre outras funções, preparar relatórios e recomendações ao ECOSOC sobre a promoção dos direitos das mulheres nas áreas política, econômica, civil, social e educacional. Além disso, a CSW formula recomendações ao ECOSOC sobre problemas de caráter urgente que requerem atenção imediata aos direitos das mulheres. Outra importante função da CSW (Resolução 1996/6), criada a partir da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, a Conferência de Pequim, é a de acompanhar a implementação do Plano (ou Plataforma) de Ação de Pequim. A CSW é composta por 45 membros, eleitos pelo ECOSOC por um período de quatro anos. O Brasil foi reeleito recentemente e está cumprindo mandato entre 2021-2024. O Brasil também já a presidiu recentemente, com o embaixador Antonio Patriota em 2016 e 2017. Com base nos programas de trabalho aprovados em 2018 e 2020, as áreas de foco da atuação da CSW nos próximos anos são:

1) 2020: Revisão e avaliação da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e dos resultados da 23ª sessão extraordinária da AGNU, e sua contribuição para a plena realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
2) 2021: Participação plena e efetiva das mulheres e tomada de decisões na vida pública, bem como a eliminação da violência, para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (tema prioritário); e Empoderamento das mulheres e a ligação com o desenvolvimento sustentável (tema de revisão; conclusões acordadas da 60ª sessão);
3) 2022: Alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas no contexto da mudança climática, políticas e programas ambientais e de redução de risco de desastres (tema prioritário); e Empoderamento econômico das mulheres no mundo do trabalho em mudança (tema de revisão; conclusões acordadas da 61ª sessão);
4) 2023: Inovação e mudança tecnológica e educação na era digital para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (tema prioritário); e Desafios e oportunidades para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas rurais (tema de revisão; conclusões acordadas da 62ª sessão);
5) 2024: Acelerar o alcance da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, abordando a pobreza e fortalecendo as instituições e o financiamento com uma perspectiva de gênero (tema prioritário); e Sistemas de proteção social, acesso a serviços públicos e infraestrutura sustentável para a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas (tema de revisão; conclusões acordadas da 63ª sessão).

A ONU Mulheres, por sua vez, "foi criada, em 2010, para unir, fortalecer e ampliar os esforços mundiais em defesa dos direitos humanos das mulheres. Segue o legado de duas décadas do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, na sigla em inglês) em defesa dos direitos humanos das mulheres, especialmente pelo apoio a articulações e movimento de mulheres e feministas, entre elas mulheres negras, indígenas, jovens, trabalhadoras domésticas e trabalhadoras rurais. São seis áreas prioritárias de atuação:

1) liderança e participação política das mulheres;
2) empoderamento econômico;

3) fim da violência contra mulheres e meninas;
4) paz e segurança e emergências humanitárias;
5) governança e planejamento; e
6) normas globais e regionais.

A ONU Mulheres tem sede em Nova York, nos EUA. Possui escritórios regionais e em países da África, Américas, Ásia e Europa. Nas Américas e Caribe, o escritório regional está situado no Panamá. No Brasil, o escritório opera em Brasília. "No Brasil desde 1992, o Escritório Regional do UNIFEM para Países do Cone Sul virou escritório-país em janeiro de 2013, passando a se chamar ONU Mulheres Brasil." Ela sucede não apenas o UNIFEM, mas também outras três unidades do sistema ONU: Divisão para o Avanço da Mulher (DAW, na sigla em inglês, criada em 1946), Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para o Avanço da Mulher (INSTRAW, na sigla em inglês) e Escritório do Consultor Especial sobre Questões de Gênero e Promoção da Mulher (OSAGI, na sigla em inglês). "A ONU Mulheres apoia os Estados-Membros da ONU enquanto eles estabelecem padrões globais para alcançar a igualdade de gênero e trabalha com governos e a sociedade civil para elaborar leis, políticas, programas e serviços necessários para garantir que os padrões sejam implementados com eficácia e beneficiem verdadeiramente mulheres e meninas em todo o mundo. Ela funciona globalmente para tornar a visão dos ODS uma realidade para mulheres e meninas e apoia a participação igualitária das mulheres em todos os aspectos da vida. A ONU Mulheres também coordena e promove o trabalho do sistema das Nações Unidas no avanço da igualdade de gênero e em todas as deliberações e acordos vinculados à Agenda 2030. A entidade trabalha para posicionar a igualdade de gênero como fundamental para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e um mundo mais inclusivo. A ONU Mulheres atua como secretariado da Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres (CSW), que se reúne, no mês de março, em Nova York, há mais de 60 anos."

A ONU possui ainda a iniciativa UN-SWAP, para aprimorar a "igualdade de gênero" e o empoderamento feminino dentro do próprio Sistema ONU, com base em quinze indicadores. A paridade de "gênero" no Sistema ONU é uma das grandes diretrizes do atual SGNU, António Guterres, principalmente nos cargos de chefia (alcançada em 2018).

Órgãos de monitoramento da implementação de direitos humanos previstos em outros acordos, como os dois pactos de 1966, tratam tangencialmente dos direitos de mulheres. Também de maneira tangencial, pode-se recordar o estabelecimento, em 2016, pelo CDH, do cargo de especialista independente sobre proteção contra a violência e a discriminação baseada em "orientação sexual e identidade de gênero".

d) Conferências mundiais sobre a mulher

Já houve quatro conferências mundiais sobre a mulher: México, em 1975 (considerado o Ano Internacional da Mulher, seguido da Década das Nações Unidas para as Mulheres 1976-1985 e da celebração pela ONU desde 1977 do 8 de março como Dia Internacional da Mulher); Copenhague, em 1980; Nairóbi, em 1985; e Pequim, em 1995. Ademais, a 23ª Sessão Especial da AGNU, em 2000, é conhecida como *Beijing+5 Women 2000*, porque foi conferência de revisão. Todas essas conferências tiveram a DAW, antecessora da ONU Mulheres, como secretariado técnico e substantivo.

De acordo com a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, a IV Conferência "foi sem dúvida a maior e a mais importante delas: pelo número de participantes que reuniu, pelos avanços conceituais e programáticos que propiciou, e pela influência que continua a ter na promoção da

situação da mulher. Intitulada 'Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz', a Conferência de Pequim partiu de uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairobi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas. Identificaram-se doze áreas de preocupação prioritária, a saber: a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza (fenômeno que passou a ser conhecido como a feminização da pobreza); a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; a desigualdade no acesso aos serviços de saúde; a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher; as deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher; o tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses meios; a desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; e a necessidade de proteção e promoção voltadas especificamente para os direitos da menina. Consubstanciado na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim, o legado da conferência é um conjunto de objetivos estratégicos – com a identificação das ações necessárias para atingi-los – naquelas doze áreas. Trata-se de um guia abrangente para orientar governos e sociedade no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade e para evitar a discriminação."

"A Plataforma de Ação de Pequim consagrou três inovações dotadas de grande potencial transformador na luta pela promoção da situação e dos direitos da mulher: o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque da transversalidade. As relações de gênero, com seu substrato de poder, passam a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade. O empoderamento da mulher – um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação – consiste em realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-la nesse processo. A noção de transversalidade busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental. A essas inovações conceituais veio juntar-se a ênfase no tratamento da situação da mulher sob a perspectiva de direitos, o que implica reconhecer que a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados."

"O Brasil teve participação ativa na Conferência de Pequim e em seu seguimento. A participação brasileira beneficiou-se de intenso diálogo entre Governo e sociedade civil, assim como de interação construtiva com os demais Poderes do Estado, em especial parlamentares e representantes de conselhos estaduais e municipais sobre a condição feminina. A forte articulação com o movimento de mulheres, estabelecida desde então, tornou-se elemento essencial à formulação das políticas públicas no Brasil, que hoje incorporam a perspectiva de gênero de forma transversal, e não mais em ações pontuais."

Passados cinco anos, foi feita uma avaliação da Plataforma de Ação na Pequim + 5, sendo adotada uma nova declaração de princípios, confirmando e consolidando *acquis* anteriores, e atualizando-se o programa de ação para o futuro, designado "Iniciativas e Ações Futuras para implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim". Nesse documento, faz-se uma avaliação do caminho percorrido e dos novos problemas decorrentes das grandes mudanças ocorridas no mundo, designadamente políticas, sociais e tecnológicas, com reflexos na situação

das mulheres e na "igualdade de gênero". Em 2005 e 2010, houve revisões dos compromissos de Pequim pela CSW. Em 2015, vinte anos após a conferência, durante a realização da 59ª Sessão da Comissão sobre o *Status* das Mulheres (CSW59), ocorreram debates acerca dos avanços e dos desafios que ainda permanecem para o alcance dos objetivos listados na plataforma. Houve reconhecimento de que nenhum país da comunidade internacional alcançou a plena igualdade de gênero. Em razão da pandemia de COVID-19, a CSW64, que celebrou os 25 anos da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, teve apenas um dia de sessões, com adoção de declaração política comemorativa.

e) Tratamento no sistema interamericano

Assim como no sistema universal, em geral, o tratamento dado no sistema interamericano é o de "não discriminação" entre homens e mulheres. A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) afirma, em seu Artigo 3º, a não discriminação na promoção dos direitos humanos, assim como aplica o princípio para a contratação de pessoal para instâncias da Organização. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) é ainda mais vaga sobre direitos da mulher, mencionando apenas que "toda mulher em estado de gravidez ou em época de lactação, assim como toda criança, têm direito à proteção, cuidados e auxílios especiais". A Convenção Americana de Direitos Humanos (DADH) proíbe pena de morte a mulheres grávidas, proíbe o tráfico de mulheres e reconhece o direito da mulher ao matrimônio, além de defender a promoção e o respeito aos direitos humanos sem discriminação por motivo de sexo. O Protocolo de San Salvador, que expande a CADH no sentido de direitos econômicos, sociais e culturais, refere-se aos direitos da mulher ao trabalho e à licença-maternidade.

Durante a IX Conferência Interamericana, em Bogotá, em 1948, foram assinadas a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos à Mulher e a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher, ratificadas pelo Brasil em 1950 e 1952, respectivamente. A Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, de 2013, que o Brasil assinou, mas ainda não ratificou, contém cláusulas de não discriminação em relação a sexo e "identidade e expressão de gênero".

Deve-se dar destaque especial à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. O Brasil ratificou o documento em 1995. Baseia-se na definição do conceito de "violência contra a mulher" pela AGNU em 1993, por meio da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher. Trata-se de padrão de violência específico, baseado no "gênero", que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher. A Convenção de Belém do Pará é o primeiro tratado internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres a reconhecer expressamente a violência contra a mulher como um problema generalizado na sociedade. Em 2004, foi criado o Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI), que tem como objetivo dar seguimento e analisar como a Convenção de Belém do Pará está sendo implementada, promover sua implementação e facilitar a cooperação entre os Estados Partes entre si e o conjunto de Estados-Membros da OEA, contribuindo assim para a consecução dos propósitos da convenção. O Mecanismo é regulado por um estatuto próprio. Ele está estruturado na cooperação técnica e nos intercâmbios entre as partes da convenção (reunidas na forma de conferência) e um comitê de peritas.

"Em 1998, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), juntamente com Maria

da Penha Maia Fernandes, encaminharam à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA petição contra o Estado brasileiro, relativo ao caso de violência doméstica por ela sofrido. Em 1983, Maria da Penha sofreu uma tentativa de homicídio por parte de seu marido, que atirou em suas costas, deixando-a paraplégica. Na ocasião, o agressor tentou eximir-se de culpa, alegando para a polícia que se tratava de um caso de tentativa de roubo. Duas semanas após o atentado, Maria da Penha sofreu nova tentativa de assassinato por parte de seu marido, que, dessa vez, tentou eletrocutá-la durante o banho. Até a apresentação do caso ante a OEA, passados quinze anos da agressão, ainda não havia uma sentença condenatória pelos tribunais brasileiros. Ademais, o agressor ainda se encontrava livre. Diante desse fato, as peticionárias denunciaram a tolerância da violência doméstica contra Maria da Penha pelo Estado brasileiro, haja vista não ter adotado por mais de quinze anos medidas efetivas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias da vítima. Denunciou-se a violação aos Artigos 1º (Obrigação de respeitar os direitos), 8º (Garantias judiciais), 24 (Igualdade perante a lei) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos; dos artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens bem como os artigos 3º, 4º, 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', 'f', 'g', 5º e 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Prevenir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Como no caso Maria da Penha não haviam sido esgotados os recursos da jurisdição interna, ou seja, o caso ainda estava sem uma decisão final, condição essa imposta pela Convenção Americana para a admissibilidade de uma petição, utilizou-se a exceção prevista pelo inciso II, 'c', do artigo 46, que exclui essa condição nos casos em que houver atraso injustificado na decisão dos recursos internos. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu informe nº 54, responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, recomendando diversas medidas. O Caso Maria da Penha foi o primeiro de aplicação da Convenção de Belém do Pará[1292]. A utilização desse instrumento internacional de grande relevância para a proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres e o seguimento das peticionárias perante a CIDH sobre o cumprimento da decisão pelo Estado brasileiro, foram decisivas para que o processo fosse concluído em âmbito nacional e, posteriormente, para que o agressor fosse levado à prisão em outubro de 2002. Portanto, quase vinte anos após ter cometido o crime e poucos meses antes de ocorrer a prescrição."

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) possui relatoria temática sobre mulheres, desde 1994, a cargo atualmente da comissária Margarette Macaulay. Em fevereiro de 2019, a CIDH publicou comunicado à imprensa em que "expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipo de gênero no Brasil". Em 2012, no Caso Artavia Murillo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decidiu que o direito à vida desde a concepção, conforme o Pacto de San José, não tem caráter absoluto.

Entre os órgãos e conferências especializados do sistema interamericano, pode-se mencionar também a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada em 1928. É entidade especializada, encarregada de supervisionar o trabalho da Organização em seus esforços para promover a igualdade de gênero na região. Foi o primeiro órgão intergovernamental criado para

[1292] Entre os efeitos da responsabilização, está a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006): "A Lei Maria da Penha é uma lei federal brasileira, cujo objetivo principal é estipular punição adequada e coibir atos de violência doméstica contra a mulher. Decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006, a lei entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006. Desde a sua publicação, a lei é considerada pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à violência contra as mulheres." Em 2015, o Brasil adotou a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015): classifica esse crime um homicídio qualificado e o coloca no rol de crimes hediondos, com penas mais altas, de 12 a 30 anos; é considerado feminicídio quando o assassinato envolve violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher da vítima.

assegurar o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e é o único foro político hemisférico para os direitos humanos das mulheres e "igualdade de gênero".

A igualdade entre homens e mulheres foi um dos temas constantes de intervenções do Brasil no âmbito da OEA, do CDH e da AGNU durante o governo Bolsonaro.

f) Tratamento em outros foros de que participa o Brasil

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criou-se em dezembro de 2011 (Decisão 24/11), a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), como instância de diálogo entre as máximas autoridades sobre o tema dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, substituindo a Reunião Especializada da Mulher (REM), criada em 1998. Em reunião da instância em 2020, o Brasil apresentou o projeto Mais Mulheres na Política, que busca incentivar a participação feminina em cargos eletivos. Também em 2011, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), foi criado "Grupo de Trabalho Gênero e Direitos Humanos das Mulheres", que evoluiu para Comissão Permanente. Entre as normas do MERCOSUL que tratam especificamente da questão da mulher, estão a Decisão 26/14, sobre tráfico internacional de mulheres, a Decisão 13/14, sobre diretrizes da política de "igualdade de gênero" do MERCOSUL, a Resolução 84/00, sobre a incorporação da "perspectiva de gênero" no âmbito do MERCOSUL, e a Resolução 83/00, sobre bancos de dados e harmonização metodológica de indicadores sobre a situação da mulher. Em 2020, foi publicado relatório sobre mortes de mulheres por gênero no MERCOSUL, elaborado pela Comissão Permanente. Na presidência *pro tempore* brasileira (PPTB) de 2021, sobre a questão de gênero, destacam-se a realização do 4º Seminário de "Gênero e Comércio nos Blocos Regionais", organizado pela Convergência Empresarial das Mulheres do MERCOSUL (CEMM), e o lançamento da campanha "MERCOSUL Livre de Feminicídio", articulada pelas Reuniões de Ministros da Justiça e de Ministros do Interior e Segurança e pela RMAAM, com o apoio do Foro de Consulta e Concertação Política. Em 2022, foi assinado, no âmbito do MERCOSUL, o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas Protetivas para as Mulheres em Situação de Violência de Gênero.

Na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), adotou-se em 2017 Declaração Especial sobre "Promoção da Igualdade e Equidade de Gênero e Erradicação da Violência contra as Mulheres". Desde 1977, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) realiza "Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe", que teve sua última edição em 2020. Em 2016, adotou a "Estratégia de Montevidéu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Marco do Desenvolvimento Sustentável até 2030".

Na CPLP, já houve sete reuniões de "Ministras(os) Responsáveis pela Igualdade de Gênero", a última em 2022, em Luanda, em que se aprovaram a "Resolução sobre o Fomento do Empreendedorismo Feminino na CPLP", vinculada à meta 5.a do ODS 5, e o Plano de Ação 2022-2024. O Brasil sediou a quinta reunião sobre o tema, em 2017, durante sua presidência. A primeira reunião foi em 2000. Em 2008, ocorreu a I Reunião Ministerial de políticas para mulheres e HIV/AIDS, no Rio de Janeiro. 2018 foi escolhido como "Ano da CPLP por uma vida livre de violência contra mulheres e meninas". Em 2019 renovou-se o "Plano de Ação para a igualdade de gênero e empoderamento das mulheres". Em 2020, foi realizado seminário virtual sobre "desafios para a igualdade de gênero em contexto de pandemia".

No BRICS, em 2020, foi firmada "Declaração sobre o estabelecimento da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS", que fornece uma plataforma sólida para a promoção do empoderamento econômico das mulheres nos países do BRICS, com o objetivo de expandir o papel das mulheres como impulsionadoras do crescimento econômico. A Aliança foi criada em 2019.

No Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), um dos foros da sociedade civil é o de mulheres. Apesar de normalmente reunir-se à margem das cúpulas, o foro reuniu-se virtualmente em 2021.

No Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), há Grupo de Trabalho sobre Cultura, Juventude, Gênero e Esportes e Rede de Empreendedoras.

No caso do G20, há o grupo de engajamento W20, na sigla em inglês, estabelecido em 2015. Seu objetivo principal é garantir que as considerações de "gênero" sejam integradas às discussões do G20 e se traduzam na Declaração dos Líderes do G20 como políticas e compromissos que promovam a "igualdade de gênero" e o empoderamento econômico das mulheres. O W20 é formado por uma rede transnacional de delegados que representam organizações não governamentais de mulheres, sociedade civil, mulheres empresárias, empresas e grupos de reflexão em todos os Estados-Membros do G20. Na mais recente declaração do G20, há parágrafo em que se reafirmaa o comprometimento do agrupamento em colocar os temas de "igualdade de gênero" e do "empoderamento feminino" no centro dos esforços direcionados a uma recuperação inclusiva e ao desenvolvimento sustentável. Na Declaração de Bali, os Líderes: reconhecem que mulheres e meninas continuam a ser afetadas desproporcionalmente pela pandemia de COVID-19; comprometem-se a implementar o Roteiro do G20 em direção e além da meta de Brisbane[1293], promover a inclusão financeira e o acesso a tecnologias digitais, e trabalhar em fatores-chave como igualdade de acesso à educação e oportunidades, incluindo os setores STEM (*science, technology, engineering and mathematics*), promoção do empreendedorismo (sobretudo em micro, pequenas e médias empresas – MPMEs) e liderança femininos, eliminação da violência de gênero, melhoria dos serviços sociais, de saúde, de assistência e educacionais, superação de estereótipos de gênero e da distribuição desigual de cuidados não remunerados e trabalho doméstico, com foco na redução da disparidade salarial em detrimento das mulheres; comprometeram-se também a melhorar a qualidade de vida das mulheres que vivem em áreas rurais e das mulheres com deficiência; saudaram novamente o trabalho da Aliança EMPOWER e seu envolvimento com o G20 e apoiaram a realização de nova Conferência Ministerial do G20 sobre o Empoderamento Feminino – a segunda ocorreu no final de agosto, em Bali. Esses temas, em sua maioria, já figuravam em declarações anteriores. A questão das mulheres também aparece em outras seções do texto.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), em Buenos Aires, em 2017, foi adotada, com apoio do Brasil, declaração conjunta sobre mulheres e comércio.

Na União Parlamentar Internacional (UIP, na sigla em inglês), há foro de mulheres parlamentares, formato que foi utilizado em encontro do BRICS em 2016.

[1293] Durante a Cúpula de Brisbane (2014), os Líderes do G20 traçaram o objetivo de reduzir a lacuna nas taxas de participação de mulheres no mercado de trabalho em 25% até 2025, a fim de inserir 100 milhões de mulheres no mercado de trabalho, o que ficou conhecido como "meta de Brisbane". Houve progressos nos anos seguintes, mas não houve plena implementação da meta consensuada. Durante a Cúpula de Riade (2020), em face da deterioração das condições de trabalho das mulheres por conta da pandemia de COVID-19, os líderes decidiram pela elaboração de um *roadmap* em direção não apenas à plena implementação da meta de Brisbane, mas também à melhora na qualidade dos empregos das mulheres, o "além da meta".

Bilateralmente, o destaque precisaria ser dado para projetos de cooperação técnica na vertente Sul-Sul, com participação do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em áreas como "igualdade de gênero" e combate à violência contra a mulher, com Haiti, Guiné-Bissau e Moçambique.

g) Posição do governo Bolsonaro

A posição esteve baseada na Constituição Federal, que, em seu Artigo 5º, inciso I, afirma que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição". Por esse motivo, o governou Bolsonaro não apoiava discussões que busquem substituir o conceito de igualdade entre homens e mulheres por "igualdade de gênero", termo que tampouco existe nos documentos fundacionais de direitos humanos da mulher.

Outro tema relacionado aos direitos da mulher de especial preocupação para o governo Bolsonaro foi o da interpretação que pode ser dada ao conceito de "direitos humanos sexuais e reprodutivos". O termo "educação sexual" também foi objeto de preocupação. O Brasil procurou evitar associar-se àquelas expressões ou conceitos que não contam com consenso internacional, a exemplo do termo "direitos sexuais e reprodutivos", em especial em organismos de cunho político, e procurou favorecer o uso da expressão "igualdade entre mulheres e homens em obrigações e direitos" e opor-se a expressões que possam imprimir conotação positiva ao aborto.

Entre os temas de interesse do Brasil durante o governo Bolsonaro, conforme sua candidatura para o CDH, no mandato para 2020-2022, estiveram os direitos da mulher e a violência contra as mulheres. Em relação aos direitos das mulheres, "o governo reconhece o papel central das mulheres para assegurar o usufruto pleno dos direitos humanos. Durante o próximo mandato, o Brasil deverá persistir com iniciativas concretas, no âmbito nacional e internacional, para garantir e promover os direitos humanos das mulheres e meninas. Tomará como premissa o texto constitucional brasileiro que estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações". Quanto à violência contra as mulheres, afirma que, "no Brasil, as políticas de proteção e defesa dos direitos da mulher têm tratamento prioritário. Não pouparemos esforços no enfrentamento da discriminação e da violência contra as mulheres. Nesse contexto, o país deverá favorecer, nos planos nacional e internacional, programas e iniciativas destinadas a prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra mulheres e meninas nas esferas pública e privada, sobretudo o feminicídio e o assédio sexual". Ainda sobre o tema violência contra as mulheres, destacam-se as seguintes ações recentes do Ministério das Relações Exteriores nos planos doméstico e internacional: o Itamaraty se somou à campanha "21 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher", promovida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em novembro de 2022; os 191 postos com serviços consulares aderiram à campanha "Sinal Vermelho", que facilita a denúncia silenciosa; o Espaço da Mulher Brasileira em Nova York (EMuB) foi inaugurado em 2022; a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança foi definida como uma das sete prioridades do mandato brasileiro no CSNU no biênio 2022-2023 e durante o mês de sua presidência no Conselho, o Brasil "destacou a importância da comunicação estratégica das missões de paz na ONU na prevenção e no combate à violência sexual".

Deve-se recordar, igualmente, a assinatura pelo governo Bolsonaro, em outubro de 2020, da "Declaração de Consenso de Genebra sobre Saúde da Mulher e Fortalecimento da Família". O documento foi assinado por mais de trinta países, entre eles outros cinco que, além do Brasil, lideraram sua negociação (EUA, Egito, Hungria, Indonésia e Uganda). Em janeiro de 2021, no primeiro mês do governo Joe Biden, os EUA se retiraram da declaração. No mesmo ano, foi

realizada "Conferência na Região do *Intermarium*", ou seja, na Europa Central, que contou com representante brasileira; além disso, Rússia e Guatemala acederam ao instrumento. Em 2022, a Colômbia assinou a declaração, mas dela se retirou poucos meses depois, após a eleição de Gustavo Petro. Entre outras disposições, a declaração reforça o papel da família como "unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado"; reafirma que "os direitos humanos das mulheres são uma parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; enfatiza "o direito igualitário de homens e mulheres ao gozo de todos os direitos civis e políticos", bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais; afirma que os signatários se comprometeram a trabalhar para "melhorar e garantir o acesso aos ganhos de saúde e desenvolvimento das mulheres, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, que deve sempre promover a saúde ideal, o mais alto padrão de saúde atingível, sem incluir o aborto"; enfatiza que "em nenhum caso o aborto deve ser promovido como método de planejamento familiar" e que "quaisquer medidas ou mudanças relacionadas ao aborto no sistema de saúde só podem ser determinadas em nível nacional ou local de acordo com o processo legislativo nacional"; e reafirma "que não há direito internacional ao aborto, nem qualquer obrigação internacional por parte dos Estados de financiar ou facilitar o aborto, consistente com o consenso internacional de longa data de que cada nação tem o direito soberano de implementar programas e atividades condizente com suas leis e políticas". Em janeiro de 2023, o governo Lula decidiu desligar o Brasil da Declaração do Consenso de Genebra e associou-se a compromissos regionais sobre igualdade de gênero.

No âmbito interno, o governo Bolsonaro possuía ministério que justamente tratava dos três temas interrelacionados no Consenso de Genebra: Mulher, Família e Direitos Humanos (que surgiu, em 1997, como Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tendo ganhado *status* de ministério em 2015, sob o nome Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos)[1294]. Especificamente sobre o Ministério das Relações Exteriores, pode-se discutir a realidade fática e os desafios para a participação de mulheres no corpo diplomático brasileiro. Em 2019, foi extinto o Comitê Gestor de Gênero e Raça no Itamaraty[1295].

V. Discriminação racial e direitos humanos

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no ano anterior, é desdobramento da Declaração das Nações Unidas sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 20 de novembro de 1963 (Resolução 1.904 da AGNU), que afirma a necessidade de eliminar rapidamente a discriminação racial através do mundo em todas as suas formas e manifestações e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana. É interessante notar que, conforme seu próprio preâmbulo, a convenção foi adotada no contexto de rejeição ao colonialismo e de todas as práticas de segregação e discriminação a ele associados,

[1294] O governo Lula separou o órgão, em janeiro de 2023, em Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério das Mulheres.

[1295] Em seu discurso de posse, em janeiro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, aludiu à recriação da instância.

em qualquer forma e onde quer que existam (por exemplo, Declaração sobre a Concessão de Independência a Partes e Povos Coloniais, de 14 de dezembro de 1960. Resolução 1.514 da AGNU). A convenção possui 182 Partes. Há três signatários que não ratificaram. Há doze que não signatários. Angola esteve entre os últimos a ratificar. Entre as ausências notórias estão a Coreia do Norte, a Malásia e Myanmar.

Por meio da convenção, os "Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar, uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças e para esse fim". Além disso, "os Estados Partes especialmente condenam a segregação racial e o *apartheid* e comprometem-se a proibir e a eliminar nos territórios sob sua jurisdição todas as práticas dessa natureza" e "os Estados Partes condenam toda propaganda e todas as organizações que se inspirem em ideias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem ética ou que pretendem justificar ou encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais e comprometem-se a adotar imediatamente medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação a uma tal discriminação, ou quaisquer atos de discriminação com este objetivo".

Em seu Artigo 8º, prevê o estabelecimento de um Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, na sigla em inglês), composto de 18 peritos conhecidos por sua alta moralidade e conhecida imparcialidade, que serão eleitos pelos Estados-Membros dentre seus nacionais e que atuarão a título individual, levando-se em conta uma repartição geográfica equitativa e a representação das formas diversas de civilização assim como dos principais sistemas jurídicos. Se um Estado Parte julgar que outro Estado Parte não aplica as disposições da presente convenção poderá chamar a atenção do Comitê sobre a questão. O Artigo 14 permite que um Estado Parte reconheça a competência do Comitê para receber e examinar petições de pessoas ou grupos. O Comitê transmitirá, então, a comunicação ao Estado Parte interessado, demandando explicações. Depois que o Comitê obtiver e consultar as informações que julgar necessárias, o presidente do CERD nomeará uma Comissão de Conciliação *ad hoc* com o objetivo de chegar a uma solução amigável da questão, baseada no respeito à convenção. O Comitê examinará as comunicações recebidas e remeterá sugestões eventuais ao Estado Parte interessado e ao peticionário.

O Brasil é parte da convenção desde 1969 (ratificou em 1968, entrando em vigor no ano seguinte) e reconhece, desde 2002, a competência do CERD sob o Artigo 14. Em 2020, o Brasil submeteu ao Comitê informe sobre o que tem feito para lidar com a discriminação racial no País, referente ao período de 2004 a 2017. Trata-se de relatório periódico, conforme o Artigo 9º da Convenção, que deveria ter sido encaminhado em 2008. O embaixador brasileiro Silvio Albuquerque e Silva integrou o CERD até 31 de dezembro de 2021. Antes dele, o embaixador José Augusto Lindgren Alves serviu no CERD por quatro mandatos consecutivos.

Entre as principais questões em discussões recentes no CERD estão: os trágicos eventos ocorridos na fronteira entre Espanha e Marrocos em junho de 2022; a discriminação racial e o direito à saúde (falta de acesso equitativo e não discriminatório a vacinas); a discriminação racial contra pessoas fugindo do conflito armado na Ucrânia; aumento da discriminação racial contra asiáticos e seus descendentes; a situação dos *uigures* na China; acusações de antissemitismo na Palestina e políticas segregacionistas entre judeus e não judeus em Israel.

b) Outros documentos multilaterais relacionados

Como antecedente, em 1919, o Japão propôs, durante a Conferência de Paz de Paris, a inclusão de linguagem sobre igualdade racial no Tratado da Liga das Nações (LDN), que não foi adotada, mas que contou com voto positivo do Brasil. A maior oposição veio do Reino Unido, mas também não contou com o apoio, por exemplo, dos Estados Unidos (EUA) e de Portugal.

A Carta das Nações Unidas (ONU) afirma que um de seus propósitos é conseguir cooperação internacional que promova e estimule o respeito aos direitos humanos, sem distinção de raça. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu Artigo 2º, menciona que todos os seres humanos, sem distinção de raça, podem invocar os direitos previstos no documento; o Artigo 16 trata do direito ao casamento e de constituição de família, sem distinção de raça. No caso do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Artigo 2º traz compromisso com respeito e garantia de direitos dos indivíduos, sem discriminação por motivo de raça, assim como no Artigo 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o Artigo 20 proíbe apologia do ódio racial; o Artigo 26, sobre igualdade perante a lei, também faz referência a discriminação racial. O cumprimento do PIDCP é monitorado pelo Comitê de Direitos Humanos (CCPR, na sigla em inglês). O Brasil é membro fundador da ONU, contribuiu para as negociações que culminaram com a DUDH e é Estado Parte do PIDCP e do PIDESC desde 1992.

Outros tratados guardam relação direta ou indireta com discriminação racial, como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de *Apartheid* (1973, não assinada pelo Brasil) e o Estatuto de Roma (1998). A convenção de 1948, ratificada pelo Brasil em 1952, define o genocídio como qualquer um dos atos descritos que tenham por intenção destruir no todo ou em parte um grupo, que pode ser racial. O Brasil não assinou a convenção de 1973 (assim como nem EUA, Reino Unido e França), que conta com 109 partes. O Estatuto de Roma retoma essa definição de genocídio, além de incluir o crime de *apartheid* no rol de crimes contra a humanidade. O primeiro protocolo adicional às Convenções de Genebra, em 1977, definiu o "*apartheid*" como "infração grave" ao Direito Internacional Humanitário e crime de guerra. 1977 foi o ano também da Conferência Mundial de Ação Internacional contra o *Apartheid* (com participação do Brasil). Diversas resoluções da AGNU que lidam com discriminação em geral, inclusive a racial, e com casos em particular; bem como resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre o "*apartheid*" sul-africano (como o embargo de armas adotado em 1977), ou da AGNU, como a famosa Resolução 3.379 de 1975 (que não apenas incluiu o sionismo mas também o *apartheid* entre as formas de racismo). Em 1985, foi adotada Convenção Internacional contra o *Apartheid* nos Esportes, que não foi assinada pelo Brasil. A Declaração e Programa de Ação adotada pela Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos em junho de 1993 clama pela rápida e abrangente eliminação de todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) trazem pontos de tangência com o combate à discriminação racial, em especial a meta 10.2: "Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, género, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra".

Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também lidam, mesmo que tangencialmente, com o tema: Convenção de Igualdade de Remuneração (nº 100), Convenção

sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 107), Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (nº 111) e Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 169).

No âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), destacam-se Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação na Educação, de 1960, a Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais, de 1978, e a Declaração de Princípios sobre a Tolerância, de 1995.

Há declarações de direitos de minorias em geral (como a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992, que se baseou no trabalho da Subcomissão para Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias, da CDH, de 1947) ou os documentos e marcos existentes sobre populações indígenas, como o Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas (2000) no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (2007), o Mecanismo de Especialistas do CDH sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) ou os Anos e as Décadas Internacionais das Populações Indígenas.

Na lista não exaustiva de normas de *jus cogens* identificadas pelo membro da Comissão de Direito Internacional (CDI) e relator especial sobre normas peremptórias de Direito Internacional Geral, Dire Tladi, consta "a proibição da discriminação racial e do *apartheid*", além de outras proibições, como da escravidão, da tortura, da agressão, do genocídio e de crimes contra a humanidade, além do direito à autodeterminação e as normas básicas do Direito Internacional Humanitário.

c) Tratamento institucional multilateral

Em 2002, a antiga Comissão de Direitos Humanos estabeleceu novos mecanismos de avaliação de progressos e desafios no combate ao racismo e a todas as formas de discriminação, como desdobramento da Conferência de Durban (2001). Foram criadas as seguintes instâncias, que atuam com apoio logístico do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH): Grupo de Trabalho de Peritos sobre Afrodescendentes/Pessoas de Ascendência Africana (teve seu mandato renovado diversas vezes, a última em 2020, pelo período de três anos), Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e do Programa de Ação de Durban e Grupo de Trabalho de Peritos Eminentes sobre a Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban (entre seus integrantes está a brasileira Edna Roland, relatora-geral da Conferência de Durban). Em 2007, o Conselho de Direitos Humanos criou o Comitê *Ad Hoc* para a Elaboração de Padrões Complementares (para combater a discriminação racial), que poderia vir a redundar em Protocolo Adicional à Convenção ou uma nova convenção. Em julho de 2021, o CDH estabeleceu o Mecanismo Internacional de Especialistas Independentes para Promover a Justiça Racial e a Igualdade no Contexto da Aplicação da Lei, "para fazer recomendações, *inter alia*, sobre as medidas concretas necessárias para garantir o acesso à justiça, responsabilização e reparação pelo uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por agentes da lei contra africanos e pessoas de descendência africana".

Também no CDH, há diversas resoluções a respeito de discriminação racial, com destaque para uma que foi historicamente proposta brasileira: sobre incompatibilidade entre democracia e racismo, que começou a ser aprovada ainda na AGNU, em 2003, e teve edições periódicas no CDH até 2018. Como resultado da última, em 2019 foi realizado painel de alto nível sobre o tema, que relatou ao ACNUDH.

Mais recentemente, destacam-se as negociações que culminaram na resolução "*Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers*" (43/1). O contexto das discussões foi a morte de George Floyd nos EUA, que ensejou debate urgente no CDH sobre "violações de inspiração racial, racismo sistemático, brutalidade policial contra pessoas de ascendência africana e violência contra protestos pacíficos". Grupo de países africanos propôs que o CDH criasse uma comissão de inquérito internacional para investigar os crimes cometidos nos EUA e em outros países que vivem a mesma situação. Aliados dos EUA (que se haviam retirado do CDH em 2018) como Brasil, Austrália, Japão e alguns países europeus se opuseram à singularização de qualquer país. A criação de uma comissão internacional e independente, com duração de um ano, para apurar fatos e circunstâncias referentes ao racismo sistêmico também foi rejeitada. O documento final, adotado por consenso, pede a investigação de "racismo sistêmico" e violações de direitos humanos contra africanos e pessoas de ascendência africana, demandando atenção especial ao assassinato de George Floyd, que é citado cinco vezes no documento. A investigação foi realizada pela então ACNUDH, Michelle Bachelet, auxiliada por relatores especiais do Conselho. A Alta-Comissária também deveria examinar a maneira como os governos responderam aos protestos antirracismo que se seguiram à morte de Floyd, incluindo "o uso excessivo da força contra manifestantes, transeuntes e jornalistas". O Brasil manifestou apoio à adoção de uma resolução do CDH como uma maneira de aumentar a conscientização sobre o racismo e afirmou que discriminação racial em ações policiais não deve ser tolerada em nenhum lugar do mundo. Em 2021, a investigação supramencionada da ACNUDH resultou em um relatório que apresenta uma "agenda transformadora" sobre o assunto – a "Agenda do ACNUDH para a Mudança Transformadora para a Justiça e Igualdade Raciais" – com recomendações detalhadas aos países para desmantelar o racismo sistêmico. Em agosto de 2022, a ACNUDH apresentou novo relatório e constatou pouco avanço no combate ao racismo estrutural.

Existem relatores especiais sobre discriminação racial desde 1966. Atualmente, sob o ACNUDH, com mandato dado pelo CDH, há relatoria especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada, criada pela antiga Comissão, em 1993. O escopo do mandato cobre todas as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada em razão de raça, cor, descendência ou origem nacional e étnica. Quando múltiplas formas de discriminação se cruzam, o mandato também aborda outros motivos de discriminação, como gênero ou religião. A relatoria especial tem o mandato de abordar o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada contra africanos e pessoas de ascendência africana, árabes e muçulmanos, asiáticos e pessoas de ascendência asiática, migrantes e não nacionais, pessoas pertencentes a povos indígenas e minorias, como bem como todas as outras vítimas mencionadas na Declaração e Programa de Ação de Durban. A relatoria especial visitou o Brasil em 1995 e 2005. A atual relatora (a quinta no cargo) é Tendayi Achiume, de Zâmbia, que assumiu em 2017. Seu mandato foi renovado por mais três anos, em junho de 2020.

d) Conferências mundiais de combate ao racismo e à discriminação racial

Foram realizadas, até o momento, três conferências mundiais para combate ao racismo e à discriminação racial (expandidas depois para xenofobia e formas conexas de intolerância), em 1978, 1983 e 2001, as duas primeiras em Genebra e a última em Durban.

Adotados em 8 de setembro de 2001, na África do Sul, a Declaração e o Programa de Ação de Durban (DDPA) foram os principais documentos acordados na conferência de 2001. A

Declaração de Durban traz seção sobre origens, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, em que trata de escravidão, tráfico escravo, colonialismo, *apartheid* e genocídio. Ademais, afirma: "Enfatizamos que a pobreza, o subdesenvolvimento, a marginalização, a exclusão social e as disparidades econômicas estão intimamente associadas ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e contribuem para a persistência de práticas e atitudes racistas as quais geram mais pobreza." Ademais, traz seções sobre vítimas, sobre medidas de prevenção e sobre estabelecimento de recursos e medidas eficazes para reparação, ressarcimento e indenização. O Plano de Ação de Durban traz abordagem específica para casos de migrantes, refugiados e povos indígenas, jovens e setor privado. Conclama os países a adotar planos nacionais de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada.

O Brasil adotou o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2009 (Decreto nº 6872). O Comitê para sua implementação foi extinto em 2019, mas, durante o governo Bolsonaro, o Brasil ainda contava com Secretaria Nacional de Políticas e com Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial[1296].

Quanto ao monitoramento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, durante a conferência faltou consenso entre as delegações sobre a forma e a periodicidade da revisão. O documento de Durban, no item final do Plano de Ação, limitou-se a requerer ao ACNUDH que cooperasse com os cinco especialistas eminentes, a serem indicados pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) dentre os candidatos propostos pela presidência da antiga Comissão de Direitos Humanos, e apoiasse a intenção do ACNUDH de estabelecer uma Unidade Antidiscriminação. Convidou ainda a então Comissão de Direitos Humanos a estabelecer um grupo de trabalho para estudar os problemas de discriminação racial enfrentados pelos afrodescendentes e a considerar a adoção de "meios apropriados de monitorar os resultados da conferência".

Em 2009, foi realizada uma conferência de revisão da implementação do mandato e do plano de ação de Durban, também em Genebra.

Conquanto represente um enfoque inovador e holístico, por promover medidas práticas e efetivas em níveis nacionais, regionais e internacionais, os resultados efetivos da Declaração de Durban ainda se encontram aquém do esperado. Diante dessa realidade e em comemoração aos vinte anos desde a adoção da DDPA, a AGNU, por meio da Resolução 75/237, de dezembro de 2020, decidiu realizar um evento de um dia, a nível de chefes de Estado e de Governo, sobre o tema "Reparações, justiça racial e igualdade para as pessoas de ascendência africana". Durante o encontro, realizado em setembro de 2021, à margem da AGNU, os representantes puderam discutir e apresentar os sucessos e desafios na luta contra o racismo, a discriminação, a xenofobia e intolerâncias correlatas, desde a adoção da DDPA, bem como os desafios contemporâneos na temática e maneiras de seguir adiante com o Programa de Ação.

A AGNU também decidiu adotar uma declaração política destinada a mobilizar a vontade política em nível nacional, regional e internacional para a implementação plena e efetiva da DDPA e seus processos de acompanhamento na reunião plenária de abertura. Essa Declaração, adotada por meio da Resolução 76/1, em 22 de setembro de 2021, reafirma os compromissos de 2001, bem como aqueles assumidos na Conferência de Revisão de Durban, em 2009, e na Declaração em comemoração aos dez anos da DDPA (Resolução 66/3 da AGNU, de 22 de setembro de 2011). Também reafirma a importância da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as

[1296] Em 1º de janeiro de 2023, foi recriado o Ministério da Igualdade Racial, a quem se subordina, como órgão colegiado, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Formas de Discriminação Racial como o principal instrumento internacional para prevenir, combater e erradicar o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata, assim como a necessidade de sua ratificação universal e implementação efetiva. Apesar de reconhecer os avanços ocorridos nas últimas duas décadas, a resolução salienta que o flagelo do racismo, da discriminação, da xenofobia e da intolerância, incluindo novas formas de manifestação, ainda persiste em diversas partes do mundo. Também demonstra preocupação com a proliferação de discursos de ódio, principalmente contra minorias étnicas e religiosas, bem como com a maior vulnerabilidade de crianças e mulheres. Por fim, reitera que a responsabilidade primária pelo combate eficaz a atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata cabe aos Estados. Nesse sentido, insta-os a tomarem medidas preventivas adequadas, incluindo medidas legislativas, e também reconhece a necessidade de integrar uma perspectiva de gênero nas políticas, estratégias e programas relevantes de ação, a fim de abordar formas múltiplas e intersetoriais de discriminação.

Passados vinte anos da DDPA, a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata continua tema importante da agenda internacional contemporânea; não apenas porque novas formas de discriminação surgiram, mas também porque novos atores impulsionaram o surgimento de novas demandas em relação à temática. A mobilização dos Estados em nível nacional, regional e internacional é, portanto, fundamental para a proteção das incontáveis vítimas desses crimes.

e) Principais eventos em memória

Em 1966, o dia 21 de março foi proclamado como Dia Internacional da Eliminação da Discriminação Racial. Cada ano há uma celebração temática da data. Em 2020, o tema foi "*Recognition, justice and development: The midterm review of the International Decade for People of African Descent*" (a *midterm review* ocorreu apenas em julho de 2021, em razão da pandemia). Em 2021, o tema foi "*Youth standing up against racism*". Ainda em março de 2021, foi realizada a IV Semana Interamericana dos Afrodescendentes das Américas, com o tema "colocar fim ao racismo como legado da escravidão". Em 2022, o Dia Internacional da Eliminação da Discriminação Racial trouxe como tema "*Voices for action against racism*". Outras datas existentes são o Dia Internacional em Memória do Tráfico de Escravos e da Abolição da Escravidão (25 de março; o da UNESCO é em 23 de agosto), o Dia Internacional Nelson Mandela (18 de julho) e a Semana da Solidariedade com os Povos que Lutam Contra o Racismo e a Discriminação Racial (21 a 27 de março). Resoluções da AGNU consideraram alguns anos específicos para memória e celebração: 1971 (ação de combate ao racismo e à discriminação racial), 1978/1979 (*antiapartheid*), 2001 (mobilização contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas de intolerância conexas), 2004 (comemoração da luta contra a escravidão e sua abolição) e 2011 (pessoas afrodescendentes).

Ademais, houve três décadas de combate ao racismo e discriminação racial (1973-1982, 1983-1993 e 1993-2003). De acordo com a Declaração de Durban (2001), os principais objetivos das três Décadas de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial não foram alcançados e um número incontável de seres humanos continuam, até o presente momento, a serem vítimas de várias formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Atualmente, estamos na Década Internacional dos Afrodescendentes (2015-2024) e na Década dos Afrodescendentes Latino-Americanos e Caribenhos (2014-2023).

f) Tratamento no sistema interamericano

Na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), os Estados proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça (Artigo 3º). Conforme seu Artigo 45, todos os seres humanos, sem distinção de raça, têm direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança econômica. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), em seu Artigo 2º, proclama a igualdade de todas as pessoas perante a lei, sem distinção de raça. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em seu Artigo 1º, traz compromisso dos Estados Partes em respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos, sem discriminação alguma por motivo de raça. Seu Artigo 22 afirma que estrangeiros não podem ser expulsos ou entregues a outro Estado em que sua vida ou liberdade estejam em risco por causa de sua raça. A suspensão de garantias em caso de guerra, perigo público ou outra emergência contra a independência ou segurança de um Estado Parte, conforme Artigo 27, não pode ensejar discriminação fundada em raça. O Brasil é membro fundador da OEA, adotou a DADDH e é parte da CADH desde 1992.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), respeitadas condições específicas, podem atuar no monitoramento do cumprimento da Carta da OEA e da CADH. Em 2005, foi criada a Relatoria Especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra o Racismo.

Na década de 1990, a Assembleia Geral da OEA (AG-OEA) se pronunciou sobre o tema em resoluções como a 1271 "Não discriminação e tolerância" e a 1695 "Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância". No ano 2000, de forma preparatória à Conferência de Durban, houve concertação de posição na Conferência Regional das Américas, em Santiago.

Em 2013, foi aprovada a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, além da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. A partir de 2000, a AG-OEA passou a focar suas resoluções na elaboração de projeto de convenção interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância, como exemplificam as AG-OEA/RES. 1712, 1774, 1905, 1930 e 2038. Os textos das duas convenções foram resultado de longa negociação, iniciada em 2005, quando a Missão Permanente do Brasil junto à OEA apresentou à AG-OEA projeto de resolução (adotada como resolução AG-OEA/RES. 2126 "Prevenção do racismo e de toda forma de discriminação e intolerância e consideração da elaboração de um projeto de convenção interamericana") que criou o grupo de trabalho (GT) encarregado de criar uma convenção contra o racismo e todas as formas de discriminação, em resposta aos compromissos assumidos pelos Estados da região no processo preparatório à III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban em 2001. O Brasil assumiu a presidência do GT por quatro vezes e desempenhou papel de liderança no processo de negociação.

A Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância reafirmou e aprimorou os parâmetros de proteção internacionalmente consagrados, além de incluir formas contemporâneas de racismo e suprir lacuna no âmbito regional, pois até o momento inexistia documento vinculante específico sobre o tema da discriminação racial no âmbito da OEA. O documento define discriminação racial como "qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja

anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica". O racismo, por sua vez, segundo a convenção, "consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes".

As convenções estabeleceram um mecanismo de monitoramento. O Comitê Interamericano para a Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância deverá acompanhar a implementação de ambas as convenções. Ele foi estabelecido com a entrada em vigor da Convenção sobre o Racismo, mas só será convocado quando alguma das duas convenções atingir a décima ratificação.

Entre as inovações apresentadas pelas convenções, até então sem precedente no Direito Internacional dos direitos humanos, figura a possibilidade de os Estados que não tiverem aceitado a competência da CtIDH em matéria contenciosa o façam especificamente em matérias referentes à interpretação ou aplicação das Convenções sobre Racismo e sobre Discriminação e Intolerância. Além disso, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da OEA, pode apresentar à CIDH petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta convenção por um Estado Parte. Qualquer Estado Parte pode, quando do depósito de seu instrumento de ratificação desta convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte incorreu em violações dos direitos humanos dispostas nesta convenção.

A Convenção sobre o Racismo entrou em vigor em novembro de 2017, após duas ratificações. Até o momento, o texto conta com apenas seis ratificações (Antígua e Barbuda, Brasil, Costa Rica, Equador, México e Uruguai), de modo que o Comitê ainda não foi convocado para sua primeira reunião. O Congresso Nacional promulgou o decreto legislativo que aprovou o texto da convenção em fevereiro de 2021 e o Executivo anunciou sua ratificação em maio de 2021. Foi internalizada por meio do Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Por ter sido aprovada pelo Congresso Nacional conforme o procedimento de que trata o § 3º do Artigo 5º da Constituição, a convenção integra o ordenamento jurídico brasileiro com *status* hierárquico equivalente ao de Emenda Constitucional.

A Convenção sobre Discriminação e Intolerância, que inova ao "expressamente condenar a discriminação baseada em orientação sexual, identidade e expressão de gênero", ainda não foi enviada para apreciação pelo Congresso brasileiro, entrou em vigor em 2020 e tem apenas duas ratificações (México e Uruguai).

g) Posição do governo Bolsonaro

Entre os elementos gerais da política externa brasileira sobre o tema está o repúdio ao racismo como um dos princípios que orientam as relações internacionais do País, conforme o Artigo 4º da Constituição Federal.

Durante a cúpula do G20 de 2020, o presidente Bolsonaro afirmou: "O Brasil tem uma cultura diversa, única entre as nações. Somos um povo miscigenado. Foi a essência desse povo que conquistou a simpatia do mundo. Contudo, há quem queira destruí-la, e colocar em seu lugar o conflito, o ressentimento, o ódio e a divisão entre raças, sempre mascarados de 'luta por igualdade' ou 'justiça social'. Tudo em busca de poder." Denunciou "tentativas de importar para o nosso território tensões alheias à nossa história" e disse que "aqueles que instigam o povo à discórdia (...) atentam não somente contra a nação, mas contra nossa própria história".

VI. Liberdade religiosa

A liberdade de religião ou crença tem muitas dimensões e se cruza com outros direitos humanos e outras agendas, como o Direito Internacional Humanitário, o direito dos refugiados e a agenda de paz e segurança. Ademais, garantir a liberdade de religião demanda o respeito a algumas liberdades específicas, explicitadas em muitos dos instrumentos internacionais sobre o tema, como a liberdade para adotar, mudar ou renunciar a uma religião ou crença; a liberdade contra coerção; a liberdade de professar e divulgar a sua religião ou crença; o direito de manifestar sua religião ou crença; o direito de expressão da religião; e a liberdade de culto.

a) Liberdade religiosa no sistema ONU

A Carta das Nações Unidas (ONU) faz referência ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de religião. O Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) afirma que "todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; esse direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto em público ou em particular".

O Artigo 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), por sua vez, estabelece que: "1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino. 2. Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha. 3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. 4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções." No Artigo 2º, o pacto afirma que "os Estados Partes do presente pacto se comprometem a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de (...) religião". No Artigo 20, afirma que "será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência". No Artigo 27, estabelece que, "nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua".

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) também trata de educação religiosa e da não discriminação por motivo de religião. Outras convenções temáticas também fazem referência ao tema.

Em 1981, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou, sem recurso a voto, pela Resolução 36/55, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e de Discriminação baseada em Religião ou Crença. Em 1992, foi adotada Declaração sobre o Direito de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. A Declaração e Plano de Ação de Viena de 1993 também faz referência tangencial ao tema. Em 2007, foi adotada

a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que faz referência à religião, às crenças e aos cultos desses povos.

b) Tratamento institucional multilateral

Destacam-se o trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) na matéria e a existência de um relator especial para liberdade de religião e de crença. A função foi estabelecida pela antiga Comissão em 1986, denominada, até 2000, de relatoria especial para intolerância religiosa. A relatoria recebe apoio logístico e de pessoal do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). O atual mandato da relatoria especial[1297], adotado pelo CDH (6/37), foi estendido, em 31 de março de 2022, por mais três anos e abrange:

1) promover a adoção de medidas nacionais, regionais e internacionais para assegurar a promoção e a proteção do direito de liberdade de religião e de crença;
2) identificar obstáculos existentes e emergentes para o usufruto desse direito e apresentar recomendações de maneiras para superá-los;
3) continuar os esforços para examinar incidentes e ações governamentais incompatíveis com a Declaração de 1981 e sugerir medidas paliativas se necessário; e
4) continuar a aplicar uma perspectiva de gênero nessas atividades.

As fontes primárias para a implementação de seu mandato são os Artigos 18 tanto da DUDH quanto do PIDCP, bem como a Declaração de 1981. Seu trabalho também se baseia em artigos relevantes de outras convenções de direitos humanos e em resoluções relevantes do CDH, da AGNU e de outras instâncias da ONU.

Os principais tópicos de interesse do trabalho do relator especial compreendem: liberdade de adoção, mudança ou renúncia de religião ou crença; liberdade contra coerção; direito de expressão da religião; liberdade de culto; locais de culto; símbolos religiosos; observância de feriados santos e dias de descanso; indicação de clérigos; ensino religioso; grupos vulneráveis; e intersecção entre liberdade de religião e de crença com outros direitos humanos.

Em 2022, o então relator apresentou os relatórios intitulados "*Indigenous peoples and the right to freedom of religion or belief*" à AGNU e "*Rights of persons belonging to religious or belief minorities in situations of conflict or insecurity*" ao CDH. Em 2021, apresentou relatórios intitulados "*Freedom of thought*" à AGNU e "*Countering Islamophobia/Anti-Muslim Hatred to Eliminate Discrimination and Intolerance Based on Religion or Belief*" ao CDH. Em 2020, apresentou relatórios intitulados "*Safeguarding freedom of religion or belief for the successful implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*" à AGNU e "*Freedom of religion or belief and gender equality*" ao CDH.

O CDH também realiza o monitoramento do cumprimento desse direito por meio do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) e dos mecanismos de monitoramento (comitês) das convenções de DH. O CDH adotou seis resoluções específicas a respeito do tema desde 2007, a última em 2021 (sem recurso a voto), e muitas outras que tratam de aspectos gerais de discriminação e intolerância.

Destaca-se a Resolução 16/18 do CDH (e sua resolução "gêmea", a 66/167 da AGNU), de 2011, por meio da qual os Estados se comprometem a lidar com a intolerância religiosa por meio de ações que reforcem mutuamente os direitos de liberdade de expressão, liberdade de religião e de crença e de não discriminação. A resolução deu o pontapé para o que é conhecido como

[1297] Nazila Ghanea assumiu o mandato em 1º de agosto de 2022, em lugar de Ahmed Shaheed.

Processo de Istambul[1298], uma série de reuniões intergovernamentais anuais para o monitoramento de sua implementação. Mais recentemente, em abril de 2022, o CDH adotou a Resolução 49/31, com vistas a combater a intolerância, os estereótipos negativos e a estigmatização e discriminação, incitamento à violência e violência contra pessoas com base na religião ou crença.

Também valeria destacar que o ACNUDH organizou encontros internacionais, seminários com especialistas e *workshops* regionais sobre o tema (em especial os vínculos entre os Artigos 19 e 20 do PIDCP com a liberdade de expressão e o incitamento do ódio), incluindo em Genebra (outubro de 2008), Viena (fevereiro de 2011), Nairóbi (abril de 2011), Bangkok (julho de 2011), Santiago (outubro de 2011), Rabat (outubro de 2012), Genebra (fevereiro de 2013), Amã (novembro de 2013), Manama (2014), Túnis (outubro de 2014 e abril de 2015), Nicósia (outubro de 2015), Beirute (dezembro de 2015) e Amã (janeiro de 2017). Desse processo, destacam-se dois documentos: o Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da defesa do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência; e a Declaração de Beirute de 2017, sobre "Fé por Direitos" ("*Faith for Rights*"), com um conjunto de 18 compromissos. O Plano de Ação de Rabat foi elaborado por especialistas independentes e visa a fornecer orientações sobre como equilibrar o Artigo 19 do PIDCP, que prevê a liberdade de expressão, com o Artigo 20, que proíbe a incitação à discriminação, hostilidade ou violência. A estrutura "Fé por Direitos", por sua vez, oferece espaço para uma reflexão e ação interdisciplinar sobre as conexões profundas e mutuamente enriquecedoras entre religiões e direitos humanos. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de sociedades pacíficas, que defendam a dignidade humana e a igualdade para todos e onde a diversidade não seja apenas tolerada, mas plenamente respeitada e celebrada.

Ainda no sistema onusiano, o Escritório das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e Responsabilidade de Proteger já promoveu duas Cúpulas Mundiais sobre Religião, Paz e Segurança, ambas em Genebra, em 2016 e 2019. A última cúpula teve por objetivo principal estabelecer uma Plataforma Internacional sobre Religião, Paz e Segurança, com base no modelo de Diálogo 5+ (5: diplomatas, políticos, líderes religiosos, acadêmicos e representantes de organizações não governamentais; +: mídia, setor privado e outros setores potencialmente relevantes da sociedade civil).

c) Liberdade religiosa no sistema interamericano

O tema também é tratado nos sistemas regionais de direitos humanos, com destaque para o americano, de interesse para o Brasil. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) dedica o Artigo 12 à liberdade de consciência e de religião, em termos muito semelhantes ao

[1298] O Processo de Istambul trabalha com oito pontos de ação que comprometem todos os Estados-Membros a tomar medidas específicas em nível nacional em políticas, leis e práticas, para lidar com a intolerância e discriminação com base na religião ou crença e suas causas: 1) criar redes colaborativas para construir o entendimento mútuo, promovendo o diálogo e inspirando ações construtivas em diversos campos; 2) criar mecanismos dentro dos governos para identificar e abordar potenciais áreas de tensão entre membros de diferentes comunidades religiosas e ajudar na prevenção e mediação de conflitos; 3) treinar funcionários do governo em estratégias eficazes de alcance e projeção; 4) incentivar os esforços dos líderes para discutir em suas comunidades as causas da discriminação e desenvolver estratégias para combatê-las; 5) manifestar-se contra a intolerância, incluindo a defesa do ódio religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência; 6) adotar medidas para criminalizar a incitação à violência iminente com base em religião ou crença; 7) combater a difamação e os estereótipos religiosos negativos das pessoas, bem como a incitação ao ódio religioso, inclusive através da educação e sensibilização; e 8) Reconhecer que o debate de ideias aberto, construtivo e respeitoso desempenha um papel positivo no combate ao ódio religioso, ao incitamento e à violência.

PIDCP: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado. 2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças. 3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas. 4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.” Seu Artigo 1º é muito semelhante ao Artigo 2º do PIDCP. A CADH também associa a liberdade religiosa à liberdade de expressão (Artigo 13.5)[1299]; à liberdade de associação (Artigo 16.1)[1300]; e ao direito de circulação e de residência (Artigo 22.8)[1301]. Além disso, a possibilidade de suspensão de garantias em caso de guerra, perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou a segurança de Estado Parte, inscrita no Artigo 27, prevê a liberdade de consciência e de religião em seu rol de direitos não passíveis dessa suspensão.

De forma complementar, foram aprovadas, em 2013, a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. A primeira afirma, em seu Artigo 1º, que a discriminação pode estar fundamentada na religião, e traz em seu preâmbulo as seguintes considerações: “CONSTERNADOS pelo fato de que várias partes do mundo testemunham um aumento geral de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas, inclusive as de origem africana; RECONHECENDO que a coexistência pacífica entre as religiões em sociedades pluralistas e Estados democráticos se baseia no respeito à igualdade e à não discriminação entre as religiões e na clara separação entre as leis do Estado e os preceitos religiosos”. Embora o texto da segunda não mencione a religião expressamente, há clara vinculação entre racismo e discriminação religiosa, como se verifica com as religiões de matriz africana no Brasil.

No âmbito interamericano, não há relatoria específica para o tema na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que é tratado no bojo da relatoria temática de liberdade de expressão. Violações aos direitos garantidos em âmbito interamericano podem ser acionáveis perante a CIDH e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos (CtIDH), assim como em nível multilateral podem ser acionáveis perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ).

[1299] Artigo 13.5, CADH: “A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.”

[1300] Artigo 16.1, CADH: “Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.”

[1301] Artigo 22.8, CADH: “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.”

d) Liberdade religiosa em outros sistemas regionais

A Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH, 1950) trata da liberdade de pensamento, de consciência e de religião em seu Artigo 9º[1302]. Em Protocolo Adicional de 1952, o Artigo 2º traz conexão entre liberdade religiosa e o direito de instrução[1303]. Em seu Protocolo nº 12 (2000), o Artigo 1º associa liberdade religiosa e interdição geral à discriminação[1304].

No sistema africano, a Carta Africana de Direitos Humanos (1981), ou Carta de Banjul, assegura a liberdade religiosa em seu Artigo 8º[1305].

e) Vínculos de liberdade religiosa com outras agendas internacionais

A questão da religião tem vínculos com outras agendas que não propriamente a de direitos *strictu sensu*, mas também o Direito Internacional Humanitário, o direito dos refugiados e a agenda de paz e segurança. Pode-se destacar, por exemplo, que genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme tipificados pelo Estatuto de Roma (1998), podem estar vinculados a motivação religiosa. Trata-se de crime de genocídio determinadas ações praticadas com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo religioso enquanto tal. Trata-se de crime de guerra, em conflito armado seja internacional seja interno, dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, sempre que não se trate de objetivos militares, ou, em caso de conflito armado não internacional. Trata-se de crime contra a humanidade a perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado por motivos religiosos. Pode-se destacar, ainda, que o instituto do refúgio também pode ser concedido em razão de perseguição religiosa e que, segundo a Convenção Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1951), os Estados proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos. Em 2019, foi realizada a 2ª Cúpula Global sobre Religião, Paz e Segurança, em Genebra, para discutir diretrizes internacionais para combater o discurso de ódio e proteger minorias religiosas, incluindo refugiados e migrantes. A primeira edição foi realizada em 2016.

[1302] Artigo 9º, CEDH: "1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de crença, assim como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua crença, individual ou coletivamente, em público e em privado, por meio do culto, do ensino, de práticas e da celebração de ritos. 2. A liberdade de manifestar a sua religião ou convicções, individual ou coletivamente, não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem."

[1303] Artigo 2º, Protocolo de 1952, CEDH: "A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas."

[1304] Artigo 1º, Protocolo nº 12, CEDH: "1. O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação. 2. Ninguém pode ser objeto de discriminação por parte de qualquer autoridade pública com base nomeadamente nas razões enunciadas no número 1 do presente artigo."

[1305] Artigo 8º, Carta de Banjul: "A liberdade de consciência, a profissão e a prática livre da religião são garantidas. Sob reserva da ordem pública, ninguém pode ser objeto de medidas de constrangimento que visem restringir a manifestação dessas liberdades."

f) Religião como elemento ordenador do sistema internacional contemporâneo

Em termos políticos e institucionais, a religião também é um dos elementos ordenadores do sistema internacional contemporâneo e tem implicações em termos de personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Nesse sentido, pode-se destacar o caráter *sui generis* do Vaticano e da Santa Sé; o papel histórico de mediação política do Papa da Igreja Católica Apostólica Romana; a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI); ou os Estados que não são laicos, em diferentes níveis, desde a existência de religiões de Estado (Costa Rica, Inglaterra – e não o Reino Unido –, Grécia, países nórdicos, diversos países islâmicos, Butão) até à relação umbilical entre Estado e religião na forma de teocracias ou eclesiocracias (Irã) ou de estados étnico-religiosos (Israel) e a organização burocrática de Estados (como o confessionalismo no Líbano).

g) Perseguição religiosa

Deve-se chamar atenção para o recente crescimento da perseguição religiosa e de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas, inclusive as de origem africana. Nesse sentido, pode-se indicar exemplos, como ataques, muitas vezes terroristas, a alvos ou grupos religiosos, como os coptas no Egito, a comunidade muçulmana de Christchurch (Nova Zelândia), a igreja protestante no norte do Burkina Faso ou a sinagoga em Pittsburgh (EUA). O recente crescimento deriva de diversos fatores, como o fortalecimento da xenofobia concomitante a crises econômicas, à disseminação de medidas contrárias à imigração e à radicalização, em especial, de pessoas marginalizadas, impulsionada por ferramentas de recrutamento virtual. Também pode-se indicar polêmicas relativas ao banimento ou a restrições de vestimentas ou símbolos religiosos em lugares públicos. De acordo com dados dos EUA, 83% da população mundial viveria em Estados onde a liberdade religiosa é limitada ou proibida.

h) Religião como causa de conflitos

Diversos exemplos podem ser indicados como episódios de recorrente perseguição religiosa ou casos de conflitos específicos. Dentre eles, mencionam-se o fator religioso nos conflitos médio-orientais ou africanos em curso; a emergência do autointitulado Estado Islâmico e de grupos terroristas alicerçados no fundamentalismo religioso; a rivalidade entre Arábia Saudita (sunita) e Irã (xiita); o impacto religioso na estrutura do Estado libanês; o elemento religioso nas disputas entre Índia e Paquistão e a nova lei de cidadania indiana; perseguição a minorias religiosas na China, na Rússia e na Coreia do Norte; o fator religioso na instabilidade balcânica; e a questão étnico-religiosa envolvendo os *rohingya* entre Bangladesh e Myanmar. Pode-se ainda fazer referência ao Holocausto.

i) Liberdade de crença e de religião e o Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro protege a liberdade religiosa em diversas instâncias. A Constituição brasileira insere esse direito em seu rol de direitos e garantias fundamentais do Artigo 5º (incisos VI, VII e VIII). Esse artigo consagra a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias (VI). Ademais, assegura, nos termos da lei, a

prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva (VII), e afirma que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei (VIII). A laicidade do Estado também é garantida pela Constituição, ao vedar, no Artigo 19, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabeleçam cultos religiosos ou igrejas, os subvencionem, lhes embaracem o funcionamento ou mantenham com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Além disso, o Artigo 210 prevê, em seu §1º, que o ensino religioso ofertado nas escolas públicas do ensino fundamental é facultativo, possibilitando assim o conhecimento religioso às crianças, mas sem imposição, o que constituiria violação à liberdade religiosa. Ainda, permite-se atribuição de serviço alternativo àqueles que, por crença religiosa, aleguem imperativo de consciência em desfavor da prestação de serviço militar, além de eximir eclesiásticos dessa obrigação (Artigo 143)

Outras leis e atos normativos podem ser indicados. A Lei nº 7.716, de 1989, alterada pela Lei nº 9.459, de 1997, estabelece que serão punidos, na forma daquela lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O Código Penal traz "Título" específico aos crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos. O Decreto nº 7.107, de 2010, promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008, reconhece "caráter peculiar" à Igreja Católica. No calendário oficial do País, foi estabelecido o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa (21 de janeiro) por meio da Lei nº 11.635, de 27 de dezembro de 2007. A data homenageia a ialorixá Mãe Gilda, vítima de infarto fulminante, em 2000, após invasão do terreiro Abassá de Ogum por membros de uma igreja. A Lei nº 13.796, de 2019 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para fixar, em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa. A Lei nº 9.474/1997 define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, como o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O CONARE considera que a perseguição religiosa deve ser entendida em um contexto abrangente, no qual se inclui também como fator persecutório, ademais do pertencimento à determinada crença, as represálias por abandonar uma determinada religião (a apostasia, chamada de *ridda* no Islamismo, é crime segundo a *sharia*, a lei islâmica, que pode ser punida com a pena de morte).

Desde 2014, funcionava no Brasil o Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa (CNRDR), órgão que integrava a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Era um colegiado de natureza consultiva, que tinha por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, promover o reconhecimento e o respeito à diversidade religiosa e defender o direito ao livre exercício das diversas práticas religiosas, disseminando uma cultura da paz, da justiça e do respeito às diferentes crenças e convicções. O Comitê contribuiu com políticas públicas no âmbito do Estado laico, pautado nas temáticas: relação de crenças e convicções; políticas públicas que pautem a defesa dos direitos humanos em sua relação com as manifestações religiosas. Em dezembro de 2019, o CNRDR virou Comitê Nacional da Liberdade de Religião ou Crença, com a finalidade de viabilizar a articulação do ministério com outros órgãos e entidades para o reconhecimento do direito à liberdade religiosa.

A prevalência dos direitos humanos, o que inclui a liberdade religiosa, é princípio orientador das relações internacionais no Brasil, e o País tradicionalmente condena a perseguição

religiosa e de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas.

O Brasil tem a tradição de defender a liberdade religiosa e de crença, sendo signatário da DUDH e parte do PIDCP e do PIDESC (ambos desde 1992), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (desde 1960, e de seu protocolo desde 1972) e o Estatuto de Roma (desde 2002). Manteve atuação ativa ao longo da existência da Comissão de Direitos Humanos a partir do final dos anos 1970, assim como mantém no atual CDH, ao qual foi reeleito para ocupar assento no triênio 2020-2022. O Brasil também manifestou apoio à criação do Dia Internacional em Memória das Vítimas de Ato de Violência Baseados em Religião ou Crença (22 de agosto), aprovado pela AGNU em 2019.

Em 2005, foi lançada a Aliança das Civilizações das Nações Unidas, iniciativa que contou com impulso do Brasil, que visa combater o extremismo por meio do diálogo e da cooperação internacionais e que busca mobilizar a opinião pública em todo o mundo para superar preconceitos e percepções equivocadas que, muitas vezes, levam a conflitos entre Estados e comunidades heterogêneas. Objetiva, ademais, contribuir para o estreitamento das relações entre sociedades e comunidades de extração cultural e religiosa diversas, assim como enquadrar a luta contra o extremismo na perspectiva da prevenção. O seu 9º Fórum Global, que teve como tema "Em Direção a uma Aliança de Paz: Vivendo Juntos como só uma Humanidade", ocorreu em Fez, Marrocos, em novembro de 2022. O representante do Brasil foi o embaixador junto ao Marrocos.

No âmbito regional, o Brasil é parte da CADH (desde 1992) e da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (desde 2022). Esta última foi o quarto instrumento internacional de direitos humanos aprovado pelo Congresso Nacional conforme o Artigo 5º, §3º da CF/88, garantindo seu *status* equivalente ao de emenda constitucional. O País já assinou a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, também de 2013, mas ela ainda não foi encaminhada para apreciação do Congresso Nacional.

j) Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa

O Brasil é um dos participantes da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa, juntamente com mais de trinta países[1306], como os EUA[1307], a Polônia e a Hungria. Trata-se de coalizão de países afins comprometidos com avançar questões de liberdade religiosa, proteção de grupos religiosos minoritários e combate à discriminação e à perseguição por motivo de religião ou de crença, anunciada em 2019 e estabelecida em fevereiro de 2020. Atua com base na DUDH (sua existência se fundamenta no Artigo 18 dessa declaração), no PIDCP e na Declaração de 1981, buscando complementar os esforços multilaterais e regionais existentes, e no princípio de que os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados.

[1306] A aliança conta, além do Brasil, com 35 membros: Albânia, Armênia, Áustria, Austrália, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cameroun, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Chipre, Tchéquia, República Democrática do Congo (RDC), Dinamarca, Estônia, Gâmbia, Geórgia, Grécia, Hungria, Israel, Kosovo, Letônia, Lituânia, Malta, Holanda, Noruega, Polônia, Senegal, Serra Leoa, Eslováquia, Eslovênia, Togo, Ucrânia, Reino Unido e EUA. Também possui cinco amigos (Canadá, Guiana, Japão, Coreia do Sul e Suécia) e três observadores (Ordem Soberana de Malta, Taiwan e o Relator Especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Religião ou Crença).

[1307] Sob Joe Biden, os EUA promoveram uma inflexão nessa temática. O governo norte-americano passou a defender a liberdade religiosa com tratamento mais igualitário entre as diferentes religiões, como se evidenciou com a revogação, em seu primeiro dia de governo, do ato de Trump que proibiu a entrada, nos EUA, de estrangeiros provenientes de uma lista de países muçulmanos.

Os participantes da Aliança se comprometem a defender os compromissos relativos à liberdade religiosa internacionalmente e promovê-los em suas legislações locais, agindo de maneira coerente; a buscar abordagem inclusiva, o que inclui engajamento inter-regional, em respeito aos direitos humanos. As áreas de ação compreendem medidas reativas (condenar violência decorrente de discriminação e perseguição religiosa, advogar em favor de perseguidos por motivo religioso), proativas (promoção da liberdade religiosa, proteção de locais religiosos) e instrumentos potenciais de ação (monitoramento, intercâmbio de informações, cooperação, atuação conjunta).

Esses preceitos já têm orientado a atuação brasileira no tema, em especial nas instâncias pertinentes a direitos humanos no sistema multilateral e regional. O Brasil, junto com outros parceiros da Aliança, foi um dos organizadores do Chamado Global em Favor da Proteção da Liberdade Religiosa e do painel de alto nível "*Rebuilding Lives, Rebuilding Communities: Ensuring a Future for Persecuted Christians*", à margem da AGNU 2019, e do evento paralelo à sessão do CDH em junho de 2019 "Um passo de cada vez: abordando a violência e a perseguição religiosa". Em novembro de 2019, o Brasil participou de conferência internacional na Hungria sobre perseguição de cristãos. Além de iniciativas da Hungria, os EUA organizaram reuniões ministeriais sobre promoção da liberdade religiosa na gestão Trump, das quais o Brasil também participou. Em 2020, a Polônia organizou a 3a Reunião Ministerial para Promoção de Liberdade Religiosa e de Crença, com a participação do então chanceler Ernesto Araújo.

O Brasil manifestou apoio à criação do "Dia Internacional em Memória das Vítimas de Atos de Violência baseados em Religião ou Crença" (22 de agosto), o que foi defendido pelo presidente Bolsonaro em discurso à AGNU em 2019. A proposta de estabelecimento da data foi feita por Brasil, Canadá, Egito, Jordânia, Nigéria, Paquistão, Polônia e EUA. No discurso na AGNU em 2020, o presidente fez um apelo a toda a comunidade internacional pela liberdade religiosa e pelo combate à cristofobia e afirmou que o Brasil é um país cristão. Seu discurso de 2021 não fez menção à religião. Em seu discurso de 2022, defendeu a liberdade religiosa e ofereceu apoio aos católicos perseguidos na Nicarágua.

Ao longo de 2021, a Aliança emitiu manifestações em defesa da liberdade religiosa em diversas ocasiões, como no contexto dos ataques em lugares de culto em Myanmar, o impacto sobre minorias religiosas na crise do Afeganistão e o desaparecimento de mulheres e crianças yazidis na fronteira do Iraque com a Síria. Em 2021, ocorreu o Fórum de Ministros da Aliança Internacional para a Liberdade de Religião e Crença, marcando o 40º Aniversário da Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença. Em 2022, a aliança celebrou os trinta anos da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Linguísticas. Ademais, também em 2022, foi realizada, em Londres, a Conferência Ministerial Internacional sobre Liberdade de Religião ou Crença, com a participação do Brasil. Tratou-se da primeira Conferência Ministerial Internacional presencial sobre este assunto desde 2019. O evento baseou-se nas três conferências ministeriais anteriores, realizadas pelos EUA em 2018 e 2019, e, em formato virtual, pela Polônia em 2020.

No governo Bolsonaro, o Brasil passou a considerar a religião como um dos fatores de orientação na formulação da política externa e das políticas públicas em geral. O Brasil tem defendido a valorização do tratamento do tema, juntamente com a defesa à vida e à família, não apenas na ONU, mas também na OEA. A maior ênfase na defesa da liberdade religiosa expressou-se sobretudo no combate à cristofobia. A questão religiosa também impacta a posição brasileira

diante de Israel no governo Bolsonaro, em razão do forte apoio de segmentos evangélicos tanto à eleição do presidente quanto a essa aproximação.

VII. Islã político

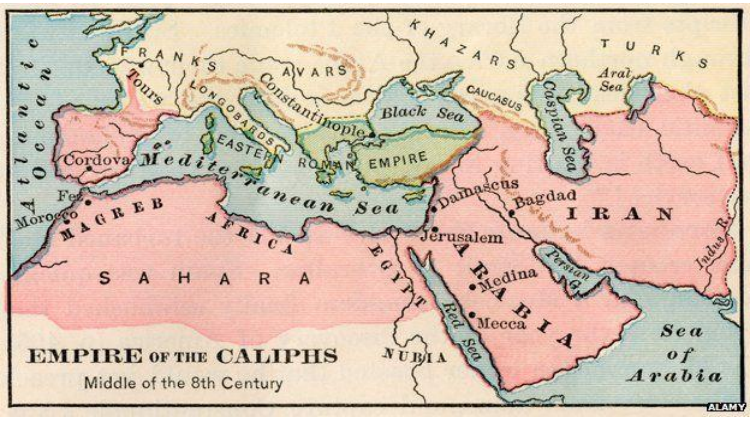
a) Definição

"Islã político" é um termo guarda-chuva utilizado para designar movimentos políticos, tendências ideológicas e políticas estatais modernos que visam a afirmar um *status* de autoridade do Islã na vida política. Para Jocelyne Cesari, é uma cultura política que resulta de dois fenômenos simultâneos que acometeram o mundo islâmico sobretudo no pós-Primeira Guerra Mundial: os processos de nacionalização e de reforma da tradição islâmica. Embora a política faça parte do Islã desde os seus primórdios, o Islã político é um fenômeno moderno, que absorve em partes e busca reformular, a partir de elementos tradicionais, como a *sharia*, conceitos ocidentais introduzidos no mundo islâmico nos séculos XIX e XX, como Estado-nação, direito positivo, representação política e democracia. Além disso, é um fenômeno formado no bojo de movimentos anticoloniais, considerado uma "terceira via" à democracia ocidental e ao socialismo.

O Islã político foi eclipsado pelo nacionalismo árabe entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década e 1960. Ganhou força entre os anos 1960 e 1970, como resposta à crise dos Estados dirigidos pelo nacionalismo árabe, vistos como secularizados e ocidentalizados. O Islã político esteve no cerne de eventos com grande impacto geopolítico nas últimas décadas, como a Revolução Iraniana, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estaos Unidos (EUA) e a Primavera Árabe, os quais têm características distintas, na medida em que o Islã político se expressa em diferentes formas nos espaços em que se faz presente. Nesse sentido, o Islã político compreende movimentos e partidos à esquerda e à direita do espectro político, autoritários e democráticos, pacifistas e partidários da luta armada.

Em larga medida, as questões internacionais contemporâneas sobre o Islã político decorrem, por um lado, das implicações da tradicional ideologia do pan-Islamismo e, por outro, do sectarismo aflorado pelo crescente "nacionalismo religioso" dos países islâmicos – essas duas questões muitas vezes se confundem nas políticas dos Estados do mundo islâmico.

b) Implicações do pan-Islamismo



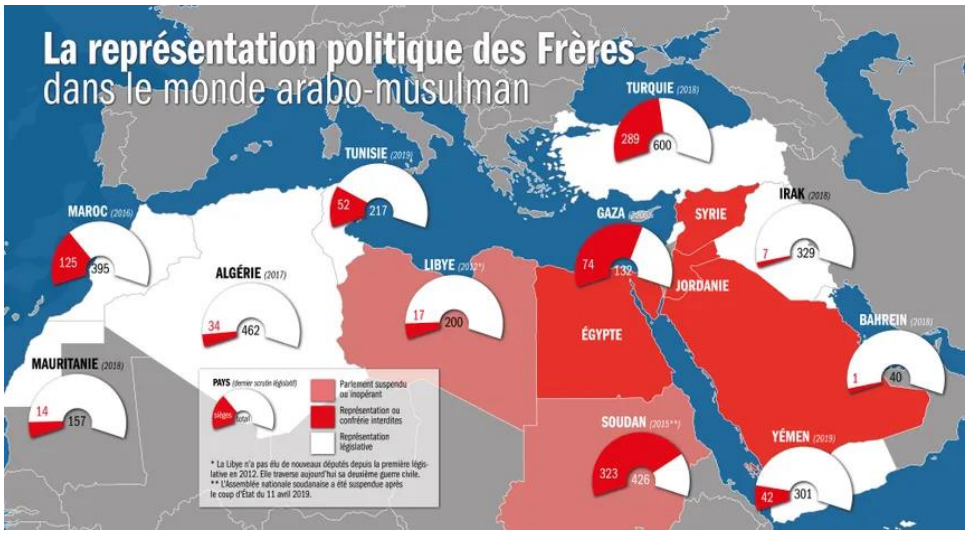
Fonte: BBC/ALAMY

O pan-Islamismo tem como foco a ideia de *ummah* (comunidade muçulmana), presente no Corão. Assim, para o pan-Islamismo é a crença – e não categorias como etnicidade, raça, etc. – que deve unir os muçulmanos. A sua forma moderna surgiu no século XIX, em face do temor dos impactos do nacionalismo e do colonialismo sobre o mundo islâmico – eram vistos como fortes

elementos de divisão. O pan-Islamismo é parte da ideologia das primeiras organizações identificadas ao Islã político (a Irmandade Muçulmana, no mundo árabe, e a Jamaat-e-Islami[1308], no sul asiático), de organizações surgidas em meio à ascensão do revivalismo islâmico, como a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), de movimentos extremistas transnacionais, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, e das políticas externas de países que contemporaneamente disputam a liderança sobre a *ummah*, como Arábia Saudita, Irã e Turquia.

i. Irmandade Muçulmana

A Irmandade Muçulmana serve de paradigma do que é o Islã político para muitos autores. É uma organização sunita transnacional fundada em 1928, no Egito, como resposta ao domínio britânico e à expansão do sionismo na Palestina. Seus principais objetivos são a reforma dos sistemas políticos nas sociedades muçulmanas por meio da implementação da *sharia* e a unificação e libertação do mundo islâmico. A organização cresceu e se expandiu após o fracasso dos países árabes na Guerra dos Seis Dias, com apoio da Arábia Saudita, com a qual compartilhava o anticomunismo. Nos anos 1970, renunciou ao uso da violência e nos anos 1990 passou a apoiar formalmente a democracia. Além disso, promove importantes ações de caridade, que são simultaneamente um instrumento de *soft power* da organização. Progressivamente, a Irmandade Muçulmana passou a dar centralidade às disputas de poder dentro dos Estados, o que levou a processos de fragmentação e nacionalização da organização[1309], em meio a disputas sectárias. Hoje, é considerada uma organização regional.

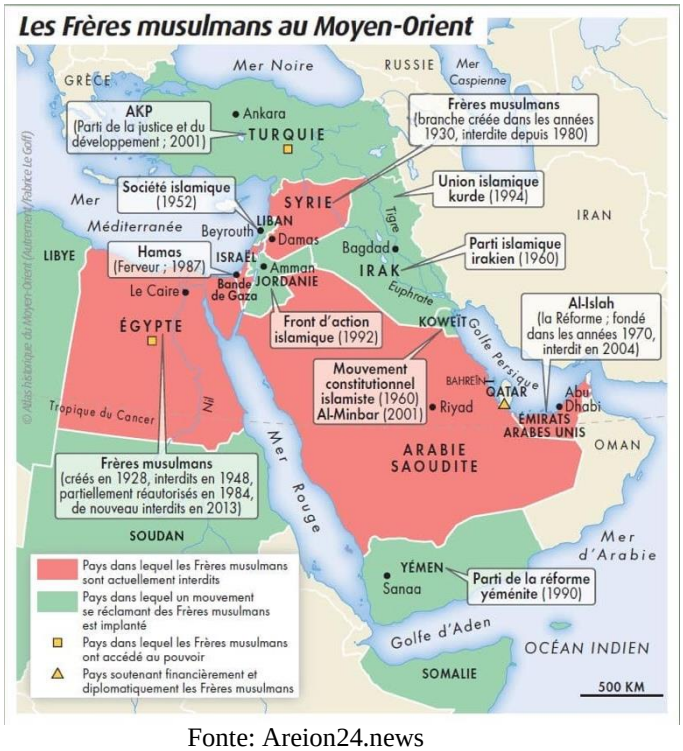


Fonte: Radio France - Chadi Romanos

Há presença da Irmandade Muçulmana em quase todos os países do Grande Oriente Médio, seja por meio de células da organização, como o Hamas, ou de laços que mantém com partidos e movimentos locais, e em países europeus, EUA, Indonésia e Malásia. A Irmandade foi uma das principais forças que impulsionaram os protestos da Primavera Árabe, tendo como resultados

[1308] Assim como a Irmandade Islâmica, a Jamaat-e-Islami tem inspiração neofundamentalista e pan-islâmica. Ela surgiu em 1941, tendo-se oposto à separação entre Índia e Paquistão, contrariamente à posição da antiga Liga Muçulmana indiana. Após a independência daqueles países, a organização iniciou um processo de fragmentação semelhante ao da Irmandade Muçulmana, passando a disputar sobretudo a política doméstica de países do sul asiático.
[1309] Algo semelhante ocorreu com a organização Jamaat-e-Islami, no subcontinente indiano.

positivos principais a vitória eleitoral do partido Ennahda na Tunísia e a legalização e chegada ao poder da Irmandade Muçulmana no Egito (governo de Mohamed Morsi). Morsi foi eleito em 2012 e derrubado por um golpe militar em 2013, ao que se seguiu o banimento da organização no Egito, tendo também sido declarada uma organização terrorista por aquele país, o que foi replicado por Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU), Rússia e Síria. A decisão de Arábia Saudita foi motivada pela percepção de que a Irmandade era uma ameaça a sua liderança no mundo sunita e a sua pretensão de liderar a *ummah*. Hoje os principais Estados que apoiam e abrigam a Irmandade Muçulmana são o Catar e a Turquia.



Fonte: Areion24.news

ii. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)

A Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) é a segunda maior organização intergovernamental do mundo, atrás apenas da Organização das Nações Unidas (ONU), e a maior expressão do multilateralismo islâmico, contando atualmente com 57 Estados-Membros[1310] e representando mais de 1,5 bilhão de muçulmanos ao redor do mundo. Foi estabelecida em 1969, com patrocínio sobretudo da Arábia Saudita, que, nos anos 1960, também patrocinou a criação da Universidade Islâmica de Medina (1961) e da Liga Mundial Muçulmana[1311] (1962) – as três

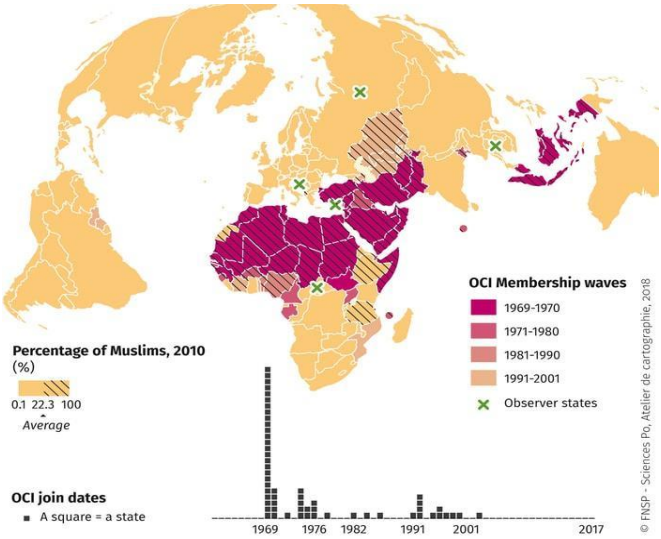
[1310] Afeganistão, Albânia, Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Benim, Brunei, Burkina Faso, Cameroun, Catar, Cazaquistão, Chade, Comores, Côte d'Ivoire, Djibuti, Egito, EAU, Gabão, Gâmbia, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Iêmen, Indonésia, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Malásia, Maldivas, Mali, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Níger, Nigéria, Omã, Paquistão, Palestina, Quirguistão, Senegal, Serra Leoa, Síria (suspenso), Sudão, Suriname, Somália, Tajiquistão, Togo, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Uganda, Uzbequistão. Há, ainda, cinco países observadores: Bósnia e Herzegovina, Índia, República Centro-Africana (RCA), Rússia e Tailândia; além de organizações internacionais, como a ONU e a Liga Árabe.

[1311] Organização não governamental sediada em Meca que tem por objetivo elucidar a verdadeira mensagem do Islã e promover valores moderados em prol da paz, da tolerância e do amor.

entidades são, em maior ou menor medida, expressão do *soft power* saudita[1312].

A OCI está sediada em Jidá, Arábia Saudita, e tem por objetivo fortalecer a solidariedade e a cooperação entre seus membros e unificar a *ummah* a partir dos verdadeiros valores do Islã. Seus principais órgãos são a Cúpula Islâmica, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, o Secretariado Geral e quatro comitês permanentes, dentre os quais um sobre Al-Quds (Jerusalém). Há, também, órgãos especializados da OCI, como o Banco de Desenvolvimento Islâmico e o Fundo Solidário Islâmico – ambos destinaram recursos ao combate ao COVID-19 e à recuperação pós-pandemia[1313]. Sua Carta atual foi aprovada em 2008, a partir de um debate sobre os desafios do século XXI ao mundo islâmico. No mesmo sentido, a OCI adotou seu primeiro Plano de Ação Decenal em 2005.

Atualmente, vige um plano de ação sucessor, para o período 2016-2025 (OIC-2025). O OIC-2025 está focado em 18 áreas prioritárias, que incluem temas como paz e segurança, Palestina[1314] e Al-Quds, contraterrorismo, segurança alimentar, mudança do clima e sustentabilidade, moderação, empoderamento das mulheres, entre outros. Contudo, a tendência modernizante da OCI está submetida à tradição islâmica, por exemplo: costuma se opor ao debate de direitos LGBTQIA+ em âmbito multilateral; a Declaração de Cairo sobre Direitos Humanos no Islã, adotada em 2020 pela OCI, submete os direitos humanos aos "princípios do Islã"[1315]. Em 2012, a OCI suspendeu a Síria da organização na esteira da guerra civil.



Fonte: FNSP – SciencesPo, *Atelier de cartographie*

[1312] Por ser sede dos principais locais sagrados para a religião islâmica, a Arábia Saudita sempre reivindicou um papel de liderança no mundo islâmico. A situação econômica do reino começou a mudar nos anos 1950, resultado da exportação de hidrocarbonetos. Desde os anos 1960, suas iniciativas de *soft power*, como financiamento da construção de mesquitas ou universidades islâmicas, cresceram consideravelmente.

[1313] Como exemplo, cite-se que o Banco de Desenvolvimento Islâmico destinou mais de US$ 2,3 bilhões a um programa de resposta à pandemia de COVID-19 em benefício da OCI.

[1314] A OCI apoia a solução de dois Estados.

[1315] Em sua primeira versão, de 1990, a Declaração previa expressamente, em seu Artigo 24, que "[t]odos os direitos e liberdades estipuladas nesta Declaração estão sujeitos à sharia islâmica". Havia referências explícitas à *sharia* em diversos artigos, incluindo o polêmico Artigo 19 (b), que afirmava que somente a sharia poderia prever punição a crimes, o que afirmava o uso de punições como apedrejamentos e decepamento. Após revisões, a versão aprovada em 2020 exclui todas as menções à sharia, prevendo, em seu Artigo 25, que os direitos e liberdades presentes na declaração podem ser exercidos por todos, sem prejuízo dos princípios do Islã e da legislação nacional.

Em 2015, apoiou a intervenção da Arábia Saudita no Iêmen. Em 2019, quando do conflito entre Índia e Paquistão, a OCI manteve uma posição ambígua, na medida em que quer manter sua proximidade à Índia, apesar de protestos do Paquistão[1316]. A OCI sempre foi próxima do Movimento Não Alinhado (MNA) e, logo, da China e da Índia. Quanto à China, em 2018 a OCI levantou a questão dos *uigures* em Xinjiang. Após visita de representantes da OCI à China, a organização expediu, em 2019, um relatório sobre direitos humanos em Xinjiang, em que declarou que a China cuida de seus cidadãos muçulmanos e que almejava aumentar a cooperação com o país asiático. China e OCI mantêm reuniões de consultas políticas, a última ocorreu em janeiro de 2022. Em dezembro de 2021 ocorreu a última Cúpula Islâmica, de modo extraordinário, para debater unicamente a situação do Afeganistão. Decidiu-se pela criação de um fundo humanitário para socorrer o Afeganistão sob os auspícios do Banco de Desenvolvimento Islâmico, foi anunciado que um enviado especial seria nomeado para acompanhar a situação daquele país, e não houve qualquer reconhecimento formal do governo talibã.

c) Sectarismo e geopolítica

Uma das principais questões com que o Islã político se confronta é a do sectarismo. Não é um problema moderno, mas ganhou novas dimensões após a criação dos Estados-nação e das novas formas de extremismo. O sectarismo é promovido, no mundo islâmico, em decorrência de divergências religiosas e disputas geopolíticas. As divisões sectárias aparecem de diferentes modos dentro de cada estado, mas há elementos comuns, sobretudo em relação à oposição entre sunitas e xiitas, *e.g.*, nos Estados governados por sunitas, xiitas são vistos como heréticos, inimigos públicos da ideologia estatal ou ameaça à estabilidade interna. Desde a queda de Saddam Hussein, houve crescente sectarização da política regional no Oriente Médio, em consonância com a disputa geopolítica capitaneada por Arábia Saudita e Irã, que é simultaneamente uma disputa ideológica pela liderança da *ummah*.

A divisão histórica entre Xiismo e Sunismo remonta ao conflito sucessório após a morte do profeta Maomé. Em um primeiro momento, os seus companheiros mais próximos designaram, por meio de um processo informal, os califas (ou sucessores). Enquanto os sunitas respeitam as decisões tomadas nesse processo de consulta informal, os seguidores do ramo xiita o rejeitam, afirmando que o profeta designou explicitamente os seus sucessores, que deveria estar dentro da linha genealógica de seu primo e genro, Ali Ibn Ali Talib. Os xiitas são, portanto, seguidores de Ali. Para eles, Ali e seus descendentes, chamados de *imams*, têm o conhecimento escondido das mensagens existentes no Alcorão. Apenas Ali chegou a ascender como líder muçulmano. Hoje, a questão religiosa imbrica-se como elemento argumentativo nas disputas geopolíticas no Oriente Médio, especialmente entre as duas potências regionais, a Arábia Saudita wahhabita e o Irã xiita.

[1316] O Paquistão exerce forte pressão dentro da OCI para que a organização reconheça a Caxemira como seu território. Em 2020, a OCI fez uma declaração urgindo que o governo Modi contivesse a crescente onda de islamofobia na Índia.

O reino saudita, fundado em 1932, tem o Alcorão como legislação oficial e segue a doutrina mais sectária do salafismo. O Salafismo é um ramo reformador e ortodoxo do Sunismo. Presente na península Arábica, tem como ponto central o retorno às características presentes nos primórdios da religião muçulmana. O Wahhabismo, por sua vez, inspirou-se no movimento salafista, em especial nas ideias de revivalismo islâmico trazidas por Abdel-Wahhab no século XIX. É uma forma conservadora do Islamismo, além de ser a religião oficial da Arábia Saudita, onde teve apoio da monarquia Saud para se consolidar e se expandir.

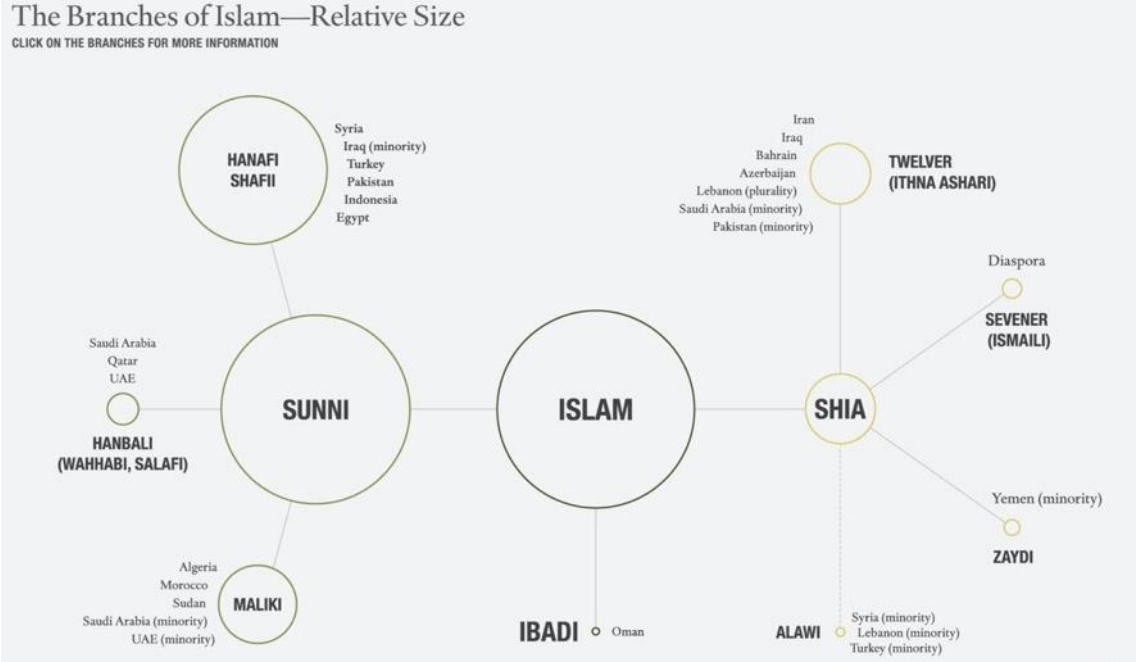
Fonte: *Pew Research Center*

Com uma maioria sunita, a Arábia Saudita utiliza de seu controle sobre os principais lugares sagrados do Islamismo (Medina e Meca) para aumentar a sua ingerência regional. Além disso, instrumentaliza o conflito com o Irã e uma suposta ascensão xiita na região para reduzir a influência econômica e política da República Islâmica no Oriente Médio, buscando manter os demais países do Golfo sob sua esfera de influência. A partir da Revolução Iraniana, parte dos investimentos sauditas foram direcionados para grupos jihadistas sunitas, tendo financiado grupos como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. O investimento saudita para a expansão de sua influência global chega a US$ 8 bilhões por ano.

O Irã, por sua vez, tem uma capacidade financeira reduzida para expandir sua ingerência regional, e parte da expansão do Xiismo ocorreu devido a ações externas ao poder de decisão iraniana, como a retirada do governo sunita de Saddam Hussein, no Iraque. Ademais, o Irã baseia sua diplomacia na *realpolitik* em relação à questão religiosa, por vezes privilegiando grupos ou países sunitas, como o Hamas, e cristãos, como a Armênia, sem excluir do seu campo de ação os movimentos políticos xiitas. Evita, portanto, o isolamento internacional por meio de contatos internacionais com Estados de diversas matrizes confessionais. É, também, membro da OCI, na qual busca expandir a sua participação, a contragosto da Arábia Saudita, que hoje tem o maior peso na organização. Apesar de serem utilizados como chave explicativa para os conflitos, o confessionalismo e o comunitarismo não respondem à totalidade de tensões existentes no Oriente Médio. A política externa iraniana sob Raisi responde a sua promessa de campanha de construção de um "Irã forte". Isso se traduz em busca por maior independência política e econômica no cenário global, fortalecimento de seu papel regional, reorientação da política externa em direção ao Leste e adensamento das relações bilaterais com Rússia e China. Como a política externa do Irã segue, em última instância, os desígnios do Líder Supremo, não há uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorrem em nível institucional, sobretudo no que concerne à relação entre a Guarda Revolucionária e o Ministério das Relações Exteriores do Irã, que fora abalada no governo anterior. Raisi nomeou Amir-Abdollahian para o cargo de chanceler, um quadro da diplomacia linha-dura que foi muito próximo de Qassem

Soleimani, antigo comandante das operações externas da Guarda Revolucionária, executado no início de 2020 pelos EUA.

No âmbito do Oriente Médio, o chanceler iraniano intenta "institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência", força transfronteiriça idealizada por Soleimani, composta pela Guarda Revolucionária e por seus *proxies* (o libanês Hezbollah, os palestinos Hamas e forças jihadistas, os iemenitas Houthis, as forças pró-Irã da Síria e as Forças de Mobilização Popular do Iraque), garantindo-lhe mais recursos. Para o Irã, ampliar sua influência no Oriente Médio também significa ampliar sua capacidade de negociação com o Ocidente. Em termos de rivais nessa região, o governo Raisi manteve a política de aproximação à Arábia Saudita (nova rodada de negociações sobre o Iêmen aconteceu após sua posse) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Apesar dessas aproximações, o Wahhabismo saudita, o Xiismo iraniano e o Sunismo turco ligado à Irmandade Muçulmana seguem a disputar a liderança da *ummah* e a geopolítica regional. Essa disputa impacta profundamente a política doméstica de países da região, como o Líbano[1317], que passa por agudas crises econômica e política atualmente. Assim, aprofunda-se a instabilidade social do país, o que, por sua vez, contribui para o aprofundamento dos laços internos às comunidades religiosas, dificultando a resolução das crises.



Fonte: *Council of Foreign Relations*

Dentro das divergências existentes dentro da comunidade muçulmana, observa-se, também, a prática do *takfir*. A noção de *takfir* permite compreender o porquê de grupos extremistas

[1317] Dentro da política libanesa, os cargos, o número de representantes e a divisão de poder é pré-determinada de acordo com os grupos religiosos reconhecidos no país, num sistema chamado de confessionalismo. Isso se torna um problema, porque o excesso de fragmentação de poder entre as comunidades identitárias existentes no país dificulta a construção de uma identidade comum, além de prejudicar a elaboração de uma política externa que reflita os interesses nacionais. As alianças internacionais também são referentes a comunidades específicas dentro do país, o que aumenta a possibilidade de intervenções estrangeiras e da utilização do Líbano como espaço para a externalização de disputas geopolíticas de atores como França, Turquia, Arábia Saudita e Irã.

muçulmanos terem como alvo comunidades ou indivíduos da religião muçulmana, considerados apóstatas. Takfiristas são, portanto, os grupos jihadistas mais extremistas e que justificam seus métodos violentos contra membros da *ummah* que não seguiriam corretamente os ensinamentos do Profeta Maomé. Deve-se ressaltar que a prática é condenada pela maior parte da comunidade sunita, que julga que apenas *Allah* pode julgar a sinceridade da fé de um muçulmano. O Takfirismo é professado por grupos jihadistas não estatais, que fazem uma interpretação expandida dos casos em que seria lícito, segundo as *hadiths*, matar um indivíduo da religião muçulmana. Dentro dos grupos considerados takfiristas, temos como exemplos a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, que condenam à morte os apóstatas. Segundo os grupos takfiris mais extremistas, a morte dos apóstatas é prioridade absoluta. Idealmente, os takfiristas desejam islamizar o mundo inteiro, mas seu sectarismo, na prática, acaba por aprofundar as divisões já existentes dentro da comunidade muçulmana. As fragmentações dos movimentos islâmicos armados atuais se explicam tanto por questões pragmáticas, como táticas para obtenção do poder político e econômico, como também por oposições doutrinárias a respeito do *takfir*, como ocorreu dentro do movimento afegão *moudjahidin*, em 1988. O Boko Haram[1318], considerado como um dos grupos terroristas mais violentos do mundo, exemplifica as divergências em relação ao *takfir*, sendo um dos únicos grupos que professa a prática do "*takfir* em massa". Diferentemente da tradição muçulmana, que pressupõe que toda criança nasce muçulmana, o Boko Haram parte da premissa de que o estado natural do ser humano é de descrença, logo o extermínio em massa não iria de encontro aos preceitos islâmicos. Apesar de a maior parte dos grupos takfiristas serem da vertente sunita, a prática também ocorre dentro do Xiismo, também sendo condenada pela comunidade xiita.

Desde o advento da Primavera Árabe (série de revoltas e protestos contra governos autoritários que ocorreram no Oriente Médio e no norte da África entre 2010 e 2011), discutem-se quais os reais resultados trazidos pela onda de manifestações bem como o que viria a seguir. Ao observarmos o caso considerado de maior êxito desse processo revolucionário, a Tunísia e a ascensão do partido islamista *Ennahda* (Renascença), traz-se à tona a discussão sobre a evolução do Islã Político para uma lógica de democracia muçulmana. Seu novo posicionamento político a partir de 2013 significou uma especialização em dois segmentos: o movimento religioso e as atividades políticas. Isso mostra a tentativa de aproximação do partido em relação às preocupações gerais da população como desemprego, crescimento econômico e melhoria das condições dos jovens. A mudança em sua nomenclatura foi uma forma de o partido se afastar de movimentos violentos, como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda, que se apropriaram do termo "islamista". Apesar do anseio do *Ennahda* em seguir para além do Islã político, os avanços na Tunísia no sentido do estabelecimento de uma democracia muçulmana ainda são incertos, como a suspensão do parlamento em julho de 2021 demonstra.

Ainda sobre a relação entre democracia e cultura islâmica, pesquisas de opinião desenvolvidas no pós-Primavera Árabe em países de maioria muçulmana como Egito, Indonésia e Senegal, para um estudo do *Pew Research Center*, demonstraram que a maioria da população era favorável tanto à transformação da sharia na lei oficial quanto ao regime democrático. Além disso, em 31 de 37 países pesquisados pelo menos metade da população disse preferir a democracia. Isso demonstra, para Cesari, a profunda conexão entre Islã e formação nacional no imaginário coletivo dessas populações. Cesari ainda cita outros estudos, que afirmam que a presença hegemônica do Islã político nos países muçulmanos está conectada com a falta de democracia.

[1318] O Boko Haram, também conhecido como *Jamā'at Ahl as-Sunnah lid-Da'wah wa'l-Jihād*, é uma organização terrorista baseada na Nigéria, mas que atua também no Chade, no Níger e em Cameroon. O nome Boko Haram significa figurativamente "a educação ocidental é um pecado".

Para além do *Ennahda* tunisiano, há outros grupos políticos, chamados islamitas *mainstream*, que advogam por uma chegada ao poder por meios democráticos. Segundo os autores Hamid e McCants, esses partidos operam dentro dos limites institucionais do Estado e estão dispostos a trabalhar dentro das estruturas existentes, mesmo aquelas seculares. Dentro desta conceituação estão a Irmandade Muçulmana, o partido *Islah* no Iêmen e o partido da Justiça e Prosperidade, na Indonésia. Esses movimentos políticos acomodam-se nas instituições existentes e constroem apoio por meio de ações de caridade, atuando em lacunas deixadas pelo Estado. Dessa maneira, buscam atrair os indivíduos para os valores islâmicos, além de rejeitar a prática do *takfir* e das revoltas armadas. Ademais, apesar de manterem uma posição contrária ao "neocolonialismo" Ocidental, mantêm o diálogo aberto com países da região. Com a Primavera Árabe, os resultados para os partidos islamitas foram ambíguos.

Dentro do Islã político, pode-se dividir as análises sobre o tema em duas categorias: a visão contextualista e a essencialista. Contextualistas acreditam que os grupos islâmicos devem adaptar-se às circunstâncias e normas dos países onde se encontram, e utilizam-se da retórica religiosa para expressar uma identidade única e articular insatisfações. Já os essencialistas acreditam que os islamitas são essencialmente ideológicos e que quaisquer concessões aos princípios e instituições seculares são apenas táticas, voltando-se também para o uso da *jihad*. Segundo esta visão, os islamitas não seriam capazes de renunciar à agenda ideológica em favor de uma abordagem mais pragmática. Conforme observado no caso da Tunísia, o *Ennahda* agiu contrariamente à visão essencialista, buscando adaptar-se aos anseios populares. Há, no entanto, o questionamento por parte de Hamid e MacCants sobre o quanto essa atuação dentro dos limites democráticos por parte dos partidos do Islã político não pode prover uma abertura para o aumento do extremismo jihadista.

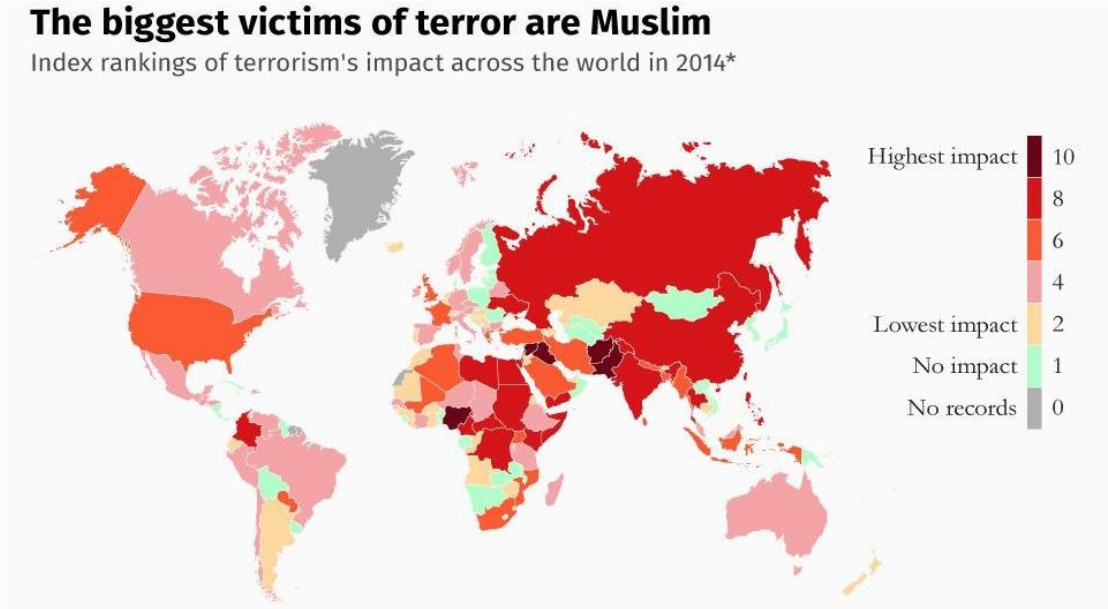
Outro ponto relevante é a participação feminina dentro do contexto do Islã. Deve-se ressaltar, no entanto, que há uma rejeição do termo "feminismo", considerado por inúmeras ativistas pelos direitos das mulheres como relacionado aos valores seculares ocidentais. Os principais movimentos "feministas" islâmicos estão no Egito e na Turquia. O "feminismo" islâmico questiona as interpretações feitas sobre a posição feminina e masculina na sociedade, mas ainda há limitações conservadores, especialmente em relação ao trabalho. A participação feminina seria importante no processo de tomada de decisão, pois características consideradas femininas complementariam a lógica masculina na política. Argumentam, também, que nos primórdios da religião, as mulheres tinham participação na vida pública, logo teria havido uma corrupção dos valores trazidos pelo Alcorão sobre os direitos a direitos e justiça para homens e mulheres. Há uma tentativa de fortalecimento da participação da mulher, e, apesar da repressão presente em países ultraconservadores, como a Arábia Saudita, as mulheres vêm, lentamente, angariando mais direitos dentro da política islâmica e da sociedade muçulmana.

d) Extremismo islâmico

O extremismo islâmico é definido academicamente como a crença de que todas a ideologias fora do Islã falharam e são inferiores; e pelo governo do Reino Unido como forma do Islã que se opõe à democracia, ao Estado de Direito, às liberdades individuais, ao respeito mútuo e à tolerância a diferentes crenças. Essa forma de extremismo pode estar vinculada tanto à ideologia pan-islâmica quanto a alguma forma de sectarismo (ou mesmo aos dois elementos, simultaneamente).

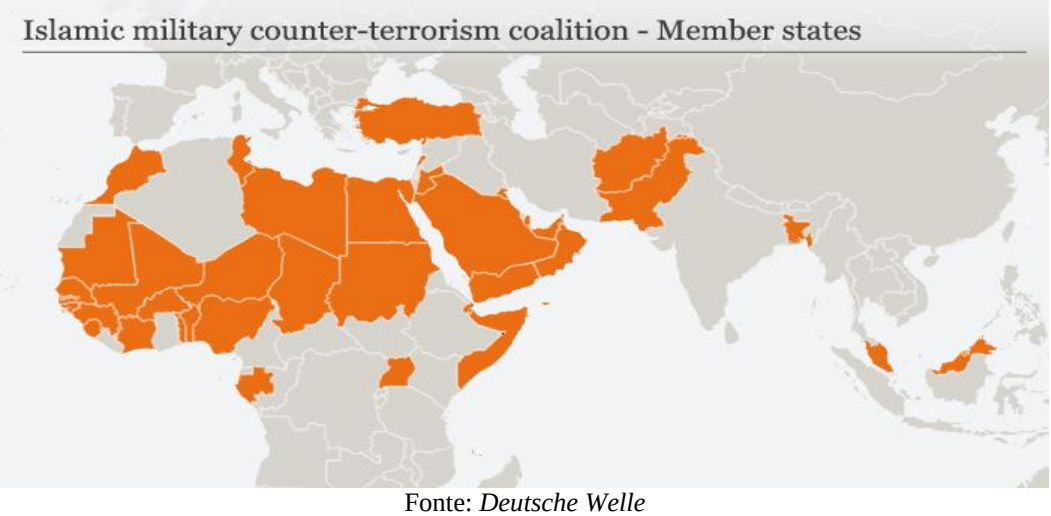
O terrorismo islâmico e o jihadismo são formas de extremismo islâmico, sendo expressões do Islã político global. Terrorismo islâmico refere-se a atos terroristas praticados por militantes fundamentalistas motivados por determinada leitura do Islã, sendo um meio utilizado tanto para

defesa quanto para ataque. Esse tipo de terrorismo ganhou volume a partir da década de 1960, após o fracasso da luta armada "tradicional" em derrotar Israel. *Jihad*, na acepção moderna, é a luta contra o governante injusto, o que se verteu em luta contra as potências globais que dominam ou interferem sobre os territórios muçulmanos. Nesse sentido, a *Jihad* moderna teria sentido principalmente defensivo. Para além da acepção moderna, o jihadismo é parte da teologia e da filosofia islâmicas (segundo a *sharia*, é a luta armada contra infiéis), sendo uma ideologia que, por vezes, embasa práticas terroristas.



Fonte: *Independent*

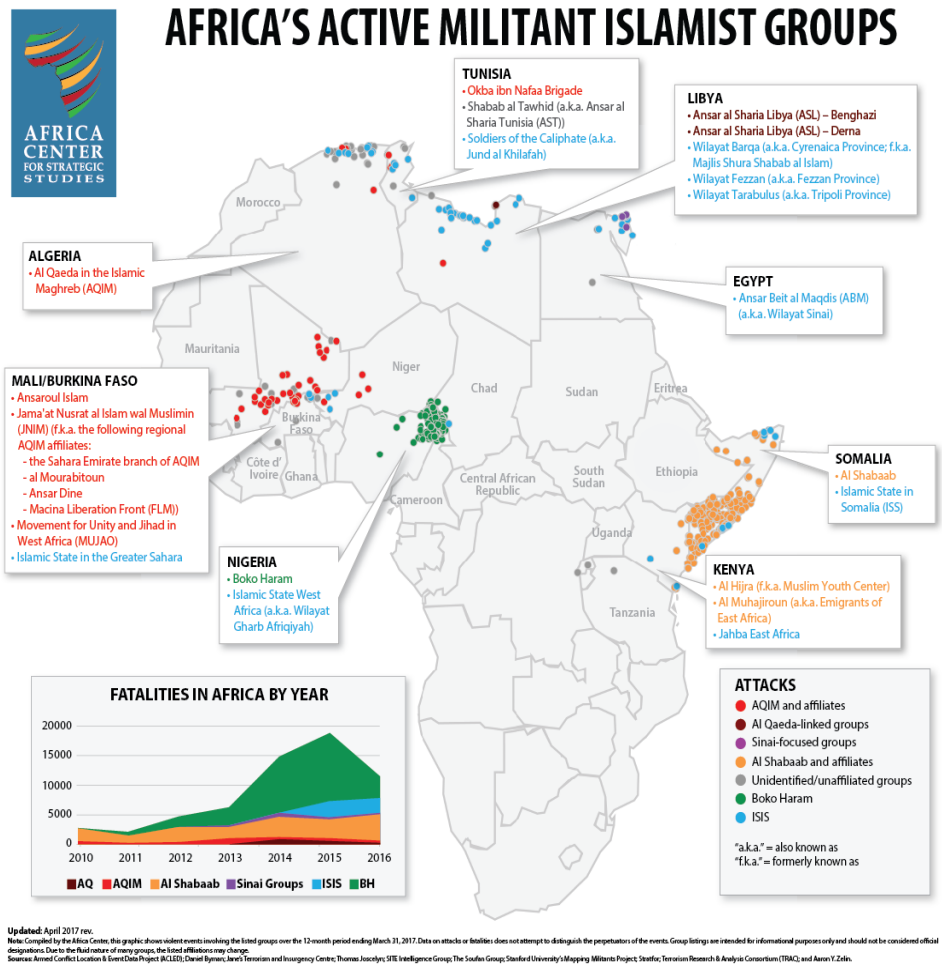
Entre 1979 e 1989 houve grande expansão de grupos terroristas e jihadistas, sobretudo por conta de experiências adquiridas na guerra entre União Soviética (URSS) e Afeganistão. Um dos resultados desse conflito foi a afirmação do jihadismo global, ideologia incorporada pelas principais organizações islâmicas terroristas contemporâneas, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Desde 1989, cresceu substancialmente o número de alvos de ataques terroristas fora de países muçulmanos. Segundo o *Global Terrorism Index*, as mortes causadas por terrorismo chegaram ao ápice em 2014 e vêm diminuído paulatinamente desde então. Em 2015, a Arábia Saudita patrocinou o estabelecimento da Coalizão Militar Islâmica de Contraterrorismo (também chamada de Aliança Militar Islâmica), organização intergovernamental que conta atualmente com 41 Estados-Membros, com a ausência notável do Irã – a aliança majoritariamente sunita já foi chamada de sectária por político do alto escalão iraquiano.



Fonte: *Deutsche Welle*

A maior parte dos incidentes e das fatalidades causadas pelo terrorismo islâmico tem-se concentrado em seis países (Afeganistão, Iraque, Nigéria, Paquistão, Somália e Síria), e, em 2015, quatro grupos extremistas respondiam por cerca de 75% das mortes causadas por terrorismo: Estado Islâmico, Boko Haram, Talibã e Al-Qaeda.

O Talibã tem uma atuação local, e o Boko Haram, regional, ao passo que Estado Islâmico e Al-Qaeda têm pretensões globais. Essas duas organizações pretendem criar um Estado islâmico que abranja toda a *ummah*, seguindo premissas do pan-Islamismo ao passo que combatem todos os "infiéis" que a elas se contrapõem. Foram responsáveis pelos principais ataques terroristas a países ocidentais e sua atuação foi uma das principais responsáveis por graves problemas humanitários nas últimas décadas, como crises de refugiados.



Fonte: *Africa Center for Strategic Studies*

A Al-Qaeda foi fundada durante a guerra URSS-Afeganistão e tem diversas células espalhadas sobretudo pelo Grande Oriente Médio, Europa e subcontinente indiano. A expansão da Al-Qaeda sobre a África motivou os EUA a aumentarem sua presença no continente a partir dos anos 2000. O Estado Islâmico surgiu em 1999 e encontrou seu apogeu em 2014, quando se autodeclarou um califado global.

A política dos EUA de combate ao terrorismo deu grande enfoque ao Estado Islâmico nos últimos anos, tendo sido bem-sucedida em diminuir consideravelmente os territórios originais da organização, na Síria e no Iraque, e em matar sucessivamente seus líderes – no início de fevereiro

de 2022, o governo Biden anunciou o sucesso da operação que neutralizaria o então comandante do Estado Islâmico. Contudo, o Estado Islâmico, assim como a Al-Qaeda, se expandiu para além de seus territórios originais – *e.g.*, *ISIS-K* no Afeganistão, que promoveu diversos ataques terroristas no território afegão durante o processo de retirada dos EUA, provocando retaliações dos americanos em 2021.

Essas organizações do Islã político global costumam conviver com outras organizações terroristas em espaços de forte presença do extremismo islâmico, como ocorre em regiões da península indiana. Bangladesh, Caxemira e a fronteira entre Paquistão e Afeganistão são regiões monitoradas por EUA e aliados, na medida em que concentram diversas células terroristas com atuação local e global. Por fim, o extremismo islâmico contribuiu para o enfraquecimento do Islã político nos países muçulmanos, na medida em que o neofundamentalismo passou a ser atrelado aos grupos terroristas.

5.8. Saúde e temas sociais

I. Saúde

a) Órgãos envolvidos em atividades de cooperação internacional

Para além do Ministério das Relações Exteriores e sua rede de postos, os principais órgãos brasileiros que se engajam na cooperação internacional em saúde são: a Assessoria Internacional do Ministério da Saúde, a Assessoria de Assuntos Internacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Centro de Relações Internacionais da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Fundação Nacional de Saúde, bem como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

b) Iniciativas de cooperação bilateral na área da saúde

O Brasil tem parcerias em todos os continentes, seja como prestador seja como beneficiário de cooperação bilateral. Diversas iniciativas de que o Brasil participa estão indicadas nos relatórios "Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional", elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Entre alguns exemplos de relevo da cooperação prestada está a famosa parceria com a Argentina na transferência de tecnologia para a vacina de febre amarela, bem como a cooperação para antirrábicas com Haiti e Bolívia nos últimos anos. O Ministério da Saúde assinou com homólogo da Bolívia, em 2017, Acordo Interinstitucional Internacional em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira. É importante registrar que a Fiocruz mantém escritório de representação em território africano para melhor acompanhar, assessorar, propor e promover ações de cooperação entre a Fundação e vinte países africanos. O país escolhido para sediar este escritório foi Moçambique, por sua localização e maior facilidade de comunicação. Em Moçambique, destaca-se o projeto, sob coordenação da Fiocruz, que resultou na instalação de fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos.

Quanto a organismos internacionais na área de saúde, além de projetos com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Brasil mantém junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o "Projeto de Cooperação Sul-Sul para o Fortalecimento das Ações Internacionais do Ministério da Saúde", que tem como objetivo ampliar e aprimorar a capacidade de desenvolvimento das ações e subprojetos de cooperação técnica Sul-Sul do Ministério da Saúde, estabelecidas, em âmbitos bilateral, trilateral ou multilateral, com países parceiros do Brasil na área da saúde.

Na área de pesquisas sobre o vírus Zika, destacam-se parcerias com o *Center for Disease Control and Prevention* (CDC) dos Estados Unidos (EUA), e o Instituto Pasteur, da França. O Brasil coopera, ainda, com países como o México em iniciativas que utilizam o método Wolbachia de combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

c) Iniciativas de cooperação trilateral, plurilateral e regional

Trilateralmente, pode-se destacar a cooperação Brasil-Cuba-Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica no Haiti, em execução desde 2010. Em 2014, o Brasil inaugurou três hospitais comunitários de referência (HCR), o

Instituto Haitiano de Reabilitação e a Oficina de Órteses e Próteses, todos na região metropolitana de Porto Príncipe.

Pode-se destacar também iniciativas de conformação de bancos de preço de medicamentos no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou de negociações conjuntas para a compra de medicamentos de alto custo no MERCOSUL. De acordo com o Ministério da Saúde, várias iniciativas de cooperação foram realizadas nos últimos anos pelos Estados Partes no contexto do memorando de entendimentos assinado entre MERCOSUL e OPAS/OMS em áreas como transplantes de órgãos e profilaxia pré-exposição ao HIV (PrEP).

Na América Latina e Caribe, o Brasil contribuiu para a estruturação da Rede de Bancos de Tumores da América Latina e Caribe (Reblac), formada a partir do Grupo Operativo da Rede de Institutos e Instituições Nacionais de Câncer (Rinc/UNASUL).

Como resultado do Plano de Cooperação do BRICS na área de tuberculose, foi lançada a rede de pesquisa de tuberculose do BRICS.

No Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza financiou projetos na área de saúde, como a "Reforma da Infraestrutura do Sistema de Saúde nas cidades de Covoada e Ribeira Brava (Cabo Verde)".

Coordenadas pela Fiocruz, há diversas redes internacionais, em alguns casos vinculadas a arranjos regionais ou inter-regionais, que atuam no suporte ao fortalecimento e à criação de institutos nacionais de saúde, apoiando a formação, o aprimoramento e a capacitação de recursos humanos nas áreas biomédicas e de saúde pública (Rins); no fortalecimento das instituições de formação técnica em saúde e no aprimoramento profissional dos trabalhadores técnicos da área, desde os auxiliares até os de nível superior (Rets); no fortalecimento das capacidades formativas das escolas nacionais de saúde pública (Resp); e na difusão da informação científica e tecnológica sobre os bancos de leite humano. No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), há três Redes Temáticas de Desenvolvimento e Investigação em Saúde (Rides Malária, Rides Tuberculose e Rides HIV/AIDS), além da Rede de Institutos de Saúde Pública CPLP (RINSP-CPLP) e da Rede de Escolas Técnicas de Saúde da CPLP (RETS-CPLP), que estão sob a coordenação do Brasil.

Diversas iniciativas internacionais também são desenvolvidas no que diz respeito ao reconhecimento da equivalência de profissões de saúde, à educação médica e à telemedicina.

d) Bancos de Leite Humano

A Rede de Bancos de Leite Humano desenvolvida pelo Brasil é a maior do mundo, transformando-se em modelo para a cooperação internacional em mais de vinte países das Américas, da Europa e da África. É conduzida por meio de parceria entre o Ministério da Saúde e a ABC. Em 2020, a OMS conferiu o Prêmio Dr. Lee Jong-wook de Saúde Pública ao pesquisador brasileiro João Aprígio de Almeida pelo trabalho à frente da Rede Brasileira de Banco de Leite Humano. Trata-se de um dos mais importantes prêmios da área da saúde. De acordo com o IPEA, todos os anos, aproximadamente 150 mil litros de leite humano são coletados, processados e distribuídos no Brasil a recém-nascidos de baixo peso internados em unidades neonatais. A tecnologia dos bancos de leite humano foi desenvolvida pela Fiocruz, instituição com grande protagonismo na ampliação dos esforços mundiais no combate à desnutrição e à mortalidade neonatal e infantil.

Por intermédio da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, foram implantados, até 2016, bancos de leite humano nos seguintes países: Moçambique, Cabo Verde, Paraguai, Peru, Argentina, República Dominicana, México, Equador, Honduras, Nicarágua, Venezuela, Panamá, Cuba, El Salvador, Colômbia e Guatemala. Bancos de leite humano também foram implementados por meio de cooperação técnica Sul-Norte, como no caso da cooperação bilateral Brasil-Portugal em Bancos de Leite Humano, existente desde o final dos anos 2000. Mais recentemente foram lançadas redes de bancos de leite humano da CPLP (2017), do BRICS (2019) e do MERCOSUL (2019), que dão continuidade a uma experiência já existente no sistema ibero-americano (Programa Ibero-Americano de Bancos de Leite Humano, lançado em 2007, que conta com a participação da Espanha).

e) Tratamento de questões de saúde no âmbito sub-regional

No âmbito do MERCOSUL, destacam-se a Reunião de Ministros da Saúde do MERCOSUL (RMS) e o Subgrupo de Trabalho nº 11 "Saúde" (que trata de harmonização de regulamentos técnicos e da coordenação de ações entre os Estados Partes no que tange a vigilância epidemiológica, serviços de atenção, avaliação de tecnologias, exercício profissional e insumos e produtos para a saúde). Ainda no MERCOSUL, vale sublinhar a existência do Comitê *Ad Hoc* de Negociação de Medicamentos de Alto Custo, subordinado à Reunião de Ministros da Saúde, e do Subgrupo de Trabalho nº 3 "Regulamentos Técnicos" (a ANVISA participa da Comissão de Alimentos), subordinado ao Grumo Mercado Comum (GMC).

No que diz respeito à UNASUL, organização de que o Brasil se dissociou em 2019, pode-se recordar o Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS) e, em especial, a instância institucional permanente a ele subordinada, o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), o qual tinha sede no Rio de Janeiro. O CSS foi criado para ser um espaço de integração em matéria de saúde, a fim de promover políticas comuns e atividades coordenadas entre os países membros. Buscava ampliar a aceitação política e social do tema, propondo que a saúde fosse vista como um importante propulsor da conciliação e integração das nações que participam do bloco. Valorizavam-se, nesse sentido, as capacidades regionais em saúde, e impulsionava-se a articulação das nações, respeitando a diversidade da região. O ISAGS foi constituído com o objetivo de ser um centro de altos estudos, de debate de políticas para o desenvolvimento de líderes e de recursos humanos estratégicos para saúde, buscando fomentar a governança em saúde nos países da América do Sul, provendo insumos para a articulação regional em saúde global. Tanto no âmbito do MERCOSUL quanto no da UNASUL, desenvolveram-se Bancos de Preços de Medicamentos.

No âmbito do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul PROSUL, um dos seis grupos de trabalho conformados trata de saúde.

No âmbito pan-amazônico, com a participação de Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), OPAS e OMS, há uma Rede Pan-Amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, além de Sistema de Vigilância em Saúde Ambiental na Região Amazônica.

f) Tratamento de questões de saúde no âmbito hemisférico

Deve-se destacar mecanismos no âmbito da OPAS e também, mas em menor grau, na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

A OPAS, fundada em 1902, é a agência de saúde pública internacional mais antiga do mundo, dedicada a melhorar as condições de saúde dos países das Américas. É uma organização

especializada em saúde que faz parte do sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), atuando como escritório regional para as Américas da OMS desde 1949. Os órgãos de governança da organização são: a Conferência Sanitária Pan-Americana, o Comitê Executivo, o Conselho Diretor e o Subcomitê de Programa, Orçamento e Administração. A OPAS exerce papel fundamental na melhoria de políticas e serviços públicos de saúde por meio da transferência de tecnologia e da difusão do conhecimento acumulado e de experiências produzidas nos países membros, um trabalho de cooperação internacional promovido por técnicos e cientistas vinculados à OPAS/OMS especializados em epidemiologia, saúde e ambiente, recursos humanos, comunicação, serviços, controle de zoonoses, medicamentos, promoção da saúde, entre outros.

O Fundo Estratégico da Organização Pan-Americana da Saúde, estabelecido em 2000, é um mecanismo regional de cooperação técnica para compras conjuntas de medicamentos essenciais e insumos estratégicos de saúde pública. Portanto, o Fundo Estratégico é um componente central da estratégia da OPAS para avançar em direção à saúde universal. O Fundo Estratégico fortalece os sistemas de gestão estratégica da oferta, proporcionando cooperação técnica para planejar a demanda, garantir o uso racional e evitar a escassez nos países das Américas. Os produtos adquiridos através do Fundo obedecem a padrões internacionais de segurança, são eficientes e de qualidade.

Em 1977, os Estados-Membros da OPAS, em conformidade com a Resolução do Conselho Diretor CD25.R27, criaram um fundo para facilitar a disponibilidade em tempo oportuno de vacinas de qualidade a preços mais baixos, o Fundo Rotativo da OPAS. Por meio dessas ações, o Fundo Rotativo da OPAS, operacional desde 1979, tem simplificado a carga administrativa e burocrática em nome dos Ministérios e Secretarias de Saúde dos países das Américas, investindo os recursos de forma custo-efetiva. Esse mecanismo de cooperação técnica está disponível para todos os entes nacionais e subnacionais (estados, províncias, departamentos, municípios, cidades, etc.) da região das Américas. Atualmente, o Fundo Rotativo já apoia 42 países e territórios a avaliarem suas necessidades e assegurarem produtos da mais alta qualidade e nos menores preços do mercado, de forma contínua.

O Brasil integra a OPAS desde outubro de 1929. Como membro da organização, participa da Conferência Sanitária Pan-americana e do Conselho Diretor. É atualmente membro do Conselho Executivo (triênio 2020-2023) e também o compôs entre 2017 e 2019. O ex-diretor da ANVISA, Jarbas Barbosa da Silva Jr., atual vice-diretor da OPAS (cargo que exerce desde 2018), foi eleito, em setembro de 2022, no âmbito da 30ª Conferência Sanitária Pan-Americana, diretor geral da organização para o período 2023-2028. Segundo nota do Itamaraty, a sua eleição "reflete o reconhecimento internacional do Sistema Único de Saúde (SUS) e da execução da diplomacia da saúde, uma das prioridades do Governo brasileiro". No Brasil, estão localizados o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde, também conhecido pelo seu nome original Biblioteca Regional de Medicina (BIREME), e o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (PANAFTOSA), ambos centros especializados da OPAS, além de escritório da OPAS e da OMS em Brasília.

No que diz respeito à CELAC, mecanismo em que a participação brasileira está suspensa, foram adotados, em 2015, o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, e, em 2017, declaração especial sobre sistemas de saúde sustentáveis.

g) Tratamento de questões de saúde em mecanismos inter-regionais

No âmbito da CPLP, são realizadas reuniões de ministros da Saúde. Existem também um Grupo de Trabalho da Saúde e um Grupo de Trabalho Permanente em Telemedicina e Telessaúde, além do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS 2018-2021) – o novo PECS-CPLP, direcionado ao período 2022-2026, passa atualmente por revisão técnica. Em 2020, à luz da pandemia, o Conselho de Ministros aprovou Resolução sobre o Reforço da Cooperação na CPLP em Situações de Emergência. Equipes técnicas estão trabalhando sobre uma proposta realista de mecanismo de apoio entre os Estados-Membros da Comunidade em situações de emergência, que levem em consideração aquilo que já vem sendo debatido nas Reuniões de Ministros de Saúde, Administração Interna e Defesa da CPLP.

No âmbito do BRICS, destacam-se as Reuniões dos Ministros da Saúde, de Altos Funcionários de Saúde, de Agências Reguladoras do BRICS de Produtos para a Saúde e do Grupo de Trabalho do BRICS sobre Biotecnologia e Biomedicina, incluindo saúde humana e neurociência, além do Plano de Cooperação em Tuberculose. Em 2020, a Rússia propôs "Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS para prevenir riscos de doenças infecciosas em massa", que ainda não foi implementado. Em março de 2022, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS, que vinha sendo gestado desde 2021, bem como a sua Iniciativa para Fortalecer a Cooperação em Vacinas e Construir Conjuntamente uma Linha de Defesa contra a Pandemia, foram lançados oficialmente. A Fiocruz foi escolhida pelo Ministério da Saúde para ser a representante brasileira no Centro de Pesquisa e em sua Iniciativa.

No IBAS, eram realizadas reuniões de ministros da Saúde, foi assinado memorando de entendimento sobre cooperação na área de saúde e medicina e houve cooperação trilateral científica e tecnológica em áreas como HIV/AIDS, tuberculose e malária.

No âmbito ibero-americano, há reuniões periódicas de ministros da Saúde.

No âmbito do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), há grupo de trabalho em ciência e tecnologia que também lida com biotecnologia aplicada à saúde.

No âmbito do relacionamento América Latina, Caribe e União Europeia (UE), aspectos de saúde pública são partes do Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e UE sobre Políticas de Drogas (Copolad).

h) Tratamento de questões de saúde em mecanismos plurilaterais e multilaterais

O G20 tem realizado reuniões de ministros da Saúde. Em 2019, os líderes comprometeram-se a aprimorar o preparo e a capacidade de resposta da saúde pública, inclusive por meio do fortalecimento de suas próprias capacidades e do apoio ao fortalecimento das capacidades de outros países, em conformidade com o Regulamento Internacional em Matéria de Saúde (2005), da OMS. Também reafirmaram compromisso de erradicar a pólio, bem como de acabar com as epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária. Declararam esperar que tivesse sucesso a Sexta reposição do Fundo Global para o combate a HIV/AIDS, Tuberculose e Malária. Em 2020 e 2021, as ações do G20 no âmbito da saúde tiveram a pandemia de COVID-19 como foco. Pode-se destacar a realização da "Cúpula de Saúde Global" em maio de 2021 e o lançamento do "Fundo para Pandemias" em 2022. Na ONU, em dezembro de 2020, foi realizada a 30ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sobre a COVID-19 (a 26ª, em 2001, foi sobre HIV/AIDS). No ano anterior, houve reunião de alto nível sobre cobertura universal em saúde.

O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês) atua desde 1996 com a missão de orientar, reforçar e apoiar os esforços mundiais para combater a doença. A representação do UNAIDS no Brasil foi estabelecida em 2000, com sede em Brasília. O Brasil fez parte da composição da Junta de Coordenação da UNAIDS até o final de 2021. Deve ser lembrado, adicionalmente, o Fundo Global de combate à AIDS, uma parceria público-privada que tem como objetivo "atrair e distribuir recursos adicionais para prevenir e tratar de HIV/AIDS, tuberculose e malária" e que financia projetos no Brasil.

A UNITAID foi criada em 2006, pelos governos do Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido, com o objetivo de contribuir para a rápida disponibilização e o acesso às tecnologias de saúde (medicamentos, métodos de diagnóstico e de prevenção) para o enfrentamento do HIV/AIDS, tuberculose e malária. O principal órgão decisório da UNITAID é o Conselho Executivo, em que o Brasil tem assento, na qualidade de membro fundador.

Ainda na ONU, questões de saúde sexual e reprodutiva são parte de iniciativas do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), inclusive no Brasil. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) está associada ao tema da saúde em razão de seu trabalho na área de nutrição.

Na década de 2000, o Brasil foi um dos impulsionadores da criação do "*Intergovernmental Working Group on Public Health, Intellectual Property and Innovation*", na OMS.

Em 2006, o chanceler do Brasil e suas contrapartes de França, Indonésia, Noruega, Senegal, África do Sul e Tailândia lançaram iniciativa sobre Política Externa e Saúde Global, que resultou em declaração ministerial no ano seguinte (Declaração de Oslo). A Declaração de Oslo afirma que a saúde como um tema de política externa necessita de um foco estratégico mais forte na agenda internacional. O Brasil exerceu a presidência de turno da iniciativa em 2018, quando escolheu como mote dos esforços conjuntos a nutrição.

Há uma série de outras instâncias em que o Brasil se engaja plurilateral ou multilateralmente na área de saúde que poderiam ser mencionadas como Arranjo Colaborativo para a Prevenção e Gerenciamento de Eventos de Saúde Pública na Aviação Civil; os foros reguladores, como a Coalizão Internacional de Pesquisa em Ciência Regulatória e a Cúpula Global em Ciência Regulatória.

Ainda no campo da saúde, o Ministério da Saúde tem relações e participações em diferentes programas, centros, convenções e organizações multilaterais, tais como: Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), Programa Especial de Pesquisa e Treinamento sobre Doenças Tropicais (TDR, na sigla em inglês), Mecanismo de Coordenação Global sobre Prevenção e Controle das Doenças Crônicas não Transmissíveis, Parceria contra a Tuberculose (*Stop TB*, na sigla em inglês), Agência Internacional para Pesquisa em Câncer (Iarc, na sigla em inglês) e Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi Alliance, na sigla em inglês).

Tangencialmente à agenda de saúde, também pode-se lembrar a Declaração de Doha sobre Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e Saúde Pública, e a Emenda do Acordo TRIPS.

i) Organização Mundial da Saúde (OMS)

A OMS é uma agência internacional especializada em saúde, fundada em 7 de abril de 1948 (que se tornou Dia Mundial da Saúde). O documento fundacional da OMS é sua Constituição, adotada pela Conferência Internacional da Saúde em 1946 por representantes de 61 Estados. Entrou em vigor em 1948. Desde então, o documento recebeu emendas. Ela é, na prática, sucessora

da Organização de Saúde da Liga das Nações (formada por Comitê de Saúde, Conselho Geral Consultivo de Saúde, Seção de Saúde do Secretariado e Comitê Consultivo do *Eastern Bureau*), estabelecida provisoriamente em 1921 e definitivamente em 1923 com base no Artigo 23 do Pacto da Liga.

Como antecedentes no século XIX, "em 1851, vinte anos após a irrupção do cólera na Europa, Paris sediou a primeira Conferência Sanitária Internacional, com o objetivo de chegar a um acordo, entre doze Estados, sobre as prescrições mínimas da quarentena marítima, a fim de 'prestar importantes serviços ao comércio e à navegação'". Em 1892, "ocorreu a sétima Conferência Sanitária Internacional, na cidade italiana de Veneza. Ao contrário dos pouco efetivos encontros anteriores, essa edição resultou em um avanço prático em escala global: o estabelecimento de uma comissão para organizar ações internacionais contra a cólera. Esse esforço coletivo resultou na criação da OPAS, em 1902, e do *Office International d'Hygiène Publique* (Escritório Internacional de Saúde Pública, em tradução livre, que existiu entre 1907 e 1946 e cujo serviço epidemiológico foi absorvido pela OMS). Ambos, inicialmente, tinham como principal função garantir que as quarentenas e demais medidas contra a disseminação da cólera fossem cumpridas".

A OMS está subordinada à ONU (o preâmbulo e o Artigo 69 da Constituição indicam que seria agência especializada), e sua sede é em Genebra, na Suíça. Ela é composta por 194 Estados-Membros e dois membros associados. "Aos seus seis escritórios regionais – África, Américas, Ásia do Sudeste, Europa, Mediterrâneo Oriental e Pacífico Ocidental – incumbe, em síntese, formular diretrizes para a respectiva região, bem como executar as decisões da sede (...), de cuja elaboração elas também participam. A OMS mantém, ainda, 150 escritórios em países, zonas ou territórios, nos quais trabalham mais de 7 mil pessoas de mais de 150 nacionalidades."

De acordo com seu sítio virtual, sua atuação está focada em cobertura universal de saúde (com base na Declaração de Almaty de 1978), emergências sanitárias e melhoria de saúde e bem-estar. Todos os membros da organização reúnem-se no marco da Assembleia Mundial da Saúde, realizada anualmente em maio, com o objetivo de estabelecer a política geral da Organização, aprovar seu orçamento e, a cada cinco anos, para eleger o diretor-geral. Seu trabalho conta com o respaldo dos 34 Estados-Membros (mandatos de três anos) do Conselho Executivo, que se reúnem duas vezes ao ano. Além disso, os trabalhos da OMS nas mais diversas áreas da saúde global têm continuidade ao longo de todo o ano. O atual diretor-geral da OMS, desde maio de 2017, é o etíope Tedros Adhanom, primeiro representante do continente africano a ocupar o cargo, que está em seu segundo mandato.

O terceiro órgão de governança da OMS é o Comitê de Programa, Orçamento e Administração, composto por 14 membros, dois por região, que se reúne duas vezes por ano. A Organização é financiada por contribuições regulares e voluntários dos Estados-Membros e também por outros doadores, inclusive privados.

Pode-se destacar o Regulamento Sanitário Internacional, instrumento jurídico internacional vinculativo para 196 países em todo o mundo, incluindo todos os Estados-Membros da OMS. Seu objetivo é ajudar a comunidade internacional a prevenir e responder a graves riscos de saúde pública que têm o potencial de atravessar fronteiras e ameaçar pessoas em todo o mundo. O Regulamento Sanitário Internacional, que entrou em vigor no dia 15 de junho de 2007, exige que os países notifiquem certos surtos de doenças e eventos de saúde pública à OMS.

O Brasil participou da Conferência Internacional da Saúde, em 1946, e é um dos fundadores da OMS. Sua criação seria resultado de demandas de Brasil, China e, segundo algumas fontes, Noruega. Durante a Conferência de São Francisco, em 1945, referências à saúde teriam sido

incorporados nos Capítulos IX e X da Carta da ONU por pedido do Brasil. Também naquela conferência, foi adotada declaração, de coautoria de Brasil (atuação do médico Geraldo de Paula Souza) e de China, em favor do estabelecimento de um organismo internacional de saúde. O decreto de promulgação da Constituição da OMS foi publicado em dezembro de 1948. De 1953 a 1973, o brasileiro Marcolino Candau foi eleito diretor-geral da OMS, engajando-se nesse período numa campanha bem-sucedida de combate à varíola em todo o mundo. O Brasil compõe atualmente o Conselho Executivo da OMS (mandato teve início em 2022 e vai até 2025), e também esteve nesse conselho entre 2013 e 2016 e entre 2017 e 2020. Entre maio de 2018 e maio de 2019, o Brasil foi escolhido para ocupar a presidência do Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde. O país não ocupava essa posição desde 1961. Em janeiro de 2020, o Brasil promulgou a versão revisada do Regulamento Sanitário Internacional, de 2005.

Em 2016, o Comitê de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional da OMS recomendou ao diretor-geral declarar o vírus Zika como "Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional". Naquele ano, o Brasil recebeu visita da diretora-geral da OMS Margaret Chan e trabalhou intensamente em parceria com a Organização, em especial na área de pesquisa para a produção de informações sobre eventuais cofatores causadores dos distúrbios associados ao vírus Zika. O Centro de Relações Internacionais da Fiocruz foi designado centro colaborador da organização nos temas de saúde global e cooperação Sul-Sul, com um Plano de trabalho de quatro anos (2014-2017). Além disso, a Fiocruz alberga outros quatro centros colaboradores da OMS: leptospirose, saúde e ambiente, escola técnica em saúde e políticas farmacêuticas.

Desde a eclosão da pandemia de COVID-19, apesar do tom crítico do Brasil em relação a determinados aspectos do trabalho da OMS, o País tem trabalhado conjuntamente com a Organização, especialmente no contexto do ACT Accelerator e da COVAX Facility.

Superada a ameaça de retirada dos EUA, o principal desafio da OMS no momento é indiscutivelmente a sua participação na gestão da pandemia de COVID-19 (inclusive em termos de recomposição do financiamento da organização), que se desdobra em vários desafios menores, como o possível descumprimento do Regulamento Sanitário Internacional pela China e os clamores pela reforma da OMS e por investigações relativas à sua atuação na pandemia. Em janeiro de 2021, equipe da OMS chegou a Wuhan para iniciar sua investigação sobre as origens da pandemia, depois de meses de negociações entre a Organização e Pequim. A equipe descartou a teoria de que o coronavírus teria vindo de um laboratório chinês, mas admitiu necessidade de investigações adicionais para identificar sua origem. O estudo da OMS sobre a origem da pandemia foi colocado em dúvida por vários países, entre os quais, os EUA, o Canadá e o Reino Unido. As incertezas também foram compartilhadas pelo próprio chefe da OMS, que diz ser necessário aprofundar a análise.

A retirada do consenso chinês, a partir de 2017, para que Taiwan pudesse participar da Assembleia Mundial da Saúde como observador, numa interpretação alargada, pode ser considerado um desafio.

No que diz respeito à reforma da OMS, não se trata apenas de discussão sobre financiamento ou estrutura, mas de dotação da Organização para poder cumprir devidamente o seu mandato. Cabe lembrar que não se trata de discussão inaugurada pela pandemia de COVID-19. A reforma está em debate desde pelo menos 1992, quando "o Conselho Executivo criou um grupo de trabalho para delinear uma 'adaptação da OMS às mudanças do mundo', apresentando 47 recomendações à Organização, o que coincide com a emergência da expressão 'reforma da OMS'". Deisy Ventura afirma que "a pandemia de gripe A (H1N1) de 2009-2010 representa, ao longo de

sua história, a maior exposição pública das disfunções da Organização. Tivemos, naquela época, a experiência tangível de que ‘a crise sanitária é uma crise epidemiológica, médica e também, indissociavelmente, uma crise política e uma crise de governo’” (Zylberman, 2012, p. 40).

Em março de 2020, a Assembleia Mundial da Saúde reconheceu a imunização contra a COVID-19 como bem público global para a saúde, embora o acesso global à imunização ainda esteja muito distante de ser alcançado. Em abril de 2020, o Chile apresentou à OMS proposta de discussão do fortalecimento da arquitetura global da saúde, por meio de um novo tratado internacional que visa fortalecer a preparação e as respostas às pandemias. Em 31 de maio de 2021, a Assembleia Mundial da Saúde decidiu discutir um novo tratado internacional sobre pandemias em uma sessão especial que foi realizada no final de novembro de 2021. Em 1º de dezembro daquele ano, os membros da OMS adotaram por consenso decisão de iniciar negociações sobre tratado internacional sobre pandemias, cuja minuta deve ser apresentada na 77a AMS, em 2024.

Entre outros desafios, pode-se lembrar os esforços para erradicação da pólio, ainda presente em países como Afeganistão e Paquistão.

II. Pandemia de COVID-19

a) COVID-19 e o Itamaraty

A pandemia de COVID-19 foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. Desde então, houve grande impacto em termos de perda de vidas, prejuízo econômico (a maior recessão global desde a Segunda Guerra Mundial) e aumento da instabilidade internacional. Guiado sob o princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Artigo 4º, IX, da Constituição Federal), o Itamaraty atuou de forma decisiva na mitigação da crise, em intensa parceria com o Ministério da Saúde.

Em 2020, foi emitida Declaração Conjunta dos Governos do Brasil e dos Estados Unidos (EUA) relativa à Cooperação em Saúde, em que se anunciou que o governo dos EUA entregou 2 milhões de doses de hidroxicloroquina (HCQ) para a população do Brasil, além de ventiladores. Outros países como a China, a Índia, a Rússia, o Reino Unido, Israel e Espanha prestaram cooperação ao Brasil em questões relacionadas à saúde na presente pandemia, assim como o Brasil prestou cooperação no mesmo contexto por exemplo ao Paraguai e a outros países (especialmente os vizinhos).

Em abril de 2021, o ministro Carlos França definiu, em seu discurso de posse, que o combate à pandemia da COVID-19 era uma das três urgências a serem enfrentadas pelo País no momento. O Ministério das Relações Exteriores foi essencial para a importação de imunizantes contra a COVID-19, assim como para a importação de insumos necessários à fabricação de vacinas, o chamado IFA (Insumo Farmacêutico Ativo). A "diplomacia da saúde" exercida pelo Itamaraty nessa esfera foi particularmente intensa com a China e a Índia, dois países-chave nas cadeias de suprimento da indústria farmacêutica mundial.

Em sua exposição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, em maio de 2021, o chanceler Carlos França resumia bem o quadro da cooperação recebida naquele momento crítico. Havia a prioridade de assegurar os insumos do "*kit* intubação", mas também se buscava ampliar as quotas de IFA recebidos de China e Índia, bem como a cooperação em termos de vacinas com países de diferentes quadrantes, como Reino Unido, Israel e Rússia – chegou a ser aventada a possibilidade de produção da *Sputinik V* no Brasil. Em junho de 2021, o Itamaraty facilitou o recebimento de bancos de células e de vírus para produção nacional de IFA da vacina AstraZeneca/Oxford, de modo que se pôde iniciar produção de vacina 100% nacional.

Foi igualmente crucial a atuação do Ministério para a coordenação do recebimento, por parte do Brasil, de doações de medicamentos, equipamentos de proteção individual (EPI), máquinas de exame e "*kits* intubação", feitas por países como EUA e Espanha. Na outra ponta, o Brasil também fez doações a 24 nações amigas, sobretudo por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que em 2020 recebeu R$ 28 milhões exclusivamente para ações humanitárias de enfrentamento da pandemia.

O Brasil, que trabalha tanto no desenvolvimento de vacinas próprias quanto na criação de capacidade tecnológica para fabricação doméstica de vacinas estrangeiras, também decidiu exportar e doar imunizantes a outros países "tão logo a produção doméstica o permitisse", dando prioridade a países da América Latina, do Caribe e da África. No final de dezembro de 2021, sob amparo da Medida Provisória nº 1.801, o Brasil anunciou sua primeira doação de vacinas para o exterior: 500 mil doses a serem exportadas para o Paraguai. Ainda no fim de 2021, o Brasil doou 10 milhões de doses para a COVAX Facility. Em janeiro de 2022, por ocasião da visita do presidente Jair Bolsonaro ao Suriname, anunciou-se também a doação de vacinas para esse país.

Em abril de 2022, foi realizada doação de US$ 86,7 milhões (a maior quantia doada por país em desenvolvimento) para a COVAX AMC[1319], que visa a distribuir doses de vacinas para países de baixa e média renda. Até o fim de 2022, por meio da ABC, em apoio ao combate à COVID-19, o Brasil já realizou doações de recursos financeiros, equipamentos, medicamentos e insumo a mais de vinte países da América Latina, África e Ásia.

Em outubro de 2022, como decorrência de engajamento do Itamaraty e de outros órgãos do governo brasileiro, concluiu-se processo de equivalência entre certificados de vacinação contra a COVID-19 entre Brasil e União Europeia (UE), com a publicação da Decisão de Execução nº 1948 da Comissão Europeia. Com isso, o Certificado Nacional de Vacinação COVID-19 emitido pelo ConecteSUS pode ser utilizado nas mesmas condições que o Certificado Digital COVID da UE, facilitando o fluxo de pessoas entre as partes caso seja necessário reintroduzir novas medidas de restrições de viagem.

b) COVID-19 e a atuação consular do Ministério das Relações Exteriores

Foi intensa também a atuação do Itamaraty na esfera consular, a fim de socorrer os brasileiros expatriados. Houve cooperação internacional para a repatriação de cidadãos como medida de emergência no contexto da pandemia. O Itamaraty integrou o "Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional", um mecanismo interagência criado para facilitar a coleta e a sistematização de dados sobre os brasileiros retidos no exterior em função da pandemia. Foram criados grupos de trabalho para plantões consulares e designados funcionários para atuarem 24 horas por dia, sete dias por semana no atendimento ao público. Ao todo, foram repatriados quase 39 mil brasileiros; desse total, mais de 8 mil foram repatriados em 37 voos fretados diretamente pelo Ministério.

c) COVID-19 e MERCOSUL

No âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), entre as ações mais recentes, destacam-se a aprovação da Declaração Presidencial sobre a Recuperação Pós-Pandemia, em dezembro de 2021, por ocasião da LIX Cúpula de Presidentes, e a consequente realização, em junho de 2022, do Seminário Internacional "Políticas de Recuperação Econômica e Inovações em Matéria de Proteção Social para Mitigar os Efeitos da Pandemia de COVID-19 no MERCOSUL". No documento aprovado em 2021, os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai manifestaram solidariedade pelas vítimas e famílias atingidas; enfatizaram que a América do Sul foi particularmente afetada pela pandemia; e coincidiram em que o avanço do processo de vacinação é imprescindível para a retomada econômica.

Em novembro de 2021, o Brasil sediou o evento "Seminário Técnico sobre Acesso a Vacinas COVID-19: Estratégias Nacionais e Possibilidades de Expansão da Capacidade Produtiva Regional". No mesmo mês, em reunião entre os ministros da Saúde do MERCOSUL, aprovou-se declaração conjunta que pede pelo fortalecimento dos complexos industriais de saúde para aumentar a capacidade produtiva regional de imunizantes e de tecnologias de saúde.

[1319] O Compromisso de Mercado Antecipado da COVAX (COVAX AMC) é um mecanismo financeiro inovador para apoiar a participação de 92 países de renda baixa e média na *COVAX Facility* e para ajudar a garantir o acesso global e equitativo às vacinas COVID-19.

A primeira declaração do MERCOSUL sobre o combate à pandemia foi aprovada em março de 2020, já prevendo medidas como facilitação do retorno de cidadãos para seus locais de origem ou residência e sinalização da necessidade de linhas de crédito.

Em abril de 2020, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a destinação imediata de US$ 6 milhões do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para o combate à COVID-19, além de aprovar um fundo adicional de US$ 10 milhões para o mesmo fim.

Ainda, pode-se mencionar que no MERCOSUL, utilizaram-se recursos do FOCEM, para medidas de teste e prevenção contra a COVID-19, por meio do projeto multilateral de pesquisa, educação e biotecnologias aplicadas à saúde, e defendemos manutenção do transporte rodoviário de cargas.

d) COVID-19 e o PROSUL

O foco do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) em 2020 e 2021 foi a colaboração no combate à pandemia, mediante busca de fontes de financiamento para necessidades comuns. Chefes de Estado e de Governo do Foro reuniram-se extraordinariamente em 2020 e em 2021 para discutir a pandemia de COVID-19. Foram delineadas cinco mesas de trabalho para facilitar a cooperação no combate à pandemia: mesa de trânsito de pessoas; de epidemiologia e dados; de compras conjuntas; de trânsito de bens; e de acesso a crédito de fundos internacionais.

Na Declaração da III Cúpula Presidencial do PROSUL, ocorrida na Colômbia em janeiro de 2022, destacou-se a resposta do grupo à crise sanitária, que incluiu desde o diálogo político e a cooperação entre os países até iniciativas como o "*Proyecto de Escalamiento de Capacidades de Inmunización*", que foi lançado em agosto de 2021, envolvendo os países do PROSUL mais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), e visa a contribuir para a geração de capacidade de produção sustentável de vacinas na região.

e) COVID-19 e a OPAS

No âmbito da OPAS, o destaque ficou por conta do Fundo Rotativo para Compra de Vacinas, que consiste em um mecanismo de cooperação técnica regional que facilita o acesso oportuno e estável a vacinas de qualidade a preços baixos para os programas nacionais de imunização dos Estados-Membros. A OPAS apoiou as iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility da OMS. Por meio do Fundo Rotativo, a OPAS é a agência designada na região americana para intermediar a adesão de países interessados ao COVAX Facility.

Em setembro de 2021, a OPAS, em parceria com a OMS, selecionou a Argentina e o Brasil (por meio da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz) para a instalação de dois centros de desenvolvimento e produção de vacinas com tecnologia de RNA mensageiro (mRNA).

f) COVID-19 e os bancos multilaterais e regionais

Internamente, recursos de bancos multilaterais e regionais foram valiosos para o enfrentamento da pandemia. Em maio de 2020, o governo aprovou o "Programa Emergencial de Apoio a Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela COVID-19", que, ao todo, contou com US$ 4 bilhões para serem aplicados em programas como o Bolsa-Família e seguro-desemprego.

Os recursos vieram da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), do BID, do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), do Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW, na sigla em alemão) e do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD).

g) COVID-19 e o G20

Em 2020, emitiu-se no começo da pandemia Declaração sobre COVID-19 em Cúpula extraordinária dos líderes. Em abril, os ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais do agrupamento adotaram uma Plano de Ação, que vem sendo atualizado, com objetivo de ajudar a impulsionar a cooperação econômica internacional durante a crise e manter as condições para uma forte recuperação. O Plano estabeleceu os princípios-chave que estão orientando a resposta do G20 e compromissos voltados a salvaguardar a saúde, a atividade econômica e a estabilidade financeira. Na Declaração de Riade, na cúpula do agrupamento, a parte inicial, intitulada "Enfrentando o desafio juntos", foi dedicada aos esforços de concertação e cooperação diante da pandemia, assim como as seções temáticas específicas do texto geralmente lhe faziam referência. Em setembro de 2020, o Brasil apoiou o documento "Ações do G20 para apoiar o comércio e investimentos mundiais em resposta à COVID-19", aprovado em Riade. O documento prevê ações coletivas em regulação e facilitação do comércio, transparência, operação de redes logísticas, etc.

Em maio de 2021, o G20 realizou "Cúpula da Saúde Global". O ministro Carlos França representou o Brasil na Cúpula Mundial de Saúde do G20, então já sob a presidência italiana. Em seu discurso, França criticou a desigualdade no acesso a vacinas, insumos, testes e tratamentos contra a COVID-19; destacou que a Constituição Federal garante acesso universal a serviços de saúde; e elogiou esforços empreendidos pela OMS no combate à pandemia. Segundo França, a aceleração do processo de vacinação depende da adoção de medidas concretas, como o fortalecimento da produção internacional de vacinas e a facilitação de acordos de licenciamento e de transferência de tecnologia. Os líderes do G20 se comprometeram com uma série de ações para acelerar o fim da crise da COVID-19 em todos os lugares e se preparar melhor para futuras pandemias. Os líderes adotaram a "Declaração de Roma", comprometendo-se com princípios comuns para superar a COVID-19 e prevenir e se preparar para futuras pandemias.

Em 2022, o G20 acordou em estabelecer um fundo para pandemias, que será utilizado de forma comum para atenuar o descompasso anual em financiamento de preparação e resposta a pandemias – estimado em US$ 10 bilhões pela OMS e pelo Banco Mundial –, recompor o sistema de saúde e fechar a lacuna orçamentária nos próximos cinco anos, tendo por base o tratamento da pandemia do COVID-19 nos últimos dois anos. O fundo foi lançado no mesmo ano, com o nome de "Fundo Intermediário Financeiro para Preparação e Resposta a Pandemias", conhecido também como "Fundo para Pandemias", tendo como sede o Banco Mundial. Na Declaração de Bali, da Cúpula do G20 em 2022, a iniciativa foi saudada e afirmou-se que já há promessas de doações no valor aproximado de US$ 1,4 bilhão.

h) COVID-19 e a OMC

No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em outubro de 2020, a África do Sul e a Índia pediram um *waiver* das proteções do acordo, mas houve pouco avanço nesse sentido até meados de 2021, principalmente por causa da oposição da UE e de países como Reino Unido e Suíça. Até maio de 2021, os EUA também se opunham, mas flexibilizaram sua posição.

De meados de 2021 até a XII Conferência Ministerial da OMC (MC12) as negociações avançariam e uma proposta de consenso, menos abrangente do que aquela apresentada em outubro de 2020, seria apresentada na Ministerial.

O Brasil defendeu um relaxamento das proteções no seio de uma "terceira via". A diplomacia brasileira apoiou ainda propostas apresentadas pela diretora-geral Ngozi Okonjo-Iweala no sentido de identificar, nos mais diversos mercados, capacidade ociosa para produção de vacinas, bem como de incentivar acordos de licenciamento voluntário e de transferência acelerada de tecnologias e insumos. Pouco mais de um mês depois da posse de Okonjo-Iweala, ocorrida em março de 2021, o Brasil copatrocinou iniciativa intitulada "Ampliando a Atuação da OMC nos Esforços Globais para a Produção e Distribuição de Vacinas e de Outros Produtos Médicos Contra a COVID-19", junto de Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Nova Zelândia, Noruega e Turquia, que defendeu o engajamento imediato da OMC nas negociações para ampliação da produção e distribuição de vacinas e medicamentos que possam contribuir para a superação da pandemia.

Na MC12, ocorrida em junho de 2022, destaca-se o apoio brasileiro à Iniciativa de Comércio e Saúde lançada pelo Grupo de Ottawa e à adoção de *waiver* a vacinas de COVID-19 ("Decisão Ministerial sobre o Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – TRIPS"), menos abrangente que aquela de África do Sul e Índia.

i) COVID-19 e a OMS

Deve-se destacar a participação do Brasil nos esforços do ACT Accelerator e à COVAX Facility. O *Access to COVID-19 Tools Accelerator* ou *Global Collaboration to Accelerate the Development, Production and Equitable Access to New COVID-19 diagnostics, therapeutics and vacines* (ACT Accelerator) é uma iniciativa de cooperação global inovadora para acelerar o desenvolvimento, a produção e o acesso equitativo aos testes, tratamentos e vacinas para a COVID-19, lançado no final de abril de 2020, em um evento coorganizado pelo diretor-geral da OMS, o presidente da França, o presidente da Comissão Europeia e a Fundação Bill & Melinda Gates, como resposta a um chamado do G20. Reúne governos, cientistas, empresas, sociedade civil, filantropos e organizações de saúde globais, como a Fundação Bill & Melinda Gates, *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI), *Foundation for Innovative New Diagnostics* (FIND), Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi, na sigla em inglês), Fundo Global, UNITAID, Wellcome, OMS e o Banco Mundial. Ele tem quatro pilares: diagnóstico, tratamento, vacinas e sistemas de saúde.

O COVAX Facility é o pilar de vacinas do ACT Accelerator, coliderado por três das organizações supramencionadas: CEPI, Gavi e OMS, com apoio de distribuição do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês). Dentro do pilar, a Gavi criou o COVAX Facility, uma espécie de "consórcio" que tem como objetivo maximizar as chances de as pessoas nos países participantes obterem acesso às vacinas COVID-19 do modo mais rápido, justo e seguro possível. Trata-se de um mecanismo a que países podem destinar recursos para a aquisição e distribuição de vacinas para aqueles que não têm (ou têm poucos) recursos ou capacidade para negociar, adquirir e distribuir por conta própria. Ao aderir ao mecanismo, os países e economias participantes não só têm acesso ao maior e mais diversificado portfólio de vacinas COVID-19 do mundo, mas também a um portfólio gerenciado ativamente. O Facility monitora continuamente o cenário das vacinas contra COVID-19 para identificar as candidatas mais adequadas e trabalha com os fabricantes para incentivá-los a expandir sua capacidade de produção antes de as vacinas

receberem a aprovação regulatória. Busca garantir vacinas para ao menos 20% das populações dos países. A adesão brasileira ao COVAX Facility, feita em setembro de 2020, restringiu-se a uma cobertura vacinal para 10% de sua população, ou 42,5 milhões de doses.

Em março de 2021, o Brasil recebeu o primeiro carregamento de doses da vacina AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19 provenientes do COVAX Facility. De acordo com o contrato de adesão do Brasil à iniciativa, firmado em 25 de setembro de 2020, o país teria acesso a 42,5 milhões de doses de vacinas contra a COVID-19. No entanto, após receber quase 14 milhões de doses do COVAX Facility, o Brasil decidiu, no final de 2021, doar as doses restantes que receberia daquele mecanismo. Como já mencionado, a entrega dos imunizantes ficou a cargo do Fundo Rotatório da OPAS.

Em maio de 2020, a OMS lançou a iniciativa *COVID-19 Technology Access Pool* (C-TAP), que visa a expandir a oferta de produtos de combate à COVID-19 a fim de facilitar um acesso oportuno e equitativo a esses bens, por meio de medidas como compartilhamento de propriedade intelectual, compartilhamento de dados, verificação de fornecedores de qualidade, etc.

O Brasil também participa dos ensaios clínicos "Solidariedade" e é um dos signatários do *Solidarity Call to Action*, no âmbito da OMS. Os primeiros visam a testar a eficácia de diferentes tratamentos para a COVID-19. O segundo é liderado pelo presidente da Costa Rica e reúne dezenas de países que conclamam os principais *stakeholders* e a comunidade internacional a se comprometerem a realizar uma série de ações que são urgentemente necessárias para promover a compilação e a difusão de conhecimentos, propriedade intelectual e dados.

j) COVID-19 e outras iniciativas internacionais

No contexto da COVID-19, pode-se mencionar o *Ministerial Coordination Group on COVID-19* (MCGC), criado em março de 2020 por iniciativa do Canadá, que conta com a participação do chanceler brasileiro, para coordenação de esforços de países como África do Sul, Alemanha, Austrália, Coreia, França, Itália, México, Reino Unido e Turquia.

O Brasil participou ainda do Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a COVID-19, realizado virtualmente em agosto de 2021, em iniciativa promovida pela China. Na ocasião, o ministro França destacou, mais uma vez, a necessidade de um acesso global equitativo a vacinas, assim como o engajamento brasileiro nas iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility e o apoio brasileiro ao C-TAP. Houve novo pedido para que os países desenvolvidos procedam à transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, passo essencial para a promoção da saúde global. Este ponto tem sido particularmente destacado pelo Itamaraty com frequência em seus posicionamentos multilaterais sobre a crise sanitária.

5.9. Democracia

I. Democracia e ONU

a) Democracia no Sistema ONU

A Carta das Nações Unidas (ONU) não menciona o termo democracia, tendo em conta que entre os membros fundadores havia governos não democráticos. Entretanto, o preâmbulo faz referência aos povos – e a própria Organização faz referência às nações – como um aceno ao princípio democrático. De acordo com a própria Organização, a ONU não advoga por modelo específico de governo, mas busca promover a governança democrática como parte dos esforços em prol da igualdade, da segurança e do desenvolvimento humano.

Em 1996, dando seguimento às suas agendas (Agenda para Paz, Agenda para o Desenvolvimento), o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros-Ghali lançou a Agenda para a Democratização. Foi desdobramento de seu relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) chamado "*Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies*" (A/50/332).

Em 1988, com apoio da ONU, foi realizada a primeira edição, com apenas treze participantes, da *International Conference of New or Restored Democracies*. É um dos antecedentes do processo que culminará na Agenda para a Democratização. Até 2007, foram realizadas seis dessas conferências. A sétima esteve prevista para 2010, na Venezuela, mas não há informações conclusivas sobre a sua realização.

Desde 1988 também, a AGNU vem buscando adotar pelo menos uma resolução anualmente que trata de algum aspecto da democracia.

Diversas instâncias da ONU lidam com questões relacionadas à democracia, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês), o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e o Departamento de Operações de Paz (DPO, componente importante da reconstrução pós-conflito e da consolidação da paz, no contexto de operações de paz, é a organização de eleições). Pode-se destacar dois elementos em particular: assistência eleitoral e o Fundo Democrático.

A ONU realiza atividades de assistência eleitoral (missões eleitorais) em mais de 60 países todos os anos, seja a pedido do membro seja com base em mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou da AGNU. A assistência inclui assessoria, logística, treinamento, educação cívica, aplicativos de informática e missões de observação de curto prazo. A ONU também se esforça para desenvolver capacidades em relação ao ambiente político geral. Isso envolve trabalhar com eleitores, mídia, partidos políticos, sociedade civil, bem como o parlamento e o judiciário. De acordo com a própria ONU, a assistência eleitoral tem sido um componente crucial e bem-sucedido na manutenção e consolidação da paz e no estabelecimento e aprofundamento da governança democrática. A assistência eleitoral envolve vários programas, fundos, agências e departamentos. O subsecretário-geral para Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz é o ponto focal da ONU para assistência eleitoral. A Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) avalia as necessidades eleitorais, desenvolve a política eleitoral e mantém a memória institucional. O PNUD fornece assistência técnica e promove a participação de mulheres, jovens e outros grupos sub-representados nas eleições; também coordena o apoio dos doadores. Em

ambientes de manutenção da paz ou pós-conflito, os componentes militares e policiais das missões de manutenção da paz apoiam as agências nacionais encarregadas de garantir a realização das eleições. A ONU também tem parceria com outras organizações regionais, intergovernamentais e não governamentais envolvidas na assistência eleitoral.

No que diz respeito ao Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF, na sigla em inglês), ele financia projetos que capacitam a sociedade civil, promovem os direitos humanos e estimulam a participação de todos os grupos nos processos democráticos. Atualmente, por exemplo, o UNDEF financia projetos para mobilizar os jovens para as eleições na Côte d'Ivoire e para envolver os homens na promoção da igualdade de gênero na Palestina. A maior parte dos fundos do UNDEF vai para organizações locais da sociedade civil em países nas fases de transição e consolidação da democratização. Desde sua criação em 2005, o UNDEF já apoiou mais de 880 projetos em mais de 130 países, com um valor total de quase US$ 220 milhões. Até agora, foi apoiado por mais de 45 governos. Os maiores doadores são os EUA, a Suécia, a Índia e a Alemanha. No caso do Brasil, diversos projetos foram financiados pelo UNDEF, nas áreas de transparência e prestação de contas públicas em educação, monitoramento da atividade legislativa e incremento da participação de mulheres em eleições municipais. Para as eleições municipais de 2020, foi desenvolvido projeto para que cidadãos pudessem apoiar propostas de políticas públicas no Rio de Janeiro. No mesmo ano, também foi aprovado projeto que visa fortalecer organizações da sociedade civil brasileiras para acompanhar a implementação das recomendações de direitos humanos da Revisão Periódica Universal (RPU) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 2015, a Agenda 2030 reafirmou os compromissos assumidos anteriormente na Cúpula Mundial de 2005 e na Declaração do Milênio. Na Agenda 2030, expressa-se o desejo por "um mundo em que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, bem como um ambiente propício nos níveis nacional e internacional, constituam elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, além do crescimento econômico inclusivo e sustentado, desenvolvimento social, proteção ambiental e erradicação da pobreza e da fome". O tema da participação política plena e efetiva das mulheres também aparece na Agenda 2030, sob o ODS 5, e é uma das áreas de atuação da ONU Mulheres.

Em 2017, a AGNU estabeleceu o 15 de setembro como Dia Internacional da Democracia.

Ainda no Sistema ONU, destacam-se os inúmeros documentos que tratam da democracia na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), como o Plano de Ação Global sobre Educação para os Direitos Humanos e a Democracia (1993) e a Declaração (1994) e o Marco Integrado de Ação (1995) sobre Educação para Paz, Direitos Humanos e Democracia.

b) Democracia e direitos humanos no Sistema ONU

No que diz respeito aos principais documentos de direitos humanos da ONU, o Artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) menciona a ideia de sociedade democrática, assim como o Artigo 21 trata de participação eleitoral e da vontade do povo como fundamento da autoridade dos poderes públicos. A ideia de sociedade democrática também está em três artigos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), associada ao direito de reunião e de associação. Convenções específicas de direitos humanos traçam alguma relação entre esses direitos e a democracia, como as de direitos políticos para mulheres.

Em 1993, na Declaração de Viena, a democracia é reconhecida como um dos princípios da ordem internacional. Ademais, afirma-se que "a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas".

Quanto aos órgãos de monitoramento de direitos humanos no sistema universal, é importante mencionar o trabalho da antiga Comissão e do atual Conselho de Direitos Humanos (CDH). Por vários anos, a AGNU e a antiga Comissão se esforçaram para recorrer a instrumentos internacionais de direitos humanos para promover um entendimento comum dos princípios e valores da democracia. Como resultado, em 2000, a Comissão recomendou uma série de medidas legislativas, institucionais e práticas para consolidar a democracia. Além disso, em 2002, a Comissão declarou os seguintes elementos essenciais da democracia: respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; liberdade de associação; liberdade de expressão e opinião; acesso ao poder e seu exercício de acordo com o Estado de Direito; a realização de eleições livres e justas periódicas por sufrágio universal e por voto secreto como expressão da vontade do povo; um sistema pluralista de partidos e organizações políticas; a separação de poderes; a independência do judiciário; transparência e responsabilidade na administração pública; imprensa livre, independente e pluralista.

Desde a sua criação em 2006, o CDH adotou várias resoluções destacando a relação interdependente e de reforço mútuo entre a democracia e os direitos humanos. Exemplos recentes incluem as Resoluções 19/36, 28/14, 34/31, 40/9 e 46/4 (2021) sobre "Direitos humanos, democracia e Estado de Direito", e 55/11 (2022), intitulada "Promovendo uma ordem internacional democrática e equitativa". Na Resolução 28/14, adotada em 26 de março de 2015, o CDH decidiu criar um Fórum sobre Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito. O objetivo do fórum é "fornecer uma plataforma para promover o diálogo e a cooperação em questões relativas à relação entre essas áreas" e "identificar e analisar as melhores práticas, desafios e oportunidades para os Estados em seus esforços para garantir o respeito pelos direitos humanos, democracia e Estado de Direito". A primeira edição do fórum aconteceu em 2016, sob o tema "*Widening the Democratic Space: the role of youth in public decision-making*". A segunda edição do fórum aconteceu em 2018, sob o tema "*Parliaments as promoters of human rights, democracy and the rule of law*". A terceira edição, que deveria ser realizada em 2020, mas foi adiada para novembro de 2021, teve o tema "*Equal access to justice for all: a necessary element of democracy, rule of law and human rights protection*". A quarta edição, em novembro de 2022, teve como tema "*Strengthening democracies to build back better: challenges and opportunities*".

Outras resoluções que podem ser destacadas são aquelas patrocinadas pelo Brasil sobre a incompatibilidade entre racismo e democracia (a última em 2018) ou aquelas relacionadas a direitos humanos associados à democracia, como liberdade de opinião, de expressão e de associação.

II. Cúpula da Democracia

a) Objetivos

A Cúpula da Democracia foi um evento virtual realizado nos dias 9 e 10 de dezembro de 2021, sob iniciativa dos Estados Unidos (EUA). Foi a concretização de uma proposta de campanha de Biden, que inclusive considerava a realização de uma segunda cúpula, talvez presencial, no fim de 2022 – o que não ocorreu. O evento reuniu governos, sociedade civil e o setor privado para discutir três temas:

1) defesa contra o autoritarismo;
2) combate à corrupção; e
3) promoção dos direitos humanos.

O governo Biden solicitou que os participantes apresentassem iniciativas domésticas e internacionais para fazer frente a esses três desafios. A Cúpula dá início a um "ano de ação" para implementar as propostas apresentadas, cujo cumprimento será avaliado na cúpula seguinte.

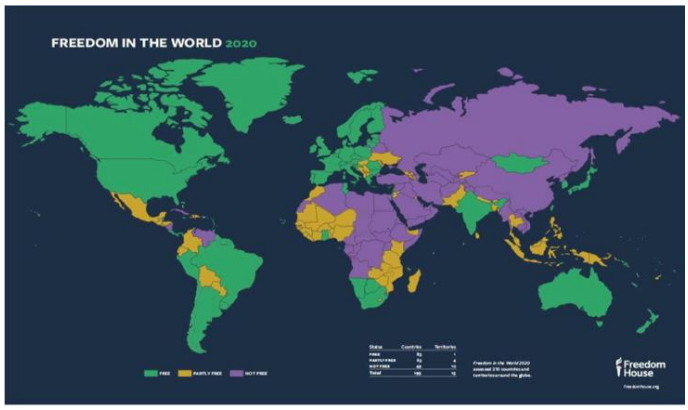
b) Participantes

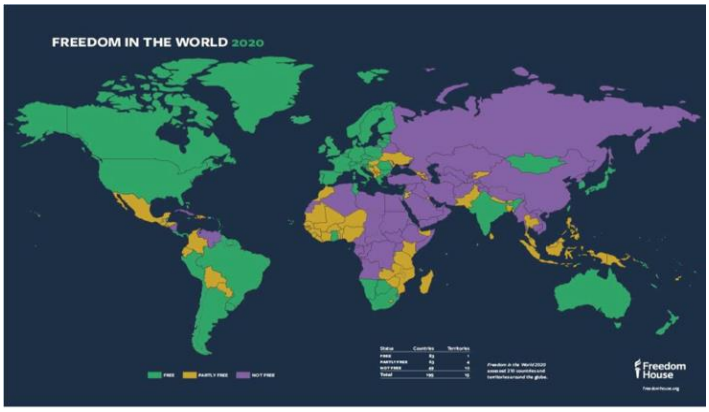
Foram convidados 112 países de todas as regiões do mundo, embora os critérios de escolha não tenham sido aparentemente coerentes. Ausências de destaque são China e Rússia, adversários geopolíticos dos EUA; Turquia, Egito e Arábia Saudita, tradicionais aliados dos EUA no Oriente Médio; e Vietnã, no Sudeste Asiático. Convites que geraram polêmica foram os de países classificados como não livres pela organização não governamental (ONG) *Freedom House*, como República Democrática do Congo (RDC) e Iraque, e de alguns parcialmente livres que passaram por retrocessos democráticos recentes, como o Paquistão. Há, também, contrastes interessantes, como a ausência da Hungria, mas não da Polônia, e do Azerbaijão, mas não da Armênia.

Fonte: *The Economist*, a partir de dados da *Freedom House*

Antes da realização do encontro, a ONG *Freedom House* divulgou avaliações sobre a situação da democracia em cada um dos 112 países convidados, classificando-os entre livre, parcialmente livre e não livre. Segundo a ONG, a democracia está em retrocesso, e o autoritarismo está em ascensão há quinze anos consecutivos. Ela estima que menos de 20% da população mundial vive em países considerados livres, em comparação com 39% no ano passado: essa é a menor marca desde 1995. A grande variação deve-se, sobretudo, ao rebaixamento da Índia da

posição de país livre para parcialmente livre. Alguns outros países que caíram de classificação foram Peru (livre para parcialmente livre), Zimbábue (parcialmente livre para não livre) e Tailândia (parcialmente livre para não livre). Houve, por fim, países que tiveram retração de sua avaliação, apesar de não terem caído de classificação, como é o caso dos próprios EUA.





Fonte: *Freedom House*

c) Reações à Cúpula da Democracia

Um dos pontos mais criticados da realização da Cúpula foi a prerrogativa dos EUA de escolherem os participantes e a ausência de critérios coerentes e transparentes para essa escolha. Criticou-se, inclusive, que os EUA poderiam ter convidado mais países cujos regimes políticos estejam fragilizados democraticamente. Isso serviria de incentivo para coibir pretensões de governantes autoritários de ampliar seu poder ou até mesmo de aprimorar os sistemas políticos de seus países.

Entre as ausências de destaque, estiveram Rússia e China. Os embaixadores desses países para os EUA publicaram um artigo em que criticaram a realização do evento, fundada em uma "mentalidade de Guerra Fria". Ambos enquadraram os regimes políticos de seus países como democracias – a China fala de uma "democracia socialista integral" ("*whole-process socialist democracy*") – e ressaltaram que há muitas formas de se expressar a democracia. Afirmaram que a democracia se reflete não só na política doméstica, mas também nas relações internacionais. A atuação externa de alguns países, implementada mediante uma "diplomacia baseada em valores", seria contrária à não intervenção em assuntos internos e claramente antidemocrática. Exemplos são os bombardeios da Iugoslávia e as intervenções militares no Iraque, no Afeganistão e na Líbia. Ambos pediram, assim, que os países procurem atuar nas relações internacionais com base no respeito mútuo e na cooperação benéfica a todos e buscar a coexistência harmônica entre países com sistemas sociais, ideologias, histórias, culturas e níveis de desenvolvimento distintos.

A manifestação de analistas de diferentes regiões expressou as diferentes preocupações que estão associadas a essa cúpula. Na África, retrocessos democráticos são agravados pelo acesso ainda limitado a vacinas e a consequente dificuldade em promover uma recuperação econômica. Na Europa, a cúpula teve pouca repercussão entre os veículos midiáticos, talvez associada à intenção crescente da região de obter maior autonomia estratégica em relação aos EUA. Entre os países latino-americanos, não se pode vincular a participação no evento a um alinhamento aos EUA, pois grande parte dos países da região têm laços cada vez mais estreitos com a China.

Entre a sociedade civil, a realização da Cúpula foi vista com ceticismo, apesar do reconhecimento de que o evento foi simbólico da inflexão na política externa norte-americana de

retomar um maior engajamento dos EUA no plano multilateral. Houve descrença generalizada em relação à capacidade da reunião de atingir resultados concretos, além da percepção de que não houve participação suficiente de atores não estatais na programação oficial.

Também foi observado que os EUA não estão em posição para liderar essa iniciativa por meio do exemplo, já que, desde a invasão do Capitólio, a situação política interna do país continua a mesma. Há ainda, entre o Partido Republicano, elementos que se recusam em admitir a gravidade do evento e até mesmo em aceitar que as eleições não foram acometidas de fraude.

d) Análises sobre a Cúpula da Democracia

As análises sobre a Cúpula se centraram em algumas críticas principais. Primeiro, muitos analistas ressaltaram a incongruência na lista de convidados, com base nas próprias avaliações divulgadas pela *Freedom House* sobre o estado da democracia nos países participantes (*e.g.* ausência da Hungria, mas presença da RDC, que tem uma nota pior). Segundo, questionou-se a capacidade do evento de atingir resultados concretos, o que poderá ser melhor avaliado na próxima reunião. Terceiro, houve ceticismo em relação às verdadeiras motivações para a realização da cúpula: muitos países, até mesmo participantes (*e.g.* França), consideraram que o evento poderia ser percebido mais como um reforço da divisão na disputa de poder entre EUA *versus* China e Rússia, em vez de um evento com genuínas intenções em favor da democracia. Isso teria pouco efeito sobre muitos dos países participantes, a exemplo dos latino-americanos, que têm relações cada vez mais estreitas com a China.

Artigo de opinião do *New York Times* observou que Rússia e China, mesmo ao criticarem o evento, não rejeitam a democracia, tanto é que qualificam seus regimes políticos como democráticos. Artigo da *Foreign Policy* ressaltou a forte reação da China à Cúpula. O governo do país realizou um evento similar uma semana antes e publicou relatórios sobre as qualidades da democracia chinesa e as debilidades da democracia norte-americana. Motivações potenciais para essa reação seriam o convite a Taiwan para participar da cúpula ou a participação de um amplo número de países em desenvolvimento que mantêm relações próximas com a China, como Angola e Argentina.

e) Anúncios na Cúpula da Democracia

Em suas falas durante a cúpula, Biden e Harris enfatizaram a necessidade de os EUA se posicionarem como defensores da democracia, além da importância de facilitar o direito de voto a todos cidadãos norte-americanos, com o anúncio de duas propostas de lei: o "*Freedom to Vote Act*" e o "*John Lewis Voting Rights Advancement Act*". Harris também destacou, em seu pronunciamento, o retorno dos EUA ao CDH. O governo norte-americano anunciou a destinação de até US$ 424,4 milhões para a Iniciativa Presidencial para Renovação Democrática, com projetos em cinco áreas essenciais a uma governança transparente e responsável: 1) apoio à mídia livre e independente; 2) combate à corrupção; 3) reforço de reformadores democráticos; 4) desenvolvimento de tecnologias para a democracia; 5) defesa de eleições e processos políticos livres e justos. A maior parte dos recursos será distribuída através da *U.S. Agency for International Development* (USAID) e do Departamento de Estado.

Apesar dos esforços de Biden em convocar os países a apresentarem propostas concretas em prol dos temas tratados na cúpula, praticamente nenhum país divulgou compromissos concretos por escrito, que poderiam servir de referência para avaliar o êxito da iniciativa na cúpula futura. O

site oficial da cúpula apresenta compromissos voluntários de cerca de 60 países, incluindo o Brasil. Alguns países apresentaram esses compromissos nas intervenções feitas durante o evento.

III. Índices de democracia e estado da democracia no mundo

A democracia sofreu mais reveses em 2021, com a porcentagem de pessoas que vivem em uma democracia caindo para bem abaixo de 50% e com regimes autoritários ganhando terreno. O último relatório da *Economist Intelligence Unit* (EIU) conclui que a democracia experimentou seu maior declínio anual desde 2010, quando o colapso financeiro global aumentou seu descrédito. A pontuação do índice caiu para todas as regiões, exceto para o Leste Europeu[1320], com as medidas relacionadas à pandemia da COVID-19 restringindo as liberdades individuais. De acordo com o *ranking*, os países mais bem classificados são: Noruega, Nova Zelândia, Finlândia, Suécia e Islândia. República Centro-Africana (RCA), República Democrática do Congo (RDC), Coreia do Norte, Myanmar e Afeganistão, por sua vez, são os países mais mal avaliados.

A EIU classifica os regimes em quatro tipos:

1) Democracias plenas: países onde as liberdades civis e as liberdades políticas fundamentais são respeitadas; existem sistemas válidos de freios e contrapesos governamentais; existem problemas limitados no funcionamento democrático; a mídia é diversificada e independente;
2) Democracias imperfeitas: países onde as eleições são justas e livres; as liberdades básicas são respeitadas, mas podem ter problemas; há problemas no funcionamento da governança;
3) Regimes híbridos: países onde fraudes ou irregularidades eleitorais ocorrem regularmente; a pressão é aplicada à oposição política, a corrupção é generalizada, e o Estado de Direito tende a ser fraco; a mídia é pressionada e assediada; há problemas no funcionamento da governança:

[1320] Acerca do Leste Europeu, deve-se ponderar que, embora se trate da única região que não registrou declínio na pontuação, seu desempenho atual está bem abaixo da média registrada em 2006, quando o índice foi publicado pela primeira vez. Além disso, o estado da democracia nessa região é pior do que em todas as outras regiões, exceto a África Subsaariana, o Oriente Médio e o Norte da África. Com exceção dos "regimes autoritários" na região da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), os países do Leste Europeu geralmente pontuam bem em termos de processo eleitoral e pluralismo, com sistemas políticos competitivos e eleições livres e justas. Esses mecanismos democráticos formais, no entanto, coexistem com um mau funcionamento do governo: corrupção e falta de transparência são comuns em toda a região, e a confiança nos governos tende a ser baixa. Muitos cidadãos dessa região têm baixa confiança na democracia como forma de governo e acreditam que a governança democrática leva a um desempenho econômico ruim. Treze países do Leste Europeu melhoraram sua pontuação no Índice de Democracia em 2021, com destaque para Macedônia do Norte, Moldávia e Montenegro, que se tornaram democracias imperfeitas. Em onze países, houve piora no desempenho, sendo que o maior declínio ocorreu no Quirguistão. Ainda não existem "democracias plenas" na região. As pontuações de Hungria e Polônia diminuíram ligeiramente. A Hungria, cuja pontuação tem diminuído constantemente desde 2006, adotou novas emendas constitucionais em dezembro de 2020 sobre várias questões, como casamento e educação dos filhos, que foram implementadas sem consulta pública e enquanto o país estava em estado de emergência. Em setembro de 2021, a Polônia declarou seu primeiro estado de emergência desde os tempos comunistas para conter passagens ilegais na fronteira com Belarus, estabelecendo uma zona de exclusão para conter migrantes, e restringiu o acesso de jornalistas e ONGs humanitárias. A Ucrânia é classificada como "regime híbrido", e sua pontuação caiu de 5,81 em 2020 para 5,57 em 2021, deixando-a ainda mais abaixo do limite de 6,00, acima do qual os países são classificados como "democracia imperfeita". A pontuação da Rússia, um "regime autoritário", era de 3,31 pontos em 2020 e caiu para 3,24 em 2021, com o acirramento da repressão à oposição, aos meios de comunicação e a organizações independentes. Além disso, o Parlamento do país restringiu ainda mais o pluralismo político e a independência da mídia. A prisão de Alexei Navalny, figura proeminente da oposição, levou a uma onda de protestos que foram fortemente reprimidos. O governo também ampliou sua lista de "agentes estrangeiros", o que restringiu severamente a operação da mídia independente e de organizações de direitos humanos. Em dezembro de 2021, ocorreu o fechamento de uma conceituada organização de direitos civis, o International Memorial, em mais um movimento contra vozes dissidentes no país.

4) Regimes autoritários: países onde o pluralismo político é inexistente ou limitado; a população é governada por monarquias absolutas ou ditaduras, e infrações e abusos das liberdades civis são comuns; as eleições não são justas ou livres (se ocorrem); a mídia é estatal ou controlada direta ou indiretamente pelo regime dominante; o sistema judiciário não é independente; críticas ao governo são censuradas.

Em 2021, 37% da população mundial viviam sob um regime autoritário, e apenas 6,4% viviam em democracias plenas.

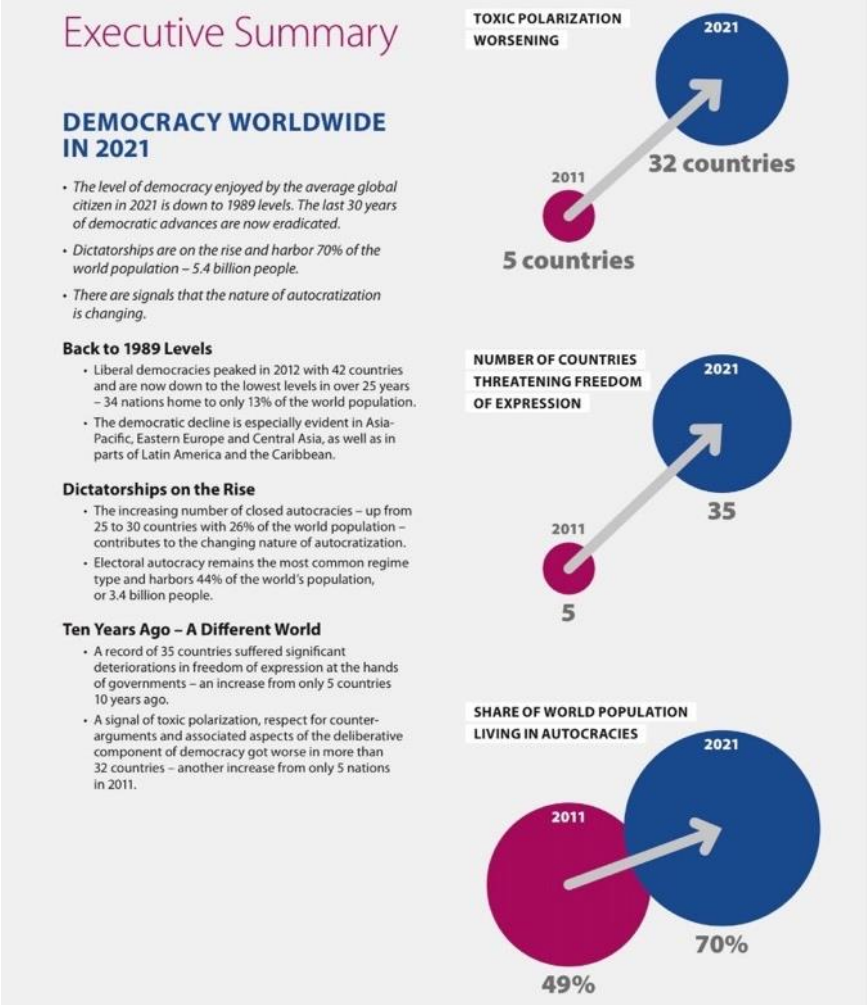
Em 2015, o acadêmico estadunidense Larry Diamond cunhou a expressão "recessão democrática" para descrever o recuo global da democracia desde 2006. Seu diagnóstico foi confirmado pelos resultados do Índice de Democracia da EIU nos últimos quinze anos, durante os quais 108 dos 167 países (65%) abrangidos registaram declínio na sua pontuação total do índice ou estagnaram. Além disso, nenhuma região do mundo conseguiu melhorar sua pontuação média desde 2006. As regiões com pior desempenho, medidas pelo tamanho do declínio em sua pontuação média entre 2006 e 2021, são a América do Norte[1321] e a Europa Ocidental[1322], lar das democracias mais antigas e desenvolvidas. Dos 59 países (35% do total) cobertos pelo índice que melhoraram sua pontuação entre 2006 e 2021, a maioria está em regiões em desenvolvimento. As regiões com pior desempenho são as mais desenvolvidas: tanto o Canadá quanto os EUA regrediram desde 2006, e 19 dos 21 países da Europa Ocidental registraram declínios em suas

[1321] Em 2021, a América do Norte manteve seu lugar como a região mais bem classificada no Índice de Democracia. A pontuação, no entanto, caiu consideravelmente em comparação com 2020. A mudança foi impulsionada por um desempenho mais fraco do Canadá em 2021, mas o país mantém sua posição na categoria "democracia plena". Os EUA continuam atrás do Canadá, caíram uma posição e permanecem na categoria "democracia falha". A pontuação dos EUA para participação política permanece entre as mais altas do mundo e está em seu nível mais alto desde que o Índice foi lançado. Os americanos se envolveram muito mais na política nos últimos anos. A eleição presidencial de novembro de 2020 atraiu a maior participação eleitoral desde 1900, com mais de 66% dos eleitores votando. Os EUA também pontuam muito bem em liberdades civis, processo eleitoral e pluralismo. O ano passado destacou a resiliência das instituições democráticas do país. A cultura política continua a categoria mais fraca para os EUA. A coesão social entrou em colapso, e o consenso desapareceu em questões fundamentais, como resultados eleitorais e práticas de saúde pública. Apenas 55% dos americanos acreditam que Biden venceu legitimamente as eleições de 2020, apesar de não haver evidências de fraude eleitoral. Em 2021, os direitos reprodutivos ressurgiram como um ponto de inflamação adicional, com quase vinte estados promulgando mais de cem novas restrições ao aborto. O Canadá continua tendo uma pontuação alta, graças ao histórico de governo democrático e estável do país, que apresenta o melhor desempenho em processo eleitoral e pluralismo (10,0) e participação política (8,89). A pontuação do Canadá, no entanto, caiu ligeiramente em comparação com 2020, devido a uma decisão do Tribunal Superior de Quebec para manter a recente proibição da província de usar símbolos religiosos em certos empregos de serviços públicos.

[1322] Na Europa Ocidental, a Espanha foi rebaixada a democracia imperfeita devido a sua pontuação em independência judicial, que se relaciona com o episódio da nomeação de novos magistrados ao Conselho Geral da Magistratura, órgão que atualmente funciona de forma interina, pois ainda não houve acordo sobre a nomeação de novos juízes. Além disso, o país vem sofrendo com o aumento da fragmentação parlamentar, com uma série de escândalos de corrupção e com o crescente nacionalismo regional na Catalunha. A Espanha foi o único país da região a ser rebaixado por tipo de regime em 2021, mas a maioria dos países registrou pequenas oscilações para baixo em suas pontuações, o que reflete as prolongadas consequências políticas da pandemia de coronavírus. Muitos países estão lutando para resolver problemas sociais que foram exacerbados pela pandemia, o que tem minado a confiança no governo e nas instituições. No Reino Unido, isso se combinou com uma percepção crescente da falta de transparência e com um escândalo sobre financiamento de partidos. Houve declínio da pontuação do Reino Unido, de 8,54 para 8,10. Enquanto isso, os partidos populistas continuaram se concentrando nas preocupações públicas sobre imigração e ampliaram seu escopo para atrair eleitores frustrados com a imposição de restrições pandêmicas. Os partidos céticos em relação às vacinas obtiveram ganhos eleitorais substanciais na Áustria e na Itália em 2021, e protestos eclodiram em vários países (incluindo Países Baixos e França) por causa da vacinação. A Turquia é o único "regime híbrido" na região e registrou grande declínio em sua pontuação na última década, refletindo o governo cada vez mais autocrático de seu presidente. Há, também, acentuado enfraquecimento da confiança do público no governo, muito devido à corrupção generalizada.

pontuações. Apesar do progresso alcançado em uma minoria de países, no geral, parece claro que a maioria das democracias, sejam elas classificadas como “democracias plenas” ou “democracias imperfeitas”, está lutando em várias frentes: constata-se que as liberdades civis estão sendo corroídas; direitos democráticos básicos estão sendo revertidos; a confiança no governo e nos partidos despencou; o apego das pessoas à democracia está enfraquecendo; a democracia não está dando resultado para muitas pessoas; há um descontentamento causado por motivos econômicos; e há certo apelo crescente de ideias não democráticas.

O relatório do *V-Dem Institute*, da Universidade de Gotemburgo, apresenta as seguintes constatações acerca da democracia em 2021, que corroboram os dados trazidos pela EIU:



Fonte: *Democracy Report 2022, V-Dem*

A Freedom House mede o nível de governança democrática em 29 países da Europa Central e da Ásia Central, por meio de seu relatório anual *Nations in Transit*. A pontuação da democracia incorpora classificações separadas sobre governança nacional e local, processo eleitoral, mídia independente, sociedade civil, estrutura judicial e independência e corrupção. De acordo com seu último relatório, apenas Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Tchéquia são democracias consolidadas, enquanto Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão são regimes autoritários consolidados.

A região da América Latina e Caribe[1323] sofreu grande revés em 2021, de acordo com o relatório da EIU. Sua mudança de pontuação foi o maior declínio experimentado por qualquer região desde o início da medição do Índice de Democracia, em 2006. Houve rebaixamento de cinco países em termos de tipos de regime (um de "completo" a "defeituoso", três de "defeituoso" a "híbrido" e um de "híbrido" a "autoritário"). Em 2021, a região apresentou o maior número de países que registraram rebaixamentos de dois dígitos, com sete países caindo no *ranking* entre dez e vinte posições, e vários outros caindo oito posições. A pontuação da região em todas as categorias do índice piorou em 2021, liderada por um declínio acentuado na pontuação da cultura política. Isso reflete o descontentamento público com o tratamento da pandemia de coronavírus, que amplificou uma tendência pré-existente de crescente ceticismo sobre a capacidade dos governos democráticos de resolver os problemas da região e de crescente tolerância à governança autoritária. O compromisso cada vez mais fraco da América Latina com uma cultura política democrática abriu espaço para o crescimento de populistas não liberais. A Guiana foi uma exceção à regra regional, melhorando sua pontuação e subindo dez posições no *ranking*. De acordo com o Latinobarómetro, 72% dos latino-americanos não estão satisfeitos com o funcionamento da democracia. Para eles, há uma crise de representação, já que os governantes trabalham por interesses privados. A crise da COVID-19 e suas consequências macularam ainda mais as democracias latino-americanas. As intermitências políticas na região estão atreladas ao fato de que as disputas eleitorais são distorcidas por concorrentes que não aceitam a derrota, mas a região foi capaz de demonstrar uma vitalidade democrática surpreendente nos últimos 40 anos. O Brasil está na 47ª posição (de 167 países analisados pela EIU) e é considerado uma democracia imperfeita (atrás de Uruguai [13º] e Costa Rica [20º], únicas democracias plenas na região, do Chile [25º] e da Jamaica [42º]). O país piorou sua pontuação, ao cair de 6,92 pontos em 2020 para 6,86 em 2021 (mesma pontuação de 2017 e 2019 e a menor desde 2006, quando o índice foi criado). Apesar de ter piorado seu resultado individual no ano passado em relação a 2020, o Brasil subiu duas posições no *ranking*, porque outros países registraram quedas mais significativas. A maior pontuação do Brasil foi 7,38 pontos, nos anos de 2006, 2008 e 2014, quando o País foi classificado na 42ª, 41ª e 44ª posição, respectivamente.

No que diz respeito à África, o relatório do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) constata que a democracia na África está em declínio, com resultados eleitorais contestados, aumento da insegurança, tentativas de reverter os limites do mandato presidencial e ressurgimento dos militares em transferências de poder e outras formas de mudanças inconstitucionais de governo. O número de regimes autoritários é preocupante, tendo aumentado

[1323] Em Cuba, o governo revolucionário se mantém no poder, sem que as aspirações de parte da juventude que sai às ruas para protestar sejam atendidas. Em El Salvador, o presidente Nayb Bukele utiliza seu poder para questionar a separação dos poderes e já usou as Forças Armadas para intervir no Parlamento. No ano passado, ele editou dois decretos que aposentou, compulsoriamente, cerca de um terço dos juízes do país. No Haiti, o caos político continua após o assassinato do presidente Jovenal Moïse em julho de 2021, e a atuação de grupos criminosos e a presença de corrupção generalizada tornam difícil o dia a dia de uma população que vive majoritariamente na miséria. Em Honduras, depois do golpe contra Zelaya em 2009, as eleições presidenciais de 2009, 2013 e 2017 foram marcadas por fraudes eleitorais em favor do candidato conservador eleito, em um contexto de violência e corrupção. A vitória de Xiomara Castro, no ano passado, pode pôr fim a essa espiral de conspirações. Na Nicarágua, Daniel Ortega voltou ao poder em 2007, e seu governo tornou-se cada vez mais repressivo. As eleições no país não são competitivas devido à desqualificação dos opositores. Em 2018, revoltas tomaram conta do país por causa de uma reforma das aposentadorias, e elas foram duramente reprimidas. Em 2021, Ortega foi reeleito, sendo que 39 de seus prováveis opositores não puderam concorrer. Na Venezuela, em 2022, a guerra na Ucrânia suscitou uma aproximação inesperada entre os EUA e o país, afastando, ainda mais, a perspectiva de mudança de regime. Maduro pode tirar proveito da demanda crescente de petróleo para ajustar a economia do país.

ligeiramente, mas continua sendo uma sombra do que era nas décadas de 1970 e 1980. As transições pacíficas na Tanzânia e na Zâmbia são desenvolvimentos positivos no continente. Em alguns países, como África do Sul, Malawi e Quênia, o Judiciário e o Parlamento mantiveram-se firmes diante de excessos do Executivo. As instituições judiciais regionais defenderam firmemente a importância do acesso à *internet* e dos direitos digitais para os cidadãos. A tendência crescente de mobilização cidadã em todo o continente mostrou a resiliência das pessoas e suas aspirações democráticas, apesar dos esforços de certos governos para fechar o espaço cívico. Percebem-se uma tendência crescente de corrupção em compras relacionadas à COVID-19, a brutalidade policial e um espaço cívico cada vez menor. Os transtornos causados pelos bloqueios no início da pandemia também levaram a um aumento da violência contra as mulheres, a desculpas governamentais para reprimir a dissidência e à exacerbação das desigualdades sociais. Um dado notável de 2021 foi o número de golpes no continente, particularmente na África Ocidental. Naquele ano, os militares tomaram o poder no Mali e na Guiné, e um golpe também foi tentado por militares no Níger (derrotado pela guarda presidencial). Houve também um golpe de Estado no Sudão. Em janeiro de 2022, foi a vez de Burkina Faso, onde uma multidão comemorou o golpe de Estado após a queda do presidente. Quando colocado em contexto, no entanto, esse declínio democrático ocorre após mais de uma década de progresso, que tornou o continente muito mais democrático do que em qualquer outro momento de sua história. Desde 2000, a África tem apresentado avanços ao se afastar da "cultura golpista" da região. O declínio na incidência de golpes e nas tentativas de golpes nas últimas décadas foi marcado pela transição, na Nigéria**,** do regime militar para o civil em 1999. Este país, entretanto, mostra-se cada vez mais incapaz de atuar como mediador de poder regional, devido, em grande parte, às múltiplas questões de segurança que enfrenta. Para muitos países vizinhos, a Nigéria tornou-se uma fonte de instabilidade. Além disso, a disseminação de grupos jihadistas em toda a África Ocidental levou ao aumento das tensões entre governos e militares, criando as condições para maiores atritos entre as elites concorrentes.

Quanto aos países do Oriente Médio e do Norte da África, a maioria ainda vive a mesma dinâmica que domina a região há décadas: regimes antidemocráticos que geralmente não respondem às necessidades dos segmentos mais pobres e vulneráveis da sociedade e que apresentam forte tendência a restringir direitos básicos. Na última década, no entanto, tornou-se claro que a demanda por democracia e por mudanças está fortalecendo-se. Melhorias moderadas em relação à participação das mulheres foram observadas em toda a região nos últimos anos. Embora a COVID-19 tenha revertido alguns dos ganhos alcançados, o progresso continua em ritmo lento, mas constante. A democracia, no entanto, continua a ser um objetivo distante. Muitas eleições são realizadas com o único objetivo de manter os regimes existentes no poder. Outro desafio que a região enfrenta é a constante deterioração da liberdade de imprensa. A pandemia da COVID-19 permitiu que os governos impusessem mais restrições a pessoas e instituições, sem fornecer assistência efetiva aos milhões de pobres marginalizados. Alguns países, como Iêmen, Líbia, Palestina e Síria, ainda sofrem com conflitos ou ocupações, com pouca ou nenhuma esperança de que qualquer solução seja alcançada no futuro próximo.

No que diz respeito à China, o gigante asiático frustrou as expectativas daqueles que acreditavam que o país se tornaria mais democrático à medida que se tornasse mais rico. Pelo contrário, tornou-se menos livre. A China é classificada como um "regime autoritário", tem uma pontuação total de 2,21 e ocupa a 148ª posição (de 167). Apresenta pontuação de 0,00 para processo eleitoral e pluralismo e de 0,88 para as liberdades civis. Segundo o relatório, o Estado chinês não pratica a tolerância religiosa, usa rotineiramente a tortura, e os direitos de propriedade

não são garantidos. As únicas liberdades civis de que os cidadãos chineses desfrutam são as de segurança básica e liberdade para estudar, trabalhar e viajar (embora estas possam ser limitadas pelo Estado). A melhor pontuação do país é em “funcionamento do governo” (4,29). A China fica atrás das principais potências ocidentais nessa rubrica não porque sua burocracia seja ineficiente, mas devido à ausência de quaisquer mecanismos de prestação de contas, freios e contrapesos ou transparência. Em Hong Kong, as autoridades chinesas continuam restringindo as liberdades civis, e muitos candidatos e partidos de oposição foram proibidos de participar nas eleições locais. Sob pressão do governo chinês, as autoridades agiram contra vários meios de comunicação e grupos independentes que defendiam maior autonomia para o território. Na China continental, a ampliação da ingerência do governo no processo de tomada de decisões corporativas privadas resultou no enfraquecimento dos direitos de propriedade privada, o que levou ao decréscimo da pontuação desse indicador.

IV. Política externa brasileira e democracia

a) Democracia na política externa brasileira

A consolidação da democracia como pilar da política externa brasileira representa um fenômeno recente e de maturação lenta, cuja explicação reside em três fatores: oscilação do próprio regime democrático brasileiro, restabelecido somente na década de 1980; existência de uma tensão entre o engajamento democrático e os princípios da soberania nacional e da não intervenção em assuntos internos; e relativa ausência do tema entre as prioridades da agenda externa, tradicionalmente voltada para a busca do desenvolvimento.

A redemocratização promoveu um redesenho da inserção internacional do País e ensejou a incorporação da democracia como um dos pilares da política exterior brasileira. Esse movimento ocorreu inicialmente por meio de um comprometimento democrático, materializado na chamada renovação de credenciais, cujo objetivo era recuperar a credibilidade do País no plano multilateral e oferecer garantias de não retrocesso. Dentre as medidas adotados estão: transformação do discurso diplomático na temática dos direitos humanos (fim da chamada "longa noite"); adesão à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (1985); encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta de adesão aos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 (1986); início de gestões para que o País aderisse ao Pacto de São José da Costa Rica (1986); início de uma cooperação com a então Comissão de Direitos Humanos; transição de uma posição soberanista para uma posição aberta e construtiva na temática ambiental.

Em seguida, o País adotou progressivamente uma postura de engajamento democrático, expressa no compromisso com a promoção e a proteção da legitimidade democrática para além de suas fronteiras. Para a Academia, esse comportamento decorre da consolidação de um pensamento liberal-democrático na chancelaria cuja concepção de autonomia passaria pela integração do País ao arcabouço de princípios então emergentes e do aumento da pressão da sociedade civil sobre a formulação da agenda diplomática em um cenário de cosmopolitização e de dissolução das fronteiras entre política doméstica e externa.

Contudo, tal engajamento não foi irrestrito, pois exigiu um equilíbrio entre os compromissos com a democracia e o respeito aos princípios da soberania nacional e da não intervenção em assuntos internos. Como resultado, o Brasil adotou uma agenda de promoção de valores democráticos baseada em certas premissas: rejeição de medidas unilaterais de condenação ou constrangimento; adoção de uma postura propositiva e moderada quando da eclosão de crises intraestatais; exercício de eventual mediação somente em caso de convocação; valorização de mecanismos regionais de ação coletiva e promoção da democracia (como as cláusulas democráticas); prestação de cooperação técnica destinada à capacitação de instituições democráticas; e participação em missões de observação eleitoral.

A premissa de rejeição de medidas unilaterais de condenação ou constrangimento, corolário do princípio da não intervenção em assuntos internos, foi gradualmente relativizada pela diplomacia brasileira, sobretudo em relação ao continente latino-americano. Primeiro, por meio da vinculação do processo de integração regional à promoção de valores democráticos: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surge não apenas como uma estratégia econômica, mas também como um instrumento de consolidação da democracia e da estabilidade regional. Segundo, pela adoção de uma postura mais assertiva em defesa de governos democraticamente eleitos, fazendo uso de sua influência em prol da reversão de quadros de erosão democrática no Paraguai (1996), na Venezuela (2002 e 2016-presente), em Honduras (2009), no Paraguai (2012) e na Nicarágua

(2018-presente). Sobre as cláusulas democráticas de mecanismos e organizações de escopo regional e sub-regional, ver o tomo 4.

b) Democracia como eixo de ação da política externa do governo Bolsonaro

No governo Bolsonaro, a agenda democrática permaneceu como um eixo importante da política externa brasileira (é um dos quatro eixos que se conjugam em um conceito unificador, a liberdade), entretanto a sua abordagem sofreu certas alterações.

Em apresentação à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) da Câmara dos Deputados, em 27 de março 2019, o ex-ministro das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, afirmou: "Em primeiro lugar, a defesa e promoção da democracia. Estamos focando no tema democracia como pilar fundamental de tudo o que fazemos, e acreditamos que deva ser um pilar não simplesmente nos assuntos internos, mas um princípio a guiar-nos na nossa relação com o exterior. Um país democrático tem o interesse e o dever de ajudar a promover a democracia em sua região e ao redor do mundo, porque, ao se mover dentro de um ambiente democrático, os interesses são sempre mais bem atendidos".

Na esfera regional, o engajamento em defesa da democracia se tornou mais assertivo, como revela a condução das crises na Venezuela e a na Nicarágua, a adoção de uma postura crítica em relação ao regime cubano e a sua atuação nos foros regionais. No caso venezuelano, a atuação do Grupo de Lima e do Brasil no sistema interamericano em favor da democracia na Venezuela, bem como do reconhecimento de Juan Guaidó, como presidente encarregado daquele país, com base no texto constitucional venezuelano, e o apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, apresentada pelo governo Trump, são exemplos de iniciativas em âmbito regional para a promoção da democracia. Como exemplo do caso cubano, o voto contrário à resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que demandou o fim do bloqueio econômico, comercial e financeiro contra a ilha em 2019, seguido de abstenção na votação de resolução de mesmo teor que ocorreu em 2021. Em relação a atuação em foros regionais, é possível citar a criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), onde a defesa da democracia e a promoção do respeito aos direitos fundamentais ganharam centralidade, a saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), justificada, em parte, pela sua inação frente à crise venezuelana, e a suspensão da participação na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em virtude da falta de resultados "na defesa de democracia ou em qualquer outra área".

De acordo com o ex-chanceler, falando à CRE no Senado em 2020, a democracia "é fundamental para a nossa atuação, antes de tudo, na nossa própria região. Parece-nos que é impossível avançar no desejo de integração da América Latina, entre os países latino-americanos – que também é um requisito constitucional –, sem a democracia. É impossível transformar, ajudar a transformar a região numa região como pretendemos todos que seja, de paz e prosperidade, se não trabalharmos dia e noite pela plena vigência da democracia em todos os países da região. Isso muito especialmente hoje, porque regimes totalitários da região, particularmente a Venezuela, não só negam a liberdade ao seu próprio povo, mas estão intimamente associados à criminalidade, ao narcotráfico, ao terrorismo e procuram espalhar esses malefícios, esses flagelos por todo o continente. Então, não poderemos viver tranquilos na região enquanto tivermos esse tipo de regime às nossas portas. De modo que, para 2020, assim como fizemos ao longo de 2019, seguiremos plenamente engajados, em vários foros, na defesa da democracia: na Organização dos Estados Americanos (OEA); no Grupo de Lima; no criado no ano passado PROSUL, novo conceito de

integração sul-americana; no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); no contexto da cooperação hemisférica para o combate ao terrorismo, e tantos outros".

Segundo o ex-chanceler Araújo, ainda falando em março de 2020, "estamos convencidos de que uma libertação da Venezuela, um retorno da Venezuela à democracia trará uma nova realidade a toda a região, abrirá finalmente as portas para que a América do Sul, especialmente, se torne talvez o principal novo polo dinâmico da economia mundial, baseado nos princípios democráticos. Essa nossa perspectiva, no eixo da democracia, tem a ver também com outros princípios daqueles enunciados no Artigo 4º da Constituição Federal, como o da prevalência dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos. Ambos esses princípios são, hoje, claramente, continuamente negados pelo regime venezuelano ao seu próprio povo e, como dizia, com a perspectiva de exportar essa negação dos direitos humanos e da autodeterminação para o conjunto da região. De modo que nos associamos aqui, claramente, fazemos questão de ligar a nossa atuação nesse eixo a princípios fundamentais estabelecidos na Constituição. Continuaremos atuando junto com o governo legítimo da Venezuela, constitucional. É importante sempre frisar: existe um governo constitucional na Venezuela, com o qual nós nos relacionamos. É um governo que hoje não tem alguns, a maioria dos instrumentos de facto (os instrumentos, sobretudo o aparato de repressão, continuam nas mãos do regime), mas nós, também seguindo a inspiração da Constituição, estamos com o lado do direito, e não com o lado da força. Também, ainda na região, continuaremos acompanhando com muito interesse, com muita atenção, a evolução na Bolívia. Acreditamos que há uma evolução muito positiva, um clima de pleno respeito à Constituição, legalidade, na preparação das eleições que terão lugar naquele país em maio. Acreditamos que a Bolívia está no bom caminho e, como também é um país vizinho, um país com o qual o Brasil tem a sua maior fronteira, acompanhamos com a maior atenção, e é de todo o interesse do Brasil ver uma Bolívia democrática, pacífica, cooperando com o Brasil em todas as áreas".

Para além do seu entorno estratégico, o País continuou a adotar uma posição mais moderada. Primeiro, manifestou-se de maneira comedida em relação a determinadas crises intraestatais (demonstração de preocupação, defesa de uma solução pacífica e negociada, expectativa de respeito aos direitos fundamentais, chamado à restauração da normalidade democrática). Esse posicionamento foi adotado, com pequenas variações, em diversas ocasiões: adiamento das eleições na Líbia (nota nº 183/2021), situação no Sudão (nota nº 133/2021), situação no Afeganistão (nota nº 103/2021), cúpula da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre Myanmar (nota. n. 48/2021), situação em Myanmar (nota n. 29/2021), situação em Belarus (nota nº 93/2020), anúncio de formação de governo de transição no Sudão do Sul (nota nº 36/2020), formação de Novo Governo do Líbano (nota nº 15/2020). Segundo, evitou comentar supostas violações de franquias democráticas que ganharam destaque na imprensa, como a situação em Hong Kong. A aprovação de leis que reduzem o exercício de direitos políticas na ilha, como a Lei Patriota (março de 2021), foi condenada por vários países. O Brasil, contudo, preferiu se abster e não divulgou nenhuma nota oficial sobre a questão. Ao fazer um balanço do seu período como chanceler, Ernesto Araújo afirmou que manteve relações produtivas com a China e que evitou "atritos em torna das questões de Hong Kong, Taiwan e Xinjiang, que hoje opõem a maioria dos países democráticos do mundo ao país asiático".

Apesar desses elementos de continuidade, o País buscou reforçar o compromisso com a democracia em âmbito global por meio de suas relações bilaterais e da participação em diferentes iniciativas. No primeiro caso, o compromisso com valores democráticos ganhou destaque em comunicados conjuntos e se fez presente na formulação do Diálogo de Parceria Estratégia Brasil-Estados Unidos (EUA), que instituiu o "apoio à governabilidade democrática" como um pilar da

relação. Como exemplo, a Declaração Conjunta Brasil-Colômbia por ocasião da visita do presidente Iván Duque ao País (nota nº 121/2021) cita a "centralidade atribuída pelas sociedades colombiana e brasileira aos valores de democracia". No segundo, destaca-se a criação do Diálogo Trilateral Brasil-EUA-Japão (JUSBE, na sigla em inglês), iniciativa de coordenação e cooperação destinada ao "fortalecimento da governança democrática", e a participação do país na Cúpula da Democracia. Destaca-se igualmente a continuidade da participação do Brasil em missões eleitorais, seja na região, como foi o caso de Bolívia e Guiana recentemente, seja em outros países amigos, como Guiné-Bissau em 2019, assim como ao recebimento de missão eleitoral da OEA em 2018, 2020 e 2022 e à cooperação técnica e material prestada na área eleitoral.

c) Brasil e organizações e coalizões voltadas para a democracia

A União Interparlamentar (UIP) é uma organização internacional que congrega parlamentos nacionais, fundada em 1989. Tem 179 membros, incluindo o Brasil. A democracia representativa é um de seus temas de trabalho, e a promoção da governança democrática é um de seus objetivos. Em 1997, adotou a Declaração Universal sobre a Democracia. Em 2002, tornou-se observador permanente da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2022, a AGNU adotou, como o faz há duas décadas, resolução (76/270) sobre as relações entre a ONU, os parlamentos nacionais e a UIP, copatrocinada pelo Brasil. Esta é a última de uma série de resoluções que destaca a cooperação da ONU com parlamentos – aprovam-se resoluções nesse sentido desde 2002. A UIP organiza periodicamente o "*World Conferences of Speakers of Parliament*".

Desde 2016, o Brasil é parte do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA, na sigla em inglês), com sede na Suécia. É organização internacional intergovernamental, estabelecido em uma conferência ocorrida em Estocolmo, em 27 de fevereiro de 1995. Possui, desde 2003, a condição de observador na AGNU. Os objetivos do Instituto são:

1) promover e fomentar a democracia sustentável em todo o mundo;
2) melhorar e consolidar os processos eleitorais democráticos em todo o mundo;
3) ampliar o entendimento e promover a execução e difusão das normas, regras e diretrizes que se aplicam ao pluralismo multipartidário e aos processos democráticos;
4) fortalecer e apoiar a capacidade nacional de desenvolver toda a gama de instrumentos democráticos;
5) proporcionar um lugar de encontro para intercâmbios entre todos os participantes em processos eleitorais, no contexto da construção democrática de instituições;
6) incrementar o conhecimento e melhorar a aprendizagem sobre os processos eleitorais democráticos; e
7) promover a transparência e a prestação de contas, o profissionalismo e a eficiência no processo eleitoral, no contexto do desenvolvimento democrático.

A *Community of Democracies* (CoD) é uma coalização global intergovernamental de países democráticos, criada com o objetivo de promover democracia e fortalecer normas e instituições pelo mundo. A CoD é composta por representantes governamentais e organizações da sociedade civil, que se reúnem através de conferências ministeriais bienais. Os membros da CoD são países que atendem aos padrões democráticos estabelecidos e adotados nas cúpulas da CoD realizadas em Varsóvia, em 2000 (quando de seu estabelecimento), e em Seul, em 2002. O Brasil foi signatário da declaração de Varsóvia e, embora não integre o seu Conselho Diretor, tem participado como observador, incluindo em reuniões ministeriais. A última (décima) ocorreu em 2021 e foi sediada pela Romênia (seria em 2020, mas foi adiada em razão da pandemia).

Há ainda outras organizações ou coalizões inter-regionais, minilaterais ou multilaterais de que o Brasil participa que congregam elementos de participação democrática, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as Cúpulas Ibero-Americanas e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), mas que não têm a democracia em si como razão de ser.

d) Brasil e a Cúpula da Democracia

A participação brasileira na Cúpula da Democracia insere-se no contexto de consolidação da agenda democrática na atuação diplomática do País e ocorreu por meio da realização de um discurso presidencial e da apresentação de compromissos voluntários.

A fala do presidente Jair Bolsonaro foi bastante breve e inteiramente dedicada à política doméstica. Primeiro, exaltou a iniciativa como uma oportunidade para renovar o compromisso com a defesa da democracia, o combate à corrupção e à proteção dos direitos humanos. Em seguida, reforçou o comprometimento democrático do País ao mencionar a Constituição Federal como o alicerce da democracia brasileira e ao defender a promoção de uma cultura do diálogo, a valorização da liberdade de expressão e o respeito às liberdades de todos os brasileiros. Por fim, citou medidas específicas do seu governo, como a criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a prioridade conferida ao combate à corrupção, materializada no lançamento do Plano Anticorrupção e na criação do Sistema de Integridade Pública do Governo Federal (Sipef).

Os compromissos voluntários assumidos pelo País representam diretrizes gerais, dotadas de pouca concretude, priorizaram medidas de caráter doméstico e dividem-se em três eixos:

1) fortalecimento da democracia:
   a) garantir eleições livres e justas por meio do fortalecimento de instituições e dos processos eleitorais;
   b) ampliar a participação das mulheres na política (menção à expansão recente do número de mulheres no congresso nacional);
   c) salvaguardar a liberdade de expressão de acordo com a legislação nacional e padrões internacionais;
   d) garantir o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação;
   e) assegurar que a internet continue sendo uma plataforma de diálogo e debate democrático;
   f) engajar-se em iniciativas regionais e internacionais em prol da promoção do respeito ao Estado de Direito e aos princípios democráticos (único compromisso que abrange a agenda externa do País).
2) avanço dos direitos humanos:
   a) continuar a proteger o direito à vida, à liberdade e à segurança individual;
   b) reforçar medidas de combates a crimes violentos, de repressão à tortura e de garantia do devido processo legal;
   c) fortalecer iniciativas para promover a inclusão social, aliviar a fome e fomentar o desenvolvimento humano;
   d) intensificar ações de proteção aos direitos de grupos e de pessoas em situação de vulnerabilidade;
   e) tomar medidas adicionais para garantir e promover os direitos humanos das mulheres;
   f) proteger os direitos dos povos indígenas, em consonância com os compromissos internacionais do Brasil;

g) redobrar esforços de combate ao racismo, discriminação, xenofobia e formas correlatas de intolerância, incluindo o antissemitismo;
h) adotar e implementar medidas para fortalecer e proteger as famílias.

3) combate à corrupção:
   a) continuar a promover políticas e medidas nacionais abrangentes destinadas a combater a corrupção e o suborno;
   b) fomentar a cooperação entre autoridades nacionais, sociedade civil e instituições nacionais de DH no combate à corrupção;
   c) tomar medidas de promoção da transparência, responsabilidade e acesso a informações públicas;
   d) promover o uso de novas tecnologias para prevenir, detectar e investigar a corrupção;
   e) promover a implementação interna de instrumentos bilaterais, regionais e internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (promulgada em 2006), a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (promulgada em 2000) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada em 2002).

5.10. Tribunal Penal Internacional (TPI)

a) Marcos da discussão sobre responsabilização criminal de indivíduos no DIP

O pós-Segunda Guerra Mundial é um marco para a discussão da responsabilização criminal de indivíduos perante o Direito Internacional, embora haja antecedentes que remontam à Guerra Franco-Prussiana e à Primeira Guerra Mundial: a Comissão de Responsabilidades dos Autores da Guerra e o Artigo 227 do Tratado de Versalhes, que, com base na irrelevância da qualidade oficial, previu o julgamento do imperador alemão Guilherme II; e a tentativa de convenção para a criação de corte penal internacional em 1937 no âmbito da Liga das Nações (LDN).

Em agosto de 1945, Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), Reino Unido e França firmam a Carta do Tribunal Internacional Militar ("Carta de Londres" ou "Carta do Tribunal de Nurembergue"), como anexo de acordo sobre a perseguição e a punição dos principais criminosos de guerra no "Eixo Europeu", com o propósito de julgar e punir prontamente os responsáveis por 1) crimes contra a paz (antecedente do crime de agressão); 2) crimes de guerra; e 3) crimes contra a humanidade. O crime de genocídio, por sua vez, que viria a ser consagrado no final dos anos 1940, não foi contemplado em Nurembergue. Faz menção expressa à responsabilidade individual, o que contribuiu para reforçar o entendimento de que o Direito Internacional teria prerrogativa de atribuir a titularidade de direitos e deveres também aos indivíduos, e não única e exclusivamente aos Estados. Apesar de constituir um tribunal dos vencedores sobre os vencidos e de aplicar a lei de forma retroativa, Nurembergue foi considerado o marco inicial do Direito Internacional Penal. Em janeiro de 1946, é a vez de o Comandante Supremo das Forças Aliadas no Extremo Oriente aprovar a Carta do Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente (Tribunal de Tóquio).

No final daquele ano, Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em sua primeira sessão, adotou, por consenso, resolução patrocinada pelos EUA que afirma os princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nurembergue e na sentença daquele tribunal, sem, no entanto, relacioná-los. Também no âmbito da primeira reunião da AGNU o genocídio foi reconhecido como crime contra o Direito Internacional, o que abriria caminho para sua tipificação. Foi o passo inicial para a adoção, em 1948, da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (um dia antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH), que define, como genocídio, os atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. A convenção também confirmou o entendimento de que o genocídio poderia ser perpetrado tanto em tempos de paz como em situações de guerra.

No ano seguinte, a AGNU decidiu confiar a formulação dos princípios de Nurembergue à Comissão de Direito Internacional (CDI), que também ficou incumbida de preparar um projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. Em 1950, os referidos princípios foram adotados pela CDI, destacando-se, em primeiro plano, a responsabilidade individual de quem comete ato que constitui crime perante o Direito Internacional. A AGNU solicitou à CDI que examinasse a "desejabilidade e possibilidade" de criar-se instância competente para julgar pessoas acusadas de genocídio ou outros crimes que fossem estabelecidos em convenções internacionais, aventando, inclusive, a possibilidade de criar seção dentro da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Ao responder à consulta, a CDI concluiu que o estabelecimento do órgão era "desejável e possível", mas se opôs à ideia de instituir câmara para casos criminais na CIJ. A AGNU, por sua vez, estabeleceu um comitê para preparar um projeto de estatuto, que, no entanto,

não despertou maior interesse entre os países. Apesar dos esforços levados a cabo nos primeiros anos da Organização das Nações Unidas (ONU), o impulso político inicial se desvaneceu: não chegou a haver, durante a Guerra Fria, desdobramentos concretos relacionados ao projeto para uma corte criminal internacional.

b) Tribunais penais *ad hoc*

Nos anos 1990, houve o estabelecimento de dois tribunais penais *ad hoc*, como órgãos acessórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com vistas a processar e julgar indivíduos responsáveis pelas atrocidades na antiga Iugoslávia e em Ruanda. Tratou-se de resposta algo improvisada, que deu impulso à antiga ideia de criação de um tribunal penal internacional de caráter permanente.

Desde 1991, o conflito armado na Iugoslávia figurava na agenda do CSNU. No ano seguinte, com a eclosão do conflito na Bósnia e diante da gravidade da situação humanitária, o CSNU se pronunciou para atribuir responsabilidade individual àqueles que cometeram "violações graves" do Direito Internacional Humanitário e exigir das partes beligerantes a cessação imediata das violações, ressaltando que o não cumprimento da determinação levaria à adoção de medidas adicionais. A advertência do Conselho não foi atendida pelos beligerantes, que seguiam cometendo ações de "limpeza étnica" e outras violações graves e generalizadas do Direito Internacional Humanitário. Em 1993, adota-se por unanimidade a Resolução 808, na qual o CSNU caracterizou a situação como ameaça à paz e segurança internacionais, bem como se dispôs a fazer cessar os "crimes" e trazer os responsáveis à justiça. O documento faz menção à possibilidade de criação de um tribunal internacional para a matéria. Na ocasião, por carta dirigida ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), e circulada oficialmente no CSNU e na AGNU, o Brasil defendeu a negociação de um tratado para estabelecer um órgão penal internacional com vistas a permitir exame cuidadoso e abrangente das "questões extremamente complexas" alusivas à iniciativa. No mesmo ano, o CSNU adotou a Resolução 837, pela qual decidiu estabelecer em definitivo, por votação unânime, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII), em iniciativa copatrocinada por Espanha, EUA, França, Nova Zelândia, Reino Unido e Rússia. Era a primeira vez que o Conselho criava um órgão subsidiário de natureza judicial, que por sua vez teria como finalidade exclusiva processar e julgar os responsáveis por sérias violações do Direito Internacional Humanitário perpetradas no território da antiga Iugoslávia a partir de 1991. Ao tomar a providência, o CSNU invocou o Capítulo VII da Carta da ONU e salientou que a medida contribuiria para a restauração e a manutenção da paz. O TPII encerrou suas atividades em 31 de dezembro de 2017: 161 foram pessoas indiciadas, 111 passaram por julgamento completo, das quais 90 foram condenadas.

No caso de Ruanda, pela Resolução 955, de 1994, o CSNU decidiu, por iniciativa dos EUA e da Nova Zelândia, adotar solução análoga à imposta no caso da antiga Iugoslávia: criou o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), encarregado de processar e julgar os responsáveis por genocídio e outras graves violações do Direito Internacional Humanitário cometidas naquele país em 1994, bem como os cidadãos ruandeses responsáveis pelos mesmos crimes cometidos no território de países vizinhos. A resolução foi adotada por treze votos a favor, um contra (Ruanda) e uma abstenção (China). Na mesma decisão, que também lança mão do Capítulo VII, o CSNU fez referências às violações flagrantes e generalizadas do Direito Internacional Humanitário como ameaça à paz e segurança internacionais e ao julgamento dos responsáveis como contribuição para a reconciliação nacional, bem como para a restauração e a

manutenção da paz. O TPIR foi dissolvido em 31 de dezembro de 2015: 95 pessoas foram indiciadas, e 61 foram condenadas. Em 2010, foi estabelecido o Mecanismo para os Tribunais Penais Internacionais, para lidar com questões residuais relativas ao TPII e ao TPIR.

Na condição de membro não permanente do CSNU no biênio 1993-1994, o Brasil teve oportunidade de acompanhar de perto ambas as situações e votou a favor da criação dos dois tribunais *ad hoc*. A posição brasileira levava em consideração a preocupação com a possibilidade de que permanecessem impunes as atrocidades que haviam sido perpetradas, cujo caráter excepcional exigia uma resposta efetiva e convincente por parte das Nações Unidas. As dúvidas e as reservas que foram consignadas nas intervenções brasileiras diziam respeito sobretudo à competência do CSNU para estabelecer órgão que pudesse exercer jurisdição penal internacional. Apesar dos entendimentos sobre a urgência em responder aos acontecimentos desencadeados na antiga Iugoslávia e em Ruanda, havia sólida percepção, sobretudo na AGNU, de que o caráter excepcional das deliberações do Conselho não deveria fixar precedente para situações futuras. Por um lado, reconhecia-se que os tribunais *ad hoc* criados pelo CSNU representavam um avanço com relação a Nurembergue: já não eram mais os vencedores de um conflito armado que julgariam os crimes cometidos pelos vencidos, mas sim um órgão representativo da totalidade dos membros da ONU que buscava estabelecer mecanismos para processar e julgar os crimes cometidos dentro de determinada área geográfica. Por outro lado, não foram poucos os questionamentos sobre a autoridade do Conselho para tomar decisões nessa área, levantando-se dúvidas sobre a possibilidade de que os tribunais *ad hoc* viessem a atuar com independência (sobretudo em função de sua caracterização como entidades subsidiárias de um órgão político como o CSNU). Em paralelo, houve a retomada, desde o fim da década de 1980, das negociações relativas ao estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente.

c) Estatuto de Roma

Em 17 de julho de 1998, foi assinado, por 120 países, o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional (TPI). O TPI deveria ser instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o Estatuto, e complementar às jurisdições penais nacionais. O documento não admite reservas. Entrou em vigor, após a 60ª ratificação, em 1º de julho de 2002. Para o Brasil, entrou em vigor um pouco depois, em 1º de setembro de 2002. Até o momento, o Estatuto de Roma conta com 123 Partes.

O Brasil apoiou a criação do TPI, por entender que uma corte penal eficiente, imparcial e independente representaria grande avanço na luta contra a impunidade pelos mais graves crimes internacionais. O governo brasileiro participou ativamente dos trabalhos preparatórios e da Conferência de Roma de 1998, na qual foi adotado o Estatuto do TPI. Na conferência, o Brasil foi favorável ao princípio da complementaridade e à limitação da jurisdição do TPI aos *core crimes*, sem incluir, assim, crimes como o tráfico de entorpecentes e o terrorismo. A possibilidade de elencar essas duas outras categorias de crimes no Estatuto de Roma foi objeto de recomendação emanada em 1998, mas o assunto não foi revisitado na Conferência de Revisão em Campala. O Brasil também foi favorável a que fossem contemplados crimes perpetrados em conflitos armados tanto internacionais como internos. Conforme Artigo 5º, §4º da Constituição brasileira, o País se submete à jurisdição de TPI a cuja criação tenha manifestado adesão (incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

O Estatuto já recebeu sete emendas (cinco que ampliam o rol de crimes de guerra em vigor para as partes que as ratificaram; uma emenda sobre o crime de agressão; e uma emenda sobre a disposição transitória prevista no Artigo 124, que não está em vigor).

d) Estrutura do TPI

Sua sede fica na Haia, nos Países Baixos. Sua estrutura prevê os seguintes órgãos: uma Presidência; uma Seção de Julgamento em Primeira Instância, uma Seção de Instrução e uma Seção de Recursos; o Gabinete do Procurador; e a Secretaria. Desde junho de 2021, o procurador-geral é o britânico Karim Khan, que sucedeu Fatou Bensouda (Gâmbia), no cargo desde 2012.

O TPI funciona com 18 juízes – apenas um por país e não é possível nomeação de juiz *ad hoc*. A eleição de juízes se dá pela Assembleia dos Estados Partes e respeita-se distribuição regional e de "gênero", conforme o texto do Estatuto. O mandato é de nove anos, sem renovação.

A brasileira Sylvia Steiner teve mandato entre 2003 e 2012. Com o fim do mandato, seguiu apenas atuando no caso que presidia (Jean-Pierre Bemba: condenado em 2016, mas absolvido em recurso). Ela foi membra do Comitê Consultivo para Nomeações do TPI de dezembro de 2018 a dezembro de 2021. Leonardo Caldeira Brant foi do Comitê Consultivo para Nomeações, mas renunciou em 2014, para concorrer, sem sucesso, a uma vaga de juiz. Recentemente, a candidata brasileira Monica Sifuentes, do TRF-1, perdeu a eleição para uma das seis vagas em disputa.

e) Características e competência do TPI

O TPI é um dos maiores progressos da humanidade em direção à responsabilização criminal internacional de indivíduos, à concretização e à proteção de direitos humanos. Sua atuação segue princípios como os de complementaridade, universalidade, responsabilidade penal individual, irrelevância da função oficial, responsabilidade de comandantes e outros superiores, imprescritibilidade, entre outros. Entre as principais características do TPI estão a permanência e a independência.

O princípio da complementaridade, previsto no Artigo 1º do Estatuto de Roma, implica que, mesmo em situações de *referral*, o TPI só atua depois de instâncias internas terem sido esgotadas ou não serem efetivas. Ademais, não pode julgar se o acusado já foi julgado internamente, exceto na ausência de julgamento justo (conforme Artigo 17 em diante).

O TPI tem competência material para quatro crimes: genocídio, crime de guerra, crime contra a humanidade e, desde 17 de julho de 2018, crime de agressão. Todos os crimes estão tipificados no Estatuto e, conforme o Artigo 29, são imprescritíveis.

Em termos temporais, o TPI só pode julgar crimes cometidos depois da entrada em vigor para o Estado, mas o Estado Parte pode aceitar que a competência retroaja até a data de entrada em vigor do tratado. Em termos territoriais e pessoais, como regra geral, julga apenas crimes ocorridos no território dos Estados Partes ou praticados por nacional de Estado Parte, a não ser em caso de *referral* (denúncia pelo CSNU) ou aceitação de jurisdição por Estado não Parte. No caso do crime de agressão, para casos de denúncia de Estado Parte ou iniciativa própria do Procurador, só se poderá julgar esse crime se cometido em território e por nacional de Estado que tenha aderido à emenda que tipifica o crime de agressão, a partir de um ano após a adesão: ou seja, a não ser em caso de *referral*, exclui-se a possibilidade de julgar nacional ou crime cometido em território de não membro do Estatuto, e dá-se a possibilidade para *opt-out* (pode, apesar de ratificar, não admitir a jurisdição).

O Estatuto de Roma previa que o Tribunal poderia exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos Artigos 121 (alteração) e 123 (revisão do Estatuto), fosse aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o TPI terá competência relativamente a ele. A emenda foi aprovada na conferência de revisão de Campala, em 2010, mas sua entrada em vigor dependia de trinta ratificações e de voto favorável de dois terços dos Estados Partes após 2017. Na 16ª sessão anual da Assembleia das Partes, celebrada em dezembro de 2017, decidiu-se que a jurisdição do TPI para o crime de agressão seria ativada em 17 de julho de 2018. O Brasil ainda não ratificou essa emenda.

A responsabilidade perante o TPI é de pessoa física (só julga indivíduos, não Estados ou organizações internacionais), englobando superior e subordinado, respeitando a irrelevância da qualidade oficial. Por esse motivo, estão sujeitos à jurisdição do TPI, inclusive, chefes de Estado em atividade. A responsabilidade é subjetiva: a atuação do indivíduo acusado deve ter sido intencional e com conhecimento dos elementos materiais do crime, e as penas têm caráter individual. O Tribunal não tem jurisdição sobre pessoas que, à data da alegada prática do crime, não tenham ainda completado 18 anos de idade.

Alguns princípios gerais de Direito Penal também se aplicam no caso do TPI, como, por exemplo, o direito ao devido processo legal, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* e não retroatividade *ratione personae*.

f) Condições para o exercício de jurisdição e condução do processo pelo TPI

Um caso pode chegar ao TPI por três vias:

1) denúncia do caso por Estado Parte (inclusive contra si próprio);
2) denúncia do caso pelo CSNU, com base no Capítulo VII da Carta da ONU; e
3) inquérito aberto, por iniciativa própria, pelo Procurador.

Em linhas gerais, para que o caso seja admitido pelo TPI, é necessário que o Estado se submeta a jurisdição do TPI sobre o crime em análise, seja ao tornar-se parte do Estatuto (observado os requisitos de territorialidade ou de nacionalidade, com atenção ao caso do crime de agressão[1324]), seja ao aceitar a jurisdição de modo *ad hoc*, mesmo não sendo um Estado Parte (Estado não Parte pode aceitar a competência do tribunal para julgar os crimes listados no Estatuto em casos específicos; isso já ocorreu em cinco casos: duas vezes a Palestina quando ainda não era parte; duas vezes a Ucrânia; e uma vez a Côte d'Ivoire). A necessidade de submissão voluntária do Estado à jurisdição do TPI é afastada no caso de *referral* do CSNU.

O critério decisório no TPI é o da unanimidade, quando possível; caso contrário, maioria. A presença do acusado no julgamento é exigida (não se julga *in absentia*). As penas aplicáveis compreendem prisão por até trinta anos, prisão perpétua, multa, perda de bens. Pode também estabelecer formas de reparação, como a restituição e a indenização. Destaca-se o instituto da entrega de indivíduos ao TPI, que difere do instituto de extradição de indivíduos a um Estado, pela própria definição apresentada pelo texto do Estatuto.

g) Casos

Em duas décadas, 31 casos foram julgados perante o TPI, relativos a situações ocorridas em Darfur, na República Democrática do Congo (RDC), no Quênia, na República Centro-Africana (RCA), na Líbia, na Côte d'Ivoire, no Mali e em Uganda. Até o momento, 38 mandados de prisão

[1324] As particularidades do crime de agressão foram apresentadas na subseção anterior.

emitidos: 17 pessoas já foram presas no Centro de Detenção do TPI (8 permanecem em custódia), que funciona em uma penitenciária neerlandesa.

O Caso Lubanga (RDC) foi o primeiro a ser concluído com uma condenação, em 2012, e a pena foi de 14 anos de prisão, concluídos em 2020. O Caso Bemba (RDC/RCA) foi o primeiro em que um alto oficial foi diretamente responsabilizado por crimes de seus subordinados; a pena foi de 18 anos em 2016, mas, em junho de 2018, ele foi absolvido pela Câmara de Apelações. Em outro processo, cujo recurso foi julgado em setembro de 2018, a pena foi reduzida e o tempo que permaneceu preso aguardando o julgamento foi comutado ao tempo final, o que lhe garantiu a liberdade. Outras condenações importantes são as de Al Mahdi (Mali), associado à Al-Qaeda, em 2012, por ataques a prédios religiosos que lhe renderam nove anos de prisão; de Katanga (RDC), em 2014, como cúmplice de crimes de guerra e contra a humanidade em 2003, que lhe renderam doze anos de prisão (reduzidos depois para três anos e oito meses); e de Ntaganda (RDC), em 2019, com a maior sentença já dada pelo TPI (trinta anos de prisão). Em 6 de maio de 2021, foi emitida a sentença de condenação de Dominic Ongwen, ex-criança-soldado ugandesa que se tornou comandante do Exército de Resistência do Senhor, a 25 anos de prisão por crimes de guerra e contra a humanidade (61 crimes entre 2002 e 2005), cabendo, ainda, apelação.

h) Avanços obtidos com o TPI

Alguns avanços obtidos com o TPI lhe garantem elogios. Em primeiro lugar, trata-se não mais de órgão subsidiário do CSNU, mas, sim, independente, com personalidade jurídica internacional, cuja relação com a ONU se dá por acordo de cooperação específico. Em segundo lugar, o rol de crimes de competência do TPI está inteiramente descrito em seu Estatuto, o que garante o devido cumprimento de princípios gerais de Direito Penal. Em terceiro lugar, avanço importante é a responsabilização subjetiva de indivíduos, independentemente de cargo, como se revela a detenção e o recente julgamento do ex-presidente de Côte d'Ivoire Laurent Gbagbo (foi absolvido em última instância em 2021). Em quarto lugar, indica-se a inexistência de pena de morte no rol de penas aplicáveis, consolidando o que já estava previsto nos tribunais *ad hoc*. Em quinto lugar, pode-se indicar que, a depender da gravidade da situação, nenhuma atrocidade virtualmente poderá permanecer impune, em razão da possibilidade de denúncia pelo CSNU (*referral* já foi utilizado em 2005 contra o então presidente sudanês Omar Al-Bashir em razão da situação de Darfur e em 2011 contra o ex-líder líbio Muammar Kadafi, que morreu antes de o caso avançar no TPI). Em sexto lugar, destaca-se a possibilidade de aceitação da jurisdição por não partes do Estatuto. Em sétimo lugar, pode-se mencionar a valorização da importância às vítimas, que contam com um fundo fiduciário em seu benefício e podem participar dos processos perante o Tribunal. Em oitavo lugar, pode-se mencionar a capacidade preventiva da mera existência do Estatuto de Roma e do TPI bem como da emissão de notas e de declarações dos procuradores, com o objetivo de dissuadir a prática dos crimes tipificados. Em nono lugar, indica-se o tratamento de temas normalmente marginalizados, como os refugiados, a fome usada como arma de guerra, a proteção ao patrimônio histórico e cultural, além de ser um potencial lócus para defesa do meio ambiente e de povos indígenas.

i) Críticas ao Estatuto de Roma e ao TPI

Apesar de sua contribuição para a emergência de um paradigma de anti-impunidade, o TPI é alvo de uma série de críticas, que têm origem, muitas vezes, nas limitações próprias do Estatuto

e de expectativas exageradas sobre as capacidades do Tribunal. Por um lado, o TPI é criticado por violar a soberania dos Estados, em especial dos Estados não Partes, e por outro pela falta de efetividade diante das poucas condenações e da longa duração dos processos. Além disso, três das principais críticas ao Estatuto e à atuação do TPI são: a não universalidade do Tribunal e a ausência de importantes potências; o peso do CSNU; e a concentração de casos entre os africanos.

No primeiro caso, destaca-se que a obtenção de caráter universal é um dos principais desafios do Tribunal, para melhorar sua efetividade. Apenas 123 Estados são parte do Estatuto de Roma, sendo EUA, China, Rússia, membros permanentes do CSNU, notáveis ausências, ao lado de Índia, Turquia, Indonésia, Paquistão, Irã, Israel e Vietnã. O Burundi retirou-se do Estatuto de Roma em 2017 e as Filipinas, em 2019. A ausência de inúmeros países limita a jurisdição do TPI, mormente em relação ao crime de agressão, que exige que, ao mesmo tempo, o acusado seja nacional de Estado Parte e que a agressão tenha ocorrido em território de Estado Parte. Para os demais crimes previstos no Estatuto, basta que um desses critérios seja preenchido.

No segundo caso, o CSNU, para além da possibilidade de fazer denúncias, pode suspender provisoriamente investigações ou processos no TPI sobre situações que presumivelmente estejam sob o exame do órgão da ONU, exigindo-se, tal como na remessa (*referral*), que a resolução seja adotada nos termos do Capítulo VII. A questão do peso no CSNU também se explica pelo fato de os P5 poderem bloquear qualquer resolução que vise a denunciar algum indivíduo para o TPI, de modo que, no caso de EUA, Rússia ou China, se considera elemento adicional de blindagem aos seus nacionais (os quais seguem podendo ser julgados por crime cometido em territórios de Estado Parte) ou a situações de seu especial interesse. Assim, a falta de universalidade de partes agrava as críticas de dois pesos e duas medidas que recaem sobre o TPI e a sua relação com o CSNU torna a situação mais complexa, uma vez que o caráter político do CSNU prejudica a imagem de independência necessária ao TPI. Em vários casos, o exercício do poder de veto por EUA, Rússia e China têm impedido a ação do TPI, como nas situações da Síria e do Iraque. A atuação do TPI contra o Estado Islâmico e na situação do Iêmen é obstada pelo fato de os agressores e os agredidos não serem parte do Estatuto de Roma. Além disso, do ponto de vista processual, no crime de agressão, há preocupações, especialmente de Reino Unido e França, sobre se o TPI, que faz uma análise jurídica sobre a existência de atos de agressão, deveria agir apenas após a manifestação do CSNU, que declara politicamente se tais atos existem, ou se a análise do TPI seria independente.

No terceiro caso, denuncia-se uma suposta seletividade do TPI em sua atuação, que teria um viés antiafricano, uma vez que todos os indivíduos por ele julgados até o momento são africanos e que a maior parte das investigações em curso ocorre nesse continente. Além disso, os oito indivíduos mantidos em custódia atualmente pelo Centro de Detenção do TPI estão também ligados a crimes cometidos no território africano – entretanto, já houve expedição de mandados de prisão para casos fora da África, como os três referentes à situação na Geórgia, emitidos em junho de 2022. Em 2017, a Assembleia Geral da União Africana (AG-UA) adotou documento com diretrizes para retirada coletiva dos países africanos do TPI, entretanto apenas o Burundi efetivou sua saída. O TPI e seus defensores argumentam que as críticas africanas não procedem, pois a maior parte dos casos foram denunciados à procuradoria do Tribunal por países africanos ou pelo CSNU, com votos favoráveis dos membros africanos que participavam do Conselho. Além disso, o TPI investiga situações em outros três continentes. Atualmente, o TPI promove investigações de situações em 17 países, havendo, de fato, concentração no continente africano: Afeganistão, Bangladesh/Myanmar, Burundi, Côte d'Ivoire, Filipinas, Geórgia, Líbia, Mali, Palestina, Quênia, RCA (2 situações distintas), RDC, Sudão (Darfur), Uganda, Venezuela e Ucrânia. Estão em etapas preliminares situações ocorridas em dois países: Nigéria e Venezuela.

As críticas relacionadas à violação da soberania dos Estados pelo TPI encontram resposta na complementaridade da jurisdição do tribunal. Nisso, inclui-se a cooperação do tribunal para adaptação das legislações internas, para garantir a efetiva utilização do TPI como um último recurso no julgamento de crimes graves. No âmbito da UA, em um esforço para implementar "soluções africanas para problemas africanos" ao mesmo tempo em que responde às críticas de seletividade do TPI, foi adotado, em 2014, o Protocolo de Malabo, que criará a seção de Direito Penal Internacional do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, que passará a ter competência sobre 14 crimes, incluindo os quatro crimes do Estatuto de Roma, porém respeitando as imunidades dos chefes de Estado e de Governo.

Outras críticas seriam: a não inclusão de determinadas modalidades de crime no rol de competências do Tribunal; o alto custo de sua manutenção – € 150 milhões anuais –, notadamente quando essa métrica é analisada sob o prisma do número de condenações por ele proferidas e a inexistência de funções oficiais típicas de defensoria em sua estrutura; e a falta de poder de *enforcement* para suas decisões. Também há críticas quanto à falta de transparência do Gabinete do Procurador, à falta de proteção àqueles envolvidos com a justiça internacional penal quanto a possíveis represálias locais e à ausência de meritocracia no processo de escolha dos juízes.

Além disso, critica-se frequentemente a falta de efetividade do TPI. O Estatuto de Roma não dotou a corte de uma força policial, o que resultou na dependência (excessiva, para alguns) da cooperação dos Estados para a execução de seus mandados e de suas sentenças, como restou evidente no Caso Al-Bashir. Nesse sentido, um número significativo de pedidos de detenção e entrega não são cumpridos, impossibilitando a atuação efetiva do TPI, uma vez que o Tribunal apenas inicia o julgamento com a presença dos réus. Paradoxalmente, outros críticos defendem que a atuação do TPI deve considerar os interesses da paz ao lado dos interesses de justiça, argumentando que a intervenção do TPI pode, em alguns casos, prejudicar os processos de reconciliação pós-conflito, como ocorreu na Côte d'Ivoire e em Uganda. Ainda sobre a falta de efetividade, há críticas quanto à dificuldade de implementação do indiciamento e condenação por crime de violência sexual e baseada em gênero. A condenação de Dominic Ongwen, ex-criança-soldado ugandesa que se tornou comandante do Exército de Resistência do Senhor, em 2021, é uma rara exceção. Apesar da dificuldade de implementação, a sociedade civil começa a organizar-se para fazer incluir o crime de ecocídio em uma eventual reforma do Estatuto de Roma, que impõe um quórum de sete oitavos dos Estados Partes para sua entrada em vigor.

j) Desafios contemporâneos do TPI

Alguns outros desafios para o TPI que não se confundem com as críticas, como a não universalidade do Tribunal e a ausência de potências importantes, são: a postura dos EUA, da Rússia e da China; as denúncias ao Estatuto; a universalização da aceitação do crime de agressão e a entrada em vigor das emendas; e o desrespeito ao mandado de prisão de Omar Al Bashir.

Os EUA mantêm postura crítica ao TPI, apesar de terem apoiado a sua criação. Os EUA retiraram sua assinatura do Estatuto em 2002 e já celebraram acordos bilaterais, amparados pelo Artigo 98, com mais de cem países, como forma de garantir a não transferência de seus cidadãos ao TPI, uma vez que a entrega de cidadão detido no território de uma parte só pode ser feita com consentimento do Estado do nacional, em respeito a esses acordos. O ex-presidente Donald Trump e seu então assessor John Bolton anunciaram retaliações a funcionários e à então promotora do TPI, Fatou Bensouda (2012-2021), como proibição de entrada no país, caso avançassem as investigações contra forças dos EUA no caso de alegadas violações cometidas no Afeganistão,

assim como investigações relacionadas à Palestina. Também criticaram a falta de "pesos e contrapesos" no Tribunal. Sanções contra a procuradora-geral e o diretor da divisão de Competência e Cooperação do TPI foram efetivamente aplicadas em agosto de 2020. Em junho de 2020, 67 Membros, incluindo o Brasil, adotaram declaração conjunta em que reiteram compromisso com o TPI como instituição permanente e independente e criticam a postura norte-americana. Em abril de 2022, Biden levantou as sanções, porém continuou a criticar ações do TPI como violações à soberania dos Estados nacionais. Apesar das críticas, os EUA colaboram com TPI sempre que seus interesses não são ameaçados, como ocorreu na votação, no CSNU, pela denúncia da situação na Líbia ao TPI, em 2011, e na entrega de Bosco Ntganda (RDC), em 2013. Os EUA comemoraram a decisão de Karim Khan, procurador do TPI desde 2021, de concentrar as investigações no Afeganistão nos crimes de guerra e contra a humanidade perpetrados pelo Talibã, ao invés de investigar também os eventuais crimes de forças do governo afegão e dos EUA. Rússia e China, por sua vez, tentaram, via CSNU, bloquear as investigações contra Myanmar relativas a alegados crimes contra a humanidade contra os *rohingya*. Também impedem discussões no CSNU sobre eventual denúncia de crimes cometidos na Síria. As recentes investigações iniciadas por Karim Khan, no que tange aos crimes cometidos durante a invasão da Ucrânia pela Rússia, serão um teste para as capacidades efetivas do TPI, com enormes desafios, como a ausência de reconhecimento da jurisdição pela Rússia, apesar do apoio de diversos membros às investigações. A Rússia retirou sua assinatura do Estatuto após a publicação das conclusões das investigações preliminares da situação na Ucrânia sobre a Crimeia, em 2016 e, no CSNU, vetou a denúncia da situação na Síria ao TPI. Assim, para mitigar a impunidade dos grandes países e de seus protegidos, há o desafio de punir violações por eles causadas, entretanto a probabilidade de Vladmir Putin ser pessoalmente responsabilizado é considerada mínima.

Com relação às denúncias, até o momento Burundi e Filipinas, ambos sob investigação, denunciaram o Estatuto de Roma. África do Sul e Gâmbia chegaram a apresentar denúncia, mas retrocederam antes que fizesse efeito. Há risco de que outros países, em especial africanos, passem a fazê-lo proximamente.

No que diz respeito ao terceiro ponto, trata-se de desafio importante, uma vez que, a não ser nas hipóteses de denúncia do CSNU, a não aceitação do crime de agressão, seja por *opt-out* seja pela não ratificação da emenda, impede julgamento de nacionais da maioria dos Membros. Até o momento, apenas 44 países ratificaram as Emendas de Kampala.

Sobre Omar Bashir, mais de trinta Estados Partes desrespeitaram o mandado de prisão, durante passagens de Bashir por seu território.

As críticas ao TPI são amplas, e seus desafios são complexos, porém analistas apontam que sua mera existência impulsiona iniciativas de responsabilização de autoridades e outros agentes por crimes previstos no Estatuto. O TPI, seguindo o princípio da complementaridade, não impede que outras instâncias judiciais, como tribunais híbridos *ad hoc*, sejam criados e o objetivo último de responsabilização penal dos indivíduos seja atingido. Dessa forma, o TPI contribui para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16: acesso à justiça) da Agenda 2030, além de servir como medida de satisfação em relação à responsabilidade dos Estados pela violação de obrigações internacionais, nomeadamente, a manutenção da paz e a proscrição do uso ilegal da força.

k) Outros tribunais penais internacionais

Para além do TPI e de seus antecedentes imediatos, outros tribunais internacionais de caráter internacional ou híbrido foram estabelecidos nas últimas décadas para o julgamento de indivíduos relacionados a questões específicas.

O Tribunal Extraordinário para o Camboja foi criado em 1997 como parte de acordo do governo do país com a ONU para julgar oficiais do Khmer Vermelho[1325].

O Tribunal Especial para a Serra Leoa foi órgão jurídico criado pelo governo da Serra Leoa em coordenação com a ONU, em 2002, para processar e condenar os responsáveis pelas graves violações aos direitos humanos e às leis internacionais ocorridos no país entre 30 de novembro de 1996 e o fim da guerra civil naquele país. Foi dissolvido em 2013 e substituído por tribunal residual.

O Tribunal Especial para o Líbano foi criado em 2009, com autorização dada pela Resolução 1757 do CSNU, para o julgamento dos atos criminosos relacionados ao assassinato de Rafik Hariri, em meados dos anos 2000. Seu veredito foi emitido em agosto de 2020.

O Tribunal Extraordinário Africano foi estabelecido em 2013 por acordo entre o Senegal e a UA, para julgar crimes cometidos no Chade nos anos 1980.

O Tribunal Especial para o Kosovo foi estabelecido em acordo internacional de 2017 entre a União Europeia (UE) e o Kosovo para julgar os crimes cometidos pelo Exército de Libertação do Kosovo entre 1998 e 2000.

[1325] Em setembro de 2022, o Tribunal Extraordinário para o Camboja confirmou prisão perpétua para último dirigente do Khmer Vermelho.

5.11. Migração, refúgio e apatridia

I. Migração

a) Conceitos

Não há definição internacional universalmente aceita para o termo "migração". Para fins de trabalho da Organização Internacional da Migração (OIM), migrante é uma pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, seja dentro de um país, ou, no caso de um migrante internacional, atravessando uma fronteira, de forma temporária ou permanente, por uma variedade de razões. Entende-se por migrante internacional um conjunto que abrange várias categorias legais bem definidas de pessoas, a exemplo de trabalhadores migrantes, de pessoas cujos tipos específicos de movimento têm definição legal, como migrantes contrabandeados, e daquelas pessoas cujo *status* ou meio de movimento não têm definição específica à luz do Direito Internacional, como estudantes internacionais. Os migrantes escolhem-se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua condição de vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo.

É importante recordar que os instrumentos jurídicos a respeito de migração não utilizam o termo "migrantes ilegal", mas, sim, "não documentado" ou "irregular", uma vez que o fato de estar em situação irregular não constitui necessariamente um crime na maioria dos países. Em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pediu aos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) e às agências especializadas, entre as medidas para assegurar os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes, que utilizem em todos os documentos oficiais o termo "trabalhadores não documentados" ou "trabalhadores migrantes irregulares". Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), de 1994, afirma que "os migrantes não documentados ou irregulares são pessoas que não cumprem os requisitos estabelecidos pelo país de destino para entrar, permanecer ou exercer uma atividade econômica".

b) Instrumentos jurídicos multilaterais

Em termos de migração internacional, não há acordo internacional específico. Destaca-se, entretanto, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990. No âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), há convenções relativas a trabalhadores migrantes, como a de nº 97, de 1949, a de nº 143, de 1975, e a de nº 189, de 2011. Sob a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (2000), há Protocolos contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar e contra o Tráfico de Pessoas, em especial de mulheres e crianças.

Como instrumento mais recente, destaca-se o Pacto Global sobre Migração, de 2018. Em 19 de setembro de 2016, os chefes de Estado e de Governo se reuniram pela primeira vez em todo o mundo na AGNU para discutir questões relacionadas à migração e refugiados. Isso enviou uma poderosa mensagem política de que as questões de migração e refugiados se tornaram grandes questões diretamente na agenda internacional. Ao adotar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, os 193 Estados-Membros da ONU reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente da mobilidade humana e de uma cooperação aprimorada em nível global. O Anexo I da Declaração de Nova York é referência para a negociação de um marco de resposta

abrangente para refugiados ("*Comprehensive refugee response framework*"). O Anexo II da Declaração de Nova York iniciou um processo de consultas e negociações intergovernamentais para o desenvolvimento de um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. Este processo foi concluído em 10 de dezembro de 2018 (negociações concluídas em 13 de julho) com a adoção do pacto pela maioria dos Estados-Membros da ONU em uma Conferência Intergovernamental, seguida de perto pelo endosso formal pela AGNU em 19 de dezembro. O pacto, que tem caráter não vinculante, traz 23 objetivos e compromissos. Para mais detalhes sobre o pacto, ver a próxima subseção. A cada quatro anos, a começar em 2022, deverá ser realizada uma conferência de exame das migrações internacionais, chamada de Fórum de Revisão de Migração Internacional (IMRF, na sigla em inglês). A primeira edição do IMRF ocorreu em maio de 2022 e resultou em uma "*Progress Declaration*", que foi endossada pela AGNU em sua 76ª Sessão (RES/76/266). Na declaração, aborda-se a relação entre migrações e temas como mudanças do clima e pandemia de COVID-19, clama-se por políticas e legislações sobre migrações atentas a questões de gênero e sensíveis às demandas das crianças migrantes, frisa-se a necessidade de promover condições justas e decentes de trabalho a migrantes, e enumera-se uma série de recomendações para a aceleração da implementação do Pacto Global e para o fortalecimento da cooperação internacional sobre migrações internacionais, destacando-se a relação entre o pacto e a Agenda 2030, bem como a ideia de "ninguém ser deixado para trás" na implementação de ambos.

c) Comparação entre o Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular e a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção

Chamam a atenção a promoção da Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção pelos Estados Unidos (EUA) e a assinatura do Brasil ao documento, adotado à margem da IX Cúpula das Américas (para mais detalhes, ver o tomo 4), se comparadas à posição de ambos os países em relação ao Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, adotado na Conferência de Marraquexe em 2018. Na tentativa de elucidar os motivos da mudança de abordagem sobre o tema, ao menos no plano regional, dos dois países, segue breve comparativo dos dois institutos.

i. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, 19 de dezembro de 2018: sistema unosiano

Declaração de compromissos não juridicamente vinculantes, mais longa e complexa do que a seguinte, que procura dar tratamento multilateral harmonizado à crise migratória e seus efeitos sociais, econômicos, humanitários e políticos, no contexto da onda migratória causada pela Guerra na Síria, que impactou sobremaneira o Oriente Médio e a Europa, embora de modo desigual. Foi adotada na Conferência Intergovernamental de Marraquexe, em dezembro de 2018, como produto do processo de consultas e de negociação iniciado pelo Anexo II da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de setembro de 2016, após discussões inéditas sobre o tema na AGNU.

O pacto foi desenhado de maneira a atender a meta 10.7[1326] da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Seus propósitos gerais podem ser resumidos em:

[1326] Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 10: Redução das Desigualdades. ODS 10.7: Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

1) abordar todos os aspectos da migração internacional, incluindo os aspectos humanitários e de desenvolvimento, relacionados aos direitos humanos e outros;
2) apresentar um quadro de cooperação internacional abrangente sobre migrantes e mobilidade humana, contribuindo para a governança global sobre o tema;
3) estabelecer uma série de compromissos acionáveis, meios de implementação e uma estrutura para acompanhamento e revisão entre os Estados-Membros em relação à migração internacional em todas as suas dimensões.

Baseia-se em esforços existentes e compromissos internacionais de escopo global, destacando-se a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH, 1948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015) e a Agenda de Ação de Adis Abeba (2015), além de outros instrumentos internacionais de direitos humanos e temas conexos.

Com 54 parágrafos, a Declaração está organizada em oito seções:

1) Preâmbulo;
2) Visão geral: a migração faz parte da experiência da vida humana ao longo da História e é uma fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável no mundo globalizado. Esses impactos positivos podem ser otimizados, caso se melhore a governança da migração. A maioria dos migrantes em todo o mundo hoje viaja, vive e trabalha de forma segura, ordenada e regular. No entanto, a migração afeta os países, comunidades, migrantes e suas famílias de formas muito diferentes e, às vezes, imprevisíveis. "É crucial que os desafios e oportunidades da migração internacional nos unam, em vez de nos dividir";
3) Entendimento comum: o pacto é produto inédito de um processo aberto, transparente e inclusivo baseado em dados sobre a realidade da migração internacional. Há a necessidade de esforço contínuo e cooperativo para monitorar, conhecer e analisar as migrações para o desenvolvimento de políticas públicas. Informações claras também devem ser disponibilizadas aos migrantes sobre seus direitos, riscos e benefícios, e à população em geral, para dissipar narrativas falsas e percepções negativas sobre imigrantes em geral;
4) Responsabilidades compartilhadas: o pacto procura apresentar uma visão ampla do fenômeno da migração internacional, que é exigido para a otimização de seus benefícios. Nenhum país é capaz de, sozinho, resolver os desafios e absorver as oportunidades desse fenômeno global. Os países e a ONU reconhecem suas responsabilidades compartilhadas de tratarem das necessidades e preocupações de cada um sobre o tema;
5) Objetivos e princípios diretores: uma migração segura, ordenada e regular que funcione para todos, de maneira bem-informada, planejada e consensual. "Migração não deveria ser um ato de desespero". São princípios explícitos do pacto: processo centrado em pessoas; cooperação internacional; respeito à soberania nacional; respeito ao Direito e ao devido processo legal; desenvolvimento sustentável; direitos humanos; perspectiva de gênero; atenção às crianças; abordagem que compreende todo o governo e suas esferas e, igualmente, toda a sociedade;
6) Quadro de cooperação: apresenta 23 objetivos, cada um com uma série de linhas de ação, somando 187 ações. Os objetivos são:
    a) coletar e utilizar dados precisos e desagregados como base para políticas;
    b) minimizar os fatores adversos e os fatores estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seus países de origem;

c) fornecer informações precisas e oportunas em todos os estágios da migração;
d) assegurar que todos os migrantes tenham prova de identidade legal e documentação adequada;
e) aumentar a disponibilidade e a flexibilidade dos caminhos para a migração regular;
f) facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que garantam um trabalho decente;
g) abordar e reduzir vulnerabilidades na migração;
h) salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados em migrantes desaparecidos;
i) reforçar a resposta transnacional ao contrabando de migrantes;
j) prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto internacional migração;
k) gerenciar as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada;
l) reforçar a certeza e previsibilidade nos procedimentos de migração para triagem, avaliação e encaminhamento;
m) usar a detenção de migração apenas como uma medida de último recurso e trabalhar para alternativas;
n) reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares em toda o ciclo de migração;
o) fornecer acesso a serviços básicos para migrantes;
p) capacitar os migrantes e as sociedades para a plena inclusão e coesão social;
q) eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar percepções de migração;
r) investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento mútuo de competências, qualificações e competências;
s) criar condições para os migrantes e as diásporas contribuírem plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países;
t) promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e mais barata e promover a inclusão financeira dos migrantes;
u) cooperar para facilitar o regresso e a readmissão seguros e dignos, bem como reintegração sustentável;
v) estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos de segurança social e benefícios; e
w) fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para garantir a segurança, ordenação e migração regular;

7) Implementação: os Estados reafirmam o compromisso com o cumprimento dos objetivos em cooperação entre si e em parcerias com a sociedade civil, com envolvimento do sistema ONU, outras organizações internacionais e organizações não governamentais, e estabelecem um mecanismo de estruturação de capacidades e uma rede de suporte à implementação[1327], com a OIM como sede;
8) Monitoramento e avaliação: a declaração estipula um processo de revisão do progresso da implementação, conduzido pelos Estados, a nível local, nacional, regional e global do quadro de cooperação por meio do Fórum de Revisão da Migração Internacional

[1327] Em dezembro de 2021, foi lançada a "*Pledge Iniciative*" pela Rede da ONU sobre Migração, onde cada Estado que assinou o pacto pode anunciar seus compromissos de acordo com cada um dos 23 objetivos. No momento, há 189 compromissos anunciados, sendo que cerca de uma centena foram feitos por apenas 27 Estados.

(IMRF[1328], na sigla em inglês). O Fórum ocorre a cada quatro anos, conduzido pelo presidente da AGNU. Ele consiste em quatro mesas redondas interativas que envolvem múltiplos atores, um diálogo política e uma sessão plenária, que elabora uma declaração de progresso. Sua primeira edição[1329] ocorreu em maio de 2022, na sede da ONU em Nova York. O debate abordou, sobretudo, os efeitos da pandemia e da mudança do clima no fluxo de migrações, iniciativas nacionais e regionais, a necessidade de financiamento e de maior cooperação, assim como os *gaps* do pacto e áreas para ação futura.

O pacto foi assinado por 164 na ocasião da conferência. Os EUA não assinaram o pacto e se retiraram da elaboração do texto ainda em 2017 com alegação de que o acordo vai contra a política migratória do presidente Trump. Outros países que não a assinaram são: Austrália, Chile, Eslováquia, Hungria, Letônia, Polônia, República Dominicana, Tchéquia. Inicialmente o pacto foi assinado pelo governo Temer, mas o Brasil cumpriu a previsão de se dissociar do pacto, expressa pelo então futuro ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, em publicação no Twitter[1330] comentando a adoção do pacto[1331]. Outros países que se retiraram do pacto são: Rússia, Itália e Argélia. Mais recentemente, em comunicado divulgado à imprensa, em janeiro de 2023, o Itamaraty anunciou que o Brasil voltará ao Pacto Global para a Migração, salientando que o pacto contém compromissos já contemplados pela Lei de Migração brasileira.

ii. Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, 10 de junho de 2022: sistema interamericano

Declaração de compromissos não juridicamente vinculantes, mais curta e simples do que a anterior, que procura dar tratamento regional harmonizado à crise migratória e a seus efeitos sociais, econômicos, humanitários e políticos, exacerbados pela crise sanitária da COVID-19, que acometem o Hemisfério, sobretudo os EUA como principal país de destino. Foi fomentada pelo governo Biden dos EUA e adotada à margem da IX Cúpula das Américas, realizada em Los Angeles, em junho de 2022.

Seu objetivo e diretrizes podem ser resumido em "aumentar a cooperação e as responsabilidades compartilhadas na gestão da migração e proteção de maneiras baseadas em direitos humanos, transparência, não discriminação e soberania do Estado".

Baseia-se em esforços existentes e compromissos internacionais de escopo global e interamericano, incluindo o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.

Com treze parágrafos, a Declaração está dividida em sete seções:

1) Preâmbulo;
2) Promoção da Estabilidade e Assistência nas Comunidades de Destino, Origem, Trânsito e Retorno: afirma a necessidade de financiamento e assistência internacional tanto para os

[1328] *International Migration Review Forum*, em substituição do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, de 2013.

[1329] Sumário Executivo (https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/IMRF%20final%20summary%20report.pdf https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/A_AC.293_2022_L.1_English.pdf) e Declaração de Progresso (https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/A%20AC.293%202022%20L.1%20English.pdf) do IMRF.

[1330] "O Governo Bolsonaro se desassociará do Pacto Global de Migração que está sendo lançado em Marraqueche, um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país."

[1331] O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao instrumento.

países de origem, para abordar as causas profundas das migrações, quanto para as comunidades de destino, para uma integração digna, de grande número de migrantes e refugiados, além da importância da atenção ao retorno livre e seguro e da assistência consular em todos os processos;

3) Promoção de Vias Regulares para Migração e Proteção Internacional: procura promover vias regulares de migração, estabelecidas nacionalmente, incluindo de oportunidades de trabalho sazonal, e o combate à exploração, à violência, à discriminação, à xenofobia, ao tráfico internacional de pessoas e à imigração ilegal ou irregular e crimes correlatos;
4) Promoção de uma Gestão Humanitária da Migração: respeito pleno aos direitos humanos de todos os migrantes e pessoas que precisam de proteção internacional;
5) Promoção de uma Resposta Coordenada de Emergência: cooperação para resposta de emergências e assistência humanitária em situações de migração em massa. Isso inclui o fortalecimento de mecanismos, com a participação da sociedade civil, organizações internacionais e organizações não governamentais, de alertas, de compartilhamento de informações e um conjunto comum de estímulos para resposta coordenada;
6) Uma Abordagem Compartilhada para Reduzir e Gerenciar a Migração Irregular: recapitula-se que esses objetivos compartilhados implicam responsabilidades compartilhadas por todos os Estados do hemisfério, sociedade civil, setor privado, organizações não governamentaise organizações internacionais, que devem ser envolvidas na implementação de ações de seu escopo;
7) Fechamento.

Foi assinada por vinte países: Argentina, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. O Chile também não assinou o Pacto Global, mas assinou a Declaração de Los Angeles.

Pode-se supor que a contradição dos EUA ou do Brasil em assinar a Declaração de Los Angeles e não assinar o Pacto Global de Migração é apenas aparente. De fato, a adoção da Declaração sana os problemas que os EUA apontavam quanto ao pacto, pois, além de continuarem de fora do pacto, a Declaração foi elaborada a fim de atender detidamente os desafios regionais e os seus interesses nacionais (afinal, era um dos principais objetivos da gestão Biden para a ocasião da Cúpula), mediante documento menos complexo, sem um quadro de cooperação detalhado exaustivamente e sem um mecanismo de revisão por pares, por exemplo. O mesmo pode ser afirmado para a postura brasileira durante o governo Bolsonaro, particularmente em defesa da soberania nacional e de atenção à realidade nacional e regional. Com a mudança de governo no Brasil, a revalorização de foros internacionais, em geral, e do legado de mandatos anteriores, como a atenção à Lei de Migração brasileira e sua compatibilidade com instrumentos internacionais, o retorno ao pacto justifica-se.

d) Organização Internacional para as Migrações (OIM)

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) é a principal organização intergovernamental mundial líder em migrações. Criada em 1951 (como "*Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe*"), a Organização trabalha em estreita parceria com os governos, outras organizações e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Sua carta constitutiva (ainda como "*Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration*") foi adotada em 1953, entrando em vigor

em 1954. Torna-se OIM apenas em 1989. Só em 2016 passou a integrar o sistema ONU. Com 174 Estados-Membros, oito Estados observadores e escritórios em mais de cem países, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todas e todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. É uma agência relativamente pequena, com um orçamento operacional anual estimado em US$ 1,5 bilhão. Desde 2019, a OIM é coordenadora e secretariado da Rede da ONU para Migração.

Ainda no Sistema ONU, o tema de migrações perpassa o mandato de outras agências, fundos e programas, como o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

e) *World Migration Report* 2022

O "*World Migration Report* 2022" (WMR-22) é o 11º relatório da série sobre migrações, iniciada em 2000 pela OIM. Tem como objetivo contribuir para o aprofundamento da compreensão do fenômeno migratório no mundo. É dividido em duas partes, a primeira, com três capítulos, traz dados estatísticos gerais sobre o movimento migratório, e a segunda, com nove capítulos, analisa alguns temas relevantes relacionados à migração.

Ressalta-se no WMR-22, com dados relativos a 2020, o crescimento do número de migrantes ao longo dos anos. Mesmo com a pandemia da COVID-19, que afetou profundamente a migração e a mobilidade internacional, chegou-se ao número de 281 milhões de migrantes.

Apesar do aumento absoluto, o percentual de migrantes em relação à população ainda é pequeno, atingindo apenas 3,6% da população mundial. Nota-se que, no comparativo a cada cinco anos, o contingente relativo de migrantes tem subido desde 1990, e sobe cada vez mais rapidamente: 1990 - 2,87%; 1995 - 2,81%; 2000 - 2,83%; 2005 - 2,93%; 2010 - 3,17%; 2015 - 3,37%; e 2020 - 3,60%. O crescimento do total de migrantes foi, no entanto, freado pela pandemia da COVID-19. Se não fosse pelo contexto de emergência de saúde e redução forçada da mobilidade internacional, esperava-se que o número total de migrantes fosse 2 milhões a mais, chegando a 283 milhões de pessoas.

As regiões com maior estoque de migrantes internacionais são Europa, com 87 milhões, e Ásia, com 86 milhões. Essas regiões representam juntas 61% do estoque total de migrantes internacionais. Em seguida, vêm a América do Norte, com 20,9%, a África, com 9,0%, a América Latina e Caribe, com 5,3%, e a Oceania, com 3,3%. O número de migrantes internacionais aumentou em todas as regiões no último ano.

Ao analisar a proporção de migrantes em relação à população total, temos como destaque os Emirados Árabes Unidos (EAU), cuja população é 88% composta de migrantes. Outros países com elevada proporção de migrantes são: Arábia Saudita, Canadá e Austrália. O perfil migratório mostra um aumento do percentual de imigrantes em relação ao total da população, exceto na África. A Oceania tem o maior percentual, com 22%, seguida pela América do Norte, com 16%.

As cinco principais origens de migrantes mundiais são: Índia (17,8 milhões), México (11,1 milhões), Rússia (10,8 milhões), China (10 milhões) e Síria (8 milhões). Os cinco principais destinos de migrantes mundiais são: EUA (51 milhões, mais de três vezes superior do que o seguinte principal destino), Alemanha (15,8 milhões), Arábia Saudita (13 milhões), Rússia (12 milhões) e Reino Unido (9,4 milhões).

Os maiores corredores migratórios tendem a ser entre países em desenvolvimento e outros de maiores economias. Eles representam a acumulação de movimentos migratórios no tempo e são um retrato do desenvolvimento de padrões migratórios.

Alguns dos principais corredores são:

1) México - EUA: 11 milhões (2,9x superior do que o 2º maior corredor);
2) Síria - Turquia: 3,8 milhões (refugiados);
3) Índia - EAU: 3,5 milhões (migrantes econômicos);
4) Rússia - Ucrânia: 3,3 milhões;
5) Ucrânia - Rússia: 3,2 milhões;
6) Índia - EUA: 2,7 milhões;
7) Afeganistão - Irã: 2,7 milhões;
8) Cazaquistão - Rússia: 2,4 milhões;
9) Índia - Arábia Saudita: 2,5 milhões; e
10) Bangladesh - Índia: 2,5 milhões.

Em relação às remessas internacionais, o valor em 2020 foi de US$ 702 bilhões, com uma queda de 2,4% em relação ao ano anterior. A redução foi, no entanto, menor do que o esperado como consequência da pandemia. Os países de renda alta são tradicionalmente as maiores origens de saída de remessas. O Brasil é considerado a maior fonte de remessas da América Latina e Caribe, com saídas de US$ 1,6 bilhão.

O "*World Migration Report 2022*" também tratou da questão dos refugiados. Houve aumento dos refugiados (26,4 milhões em 2020, contra 26 milhões em 2019), mas queda do número de solicitantes de refúgio (4,1 milhões em 2020, contra 4,2 milhões em 2019). Os maiores emissores de refugiados foram Síria (6,7 milhões) e Afeganistão (2,6 milhões).

Houve, ainda, aumento do número de deslocados venezuelanos: 3,9 milhões em 2020, contra 3,6 milhões em 2019. A Colômbia é um dos países que mais sofreu com o êxodo venezuelano, pois, por ser um país fronteiriço, acolheu mais de 1,7 milhão de deslocados em suas fronteiras, ou 7% do total mundial de deslocados. O Brasil foi o 5º maior destino de venezuelanos ao lado de Colômbia, Peru, Chile e Equador na região. O relatório apresenta o Brasil como modelo por conceder vistos humanitários a muitos refugiados e migrantes.

O número de pessoas deslocadas internamente em todo o mundo subiu de 51 milhões em 2019 para 55 milhões em 2020, sendo 48 milhões devido a conflitos e violência e 7 milhões devido a desastres naturais. O maior número de deslocados internos, em estoque, está em: Síria: 6,6 milhões (35% da população síria); República Democrática do Congo: 5,3 milhões; Colômbia: 4,9 milhões; e Iêmen: 3,6 milhões.

Os deslocamentos por desastres geralmente estão relacionados a "evacuações de curto prazo (temporárias) realizadas de maneira segura e ordenada", acabando, portanto, por não incrementar na mesma proporção o número total de deslocados em termos de estoque. Em termos de fluxo, o número de novos deslocamentos internos subiu de 30,7 milhões em 2019 para 40,5 milhões em 2020. Deste número, 9,6 milhões foram causados por conflitos ou violência e 30,7 milhões por desastres naturais. As Filipinas tiveram o maior número absoluto de deslocamentos internos em 2020, atingindo a marca de 5,1 milhões. A Ásia como um todo foi a região com maior número de deslocamentos internos devido a conflitos, devido especialmente aos conflitos no Oriente Médio. Na China, houve 5 milhões de deslocamentos internos em 2020; e na Índia, 4 milhões. O relatório aponta a necessidade de desenvolver canais migratórios adequados para lidar com o aumento do fluxo migratório resultante de mudanças climáticas. Na América Latina, o Brasil foi o 3º lugar com mais deslocamentos internos por desastres naturais: foram 358 mil deslocamentos, depois de Honduras, com 937 mil, e Cuba, com 639 mil.

Para informações mais atualizadas sobre refúgio, apatridia e deslocamentos internos, ver a subseção sobre o relatório "*Global Trends*" do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), mais adiante.

f) Impactos dos fluxos internacionais de migrantes e refugiados

São múltiplos os impactos dos fluxos internacionais de migrantes e de refugiados. Eles podem ser divididos, didaticamente, em pelo menos quatro áreas: impactos socioeconômicos, questões relacionadas à segurança, implicações políticas e implicações em direitos humanos.

Sobre os impactos socioeconômicos, sobressaem questões como: o caráter econômico predominante nas migrações internacionais, os postos de trabalhos tradicionalmente ocupadas por migrantes, o crescimento das remessas internacionais, a fuga de cérebros e a mobilidade acadêmica, assim como os impactos sociais e demográficos nos países emissores e receptores.

Sobre as questões de segurança, destacam-se o aumento das preocupações com o terrorismo e o crime organizado transnacional (inclusive redes criminosas que fomentam imigração irregular, tráfico de pessoas, prostituição, etc.), as quais podem balizar políticas migratórias mais restritivas.

Sobre as implicações políticas, pode-se mencionar o fortalecimento de partidos políticos xenófobos e dos discursos anti-imigração; ou a negociação de acordos ou compromissos para limitação de migração e refúgio como entre a União Europeia (UE) e a Turquia e os EUA, o México e países centro-americanos.

Sobre temas de direitos humanos, pode-se discutir a violência étnica, religiosa e sectária e os riscos e violações de direitos humanos contra as populações migrantes ou refugiadas.

g) Brasil e instrumentos jurídicos sobre migração

O Brasil não assinou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990. No âmbito da OIT, o Brasil não é parte da Convenção nº 143 ("*Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers*"). O País é parte de todos os protocolos à Convenção de Palermo. Questões migratórias específicas também são objeto de instrumentos jurídicos adotados pelo Brasil no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), como os acordos de residência, de registro migratório eletrônico e de documentos de viagem (ver subseção sobre o Estatuto da Cidadania no tomo 4). Foi assinado na Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em julho de 2021 acordo de mobilidade da Comunidade, que entrou em vigor no início de 2022. Em março desse ano, durante visita do ministro Carlos França à sede da CPLP, o Brasil depositou o instrumento de ratificação do acordo de mobilidade, que terminou sua tramitação interna em julho – promulgação via Decreto nº 11.156/22. Em novembro de 2022, após Guiné Equatorial depositar o seu instrumento de ratificação, ficou concluído o processo de ratificação do acordo de mobilidade pelos nove membros da CPLP.

Ainda que o Brasil tenha apoiado inicialmente o Pacto Global de Migrações, retirou seu apoio durante o governo Bolsonaro[1332]. O argumento brasileiro é de que se trata de um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas, sim, de acordo com a realidade e a soberania de cada país. Também não apoiam o documento

[1332] O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao instrumento.

países como EUA, Hungria, Israel, Tchéquia, Polônia, Itália, Áustria, Eslováquia, Chile e Austrália. Por outro lado, o governo Bolsonaro assinou a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, em semelhante padrão adotado pelos EUA e Chile: não aderindo ao debate internacional, mas conduzindo o debate no âmbito regional.

h) Política migratória brasileira

A Lei nº 13.445, de 2017, conhecida como "Lei de Migração", dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estadia no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante, além de revogar o Estatuto do Estrangeiro, de 1980. Ela é regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017.

A nova Lei traz os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, como, entre outros, a universalidade, indivisibilidade e independência dos direitos humanos; o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a promoção da entrada regular e da regularização; e a acolhida humanitária. Inova ao dispor sobre visto temporário para acolhida humanitária, que poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. O acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social é um princípio da nova lei. O direito à mobilização era proibido pelo Estatuto do Estrangeiro. A nova lei estabelece como direitos a reunião de migrantes para fins pacíficos e de associação, inclusive sindical, para fins lícitos. Assim como a Constituição, a nova lei determina que não haverá extradição por crime político ou de opinião, também proíbe que refugiados e asilados sejam extraditados.

Há outros atos normativos recentes importantes da política migratória brasileira, focados em grupos nacionais especiais:

1) Venezuelanos: destacam-se a Portaria Interministerial nº 9 de 2018, alterada pelas Portarias Interministeriais nº 15 de 2018 e nº 2 de 2019, e mais recentemente a que a substituiu, nº 19 de 2021, que dispõem sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados, atendendo interesses da política migratória nacional;
2) Sírios: destaca-se a Portaria Interministerial nº 9, de 2019, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na Síria;
3) Haitianos: destaca-se a Portaria Interministerial nº 29, de 25 de abril de 2022, sucessora das portarias nº 12, de dezembro de 2019, nº 13, de dezembro de 2020, e nº 27, de dezembro de 2021, que dispõem sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção ou situação de desastre ambiental no Haiti;
4) Afegãos: destaca-se a Portaria Interministerial nº 24, de setembro de 2021, que versa sobre concessão de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais daquele país, apátridas e pessoas afetadas pela instabilidade institucional do Afeganistão – mais de 6.130 vistos a afegãs e afegãos já foram autorizados sob a égide dessa portaria. Além disso, pode-se destacar ação coordenada entre o secretário de

Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores e a presidente da Associação dos Magistrados, responsável pela bem-sucedida iniciativa de acolhida humanitária a juízas afegãs;

5) Ucranianos: foi expedida a Portaria Interministerial nº 30, de agosto de 2022, que dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia.

No caso do Afeganistão e do Haiti, o Brasil é o único país do mundo a acolher seus nacionais sem restringir os vistos a categorias específicas de pessoas. Há ainda atos normativos relativos a nacionais de Angola, Cuba, Libéria, República Dominicana e Senegal.

i) Operação Acolhida

De acordo com agências da ONU, o número de venezuelanos que deixaram o país ultrapassa 4 milhões de pessoas, e o Brasil seria o 5º destino procurado por eles. Para garantir o atendimento humanitário aos migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, o governo federal criou, em 2018, a Operação Acolhida. Uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de cem entidades da sociedade civil, a Operação oferece assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima. O Governo Federal estima que, atualmente, cerca de 265 mil refugiados e migrantes venezuelanos vivem no Brasil.

A Operação Acolhida está organizada em três eixos:

1) ordenamento da fronteira: documentação, vacinação e operação de controle do Exército Brasileiro;
2) acolhimento; oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e
3) interiorização: deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outras unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica.

Em 2019, a Operação Acolhida teve continuidade, organizando a chegada, garantindo atenção à saúde e fortalecendo a interiorização de milhares de migrantes e refugiados venezuelanos que chegam pela fronteira. Mais de 4 mil militares participaram da missão desde seu início.

O ordenamento da fronteira tem por objetivo organizar o atendimento a todos os imigrantes que ingressam no Brasil, assegurando imunização adequada e alimentação, bem como a realização dos procedimentos migratórios necessários. Durante procedimento de triagem, os nacionais venezuelanos que desejam permanecer no Brasil podem solicitar reconhecimento como refugiados ou autorização temporária de residência. Outros cruzam a fronteira em trânsito para outro país ou com a intenção de manter movimento "pendular", levando a familiares e amigos que permaneceram na Venezuela parte dos recursos obtidos de seu trabalho no Brasil.

Além do ordenamento da fronteira, a Operação Acolhida garante abrigo aos nacionais venezuelanos que não tenham condições de se manter por conta própria. Foram construídos treze abrigos na região (onze em Boa Vista e dois em Pacaraima), onde os refugiados e migrantes venezuelanos têm acesso a moradia, alimentação e meios de higiene.

Para aliviar a pressão sobre o estado de Roraima, a estratégia de interiorização voluntária tem sido importante. A interiorização tem permitido aos venezuelanos que assim desejem buscar melhores oportunidades econômicas em municípios de outros estados da Federação. Cerca de

53 mil nacionais venezuelanos já foram realocados nesse processo, que compreende municípios de todas as regiões do Brasil.

Em 2019, o chefe do ACNUR, Filippo Grandi, realizou visita ao Brasil entre 15 e 18 de agosto, com o objetivo de conhecer os esforços do governo brasileiro para responder ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos, por meio da Operação Acolhida. O ACNUR tem no Brasil seu mais importante escritório na América do Sul e é o parceiro internacional mais relevante do governo brasileiro no âmbito da Operação Acolhida. Em junho de 2021, o Brasil participou de conferência de doadores em solidariedade a migrantes e refugiados venezuelanos na América Latina.

j) Processo de Quito

O Processo de Quito foi lançado em setembro de 2018, com declaração assinada inicialmente por onze países, incluindo o Brasil. Trata-se de iniciativa intergovernamental técnica e regional, com o objetivo de estabelecer mecanismos e compromissos não obrigatórios entre os participantes, para coordenar respostas à crise de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos. O Brasil assumiu, em junho de 2021, a presidência *pro tempore* (PPT) do grupo (para preparação da oitava reunião – cada reunião encerra um "capítulo" do processo e resulta em uma declaração), que reúne Estados da América Latina e do Caribe que têm sido afetados, em maior ou menor grau, pelo aumento do fluxo de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos, e que se uniram em torno dessa iniciativa com o objetivo de trocar informações e boas práticas com vistas à articulação da coordenação regional. Participam atualmente: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guiana, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, quase todos afetados, em maior ou menor grau, pelo aumento do fluxo de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos. O Grupo de Amigos do Processo de Quito, composto por EUA, Espanha, Canadá, Alemanha, Reino Unido, Itália, Suíça, França, Países Baixos, UE e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dá apoio técnico e financeiro no desenvolvimento das medidas e ações acordadas. O Processo conta com Secretaria Técnica coordenada pela OIM, em conjunto com o ACNUR. O primeiro encontro de chanceleres ocorreu apenas após a sexta reunião técnica.

Durante a primeira reunião, na capital equatoriana, Quito, de setembro de 2018, foi assinada[1333] a Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região, a qual insta os países a fortalecerem as políticas de acolhimento dos imigrantes venezuelanos. A aceitação de documentos de viagem vencidos está entre as medidas propostas. A Declaração também instou Caracas a fornecer os documentos de viagem necessários a seus nacionais. Dois meses depois, em novembro de 2018, ocorreu uma segunda reunião, também em Quito, na qual foi aprovado um Plano de Ação, incluindo três áreas temáticas:

1) permanência regular de cidadãos venezuelanos na região: regularização de venezuelanos nos países da região;
2) cooperação regional: cooperação com Caracas para garantir ajuda humanitária a cidadãos venezuelanos no país; e
3) cooperação internacional: atuação frente a organizações internacionais, tais como ONU, MERCOSUL, Comunidade Andina (CAN), Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na terceira reunião, novamente em Quito, em abril de 2019, reconheceu-se o progresso no atendimento às pessoas vulneráveis e destacaram-se ações tomadas pelos Estados.

[1333] Signatários: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

Já a quarta reunião, em julho de 2019, em Buenos Aires, incluiu algumas inovações. Foi criado o "Roteiro do Capítulo de Buenos Aires", o qual inclui o Cartão Regional de Mobilidade e Centros de Acolhimento. Também foi criado o Grupo de Países Amigos do Processo de Quito, o qual conta com a UE, EUA e Canadá. Por fim, a OIM organizou um *workshop* sobre o tráfico de pessoas, com a participação de autoridades regionais. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) ainda apresentou proposta de "Diretrizes Regionais para a Proteção de Crianças e Adolescentes Refugiados e Migrantes Venezuelanos".

Durante a quinta reunião, em novembro de 2019, em Bogotá, destacou-se a severidade da crise venezuelana e os Estados foram instados a atuarem de acordo com suas capacidades.

A sexta reunião, em setembro de 2020, em Santiago do Chile, resultou na constituição formal da Secretaria Técnica e do Grupo de Países Amigos. Com a assinatura da Declaração de Santiago, determinou-se maior coordenação e promoção da reunificação familiar, além de ter sido destacada a questão da COVID-19. Além disso, foi determinado o atendimento aos refugiados e migrantes que vivem com HIV/AIDS. No mês seguinte, na mesma cidade, foi realizada ainda a Primeira Reunião de Chanceleres do Processo de Quito.

Com a sétima reunião, realizada em maio de 2021, em Lima, houve novamente reiteração do compromisso de enfrentamento à crise migratória, especialmente no contexto da atual pandemia de COVID-19. Enfatizou-se a organização de oficinas temáticas, em abril de 2021, que viabilizaram a troca de conhecimentos, informações e boas práticas. Destacou-se ainda a II Reunião de Ministros do Trabalho, no âmbito do Processo, por meio do qual se discutiu a estratégia regional de integração socioeconômica.

O Brasil ocupou a PPT do Processo de Quito de junho de 2021 até dezembro de 2022. No período, o Processo avançou na consolidação de um roteiro com o Grupo de Amigos. Além disso, também se desenvolveu a revisão dos processos internos do Processo de Quito para melhorar a dinâmica de participação, bem como em uma medição inicial do escopo que as recomendações emanando do Processo de Quito tiveram nas políticas e regulamentos públicos dos países membros e lançou a Estratégia Regional contra a Xenofobia.

Os Centros de Orientação e Espaços de Apoio foram tema prioritário da PPT brasileira. Em oficina temática, em maio de 2022, por videoconferência, o Brasil implementou a abertura de Postos de Internalização, Acolhimento e Triagem (PiTRIG) nas regiões de fronteira e apresentou sua política de realocação interna (Interiorização), um dos pilares da Operação Acolhida. Atualmente, identificam-se 206 estruturas em oito países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai.

Em junho de 2022, Brasil sediou a 8ª Reunião do Processo. Mais de 40 delegações, entre países da região, observadores, agências das Nações Unidas e outras instituições debateram desafios e soluções para a assistência humanitária a migrantes e refugiados venezuelanos. A reunião culminou na assinatura de Declaração de Brasília, a qual reafirma a importância do Processo, reitera a gravidade da crise de refugiados venezuelanos e reafirma o compromisso dos países membros de continuar apoiando soluções articuladas e trocar boas práticas. O documento trata, ademais, da questão da COVID-19.

Durante sua PPT, o Brasil organizou ainda visita técnica à cidade de Boa Vista, em Roraima, para que fosse observado o funcionamento Operação Acolhida, considerada exemplo de boa prática.

Em dezembro de 2022, o Brasil transmitiu a PPT ao Chile.

k) Conferência Sul-Americana sobre Migrações e Foro Migratório do MERCOSUL

A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) é um processo consultivo regional criado há vinte anos pelos países da América do Sul. Tem por objetivo a criação de uma política migratória regional, por meio do debate de ideias e do compartilhamento de boas práticas. São países membros da CSM: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Conforme seu objetivo de criar uma política migratória regional, a CSM consagra três princípios centrais:

1) migrações como parte do processo de integração regional e sub-regional;
2) vinculação entre desenvolvimento econômico e social e as migrações;
3) defesa dos direitos humanos dos migrantes.

Sua I Conferência foi realizada em Buenos Aires, em 2000, com a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A conferência inclui também a participação de órgãos internacionais e da sociedade civil, além de Estados observadores. A CSM conta com uma secretaria técnica, a qual é dirigida pelo Escritório Regional para a América do Sul da OIM.

O Foro Migratório do MERCOSUL (FEM), no qual são negociados acordos em matéria migratória para o bloco, coexiste com a CSM de maneira coordenada. Ambos os fóruns colocam a pessoa migrante, na qualidade de ser humano, no centro de suas políticas.

l) Plataforma R4V

A Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (Plataforma R4V) é um fórum para coordenar as ações de agências da ONU[1334] e organizações da sociedade civil[1335], voltadas a promover o acesso a direitos, serviços básicos, proteção, autossuficiência e integração socioeconômica para os refugiados e migrantes da Venezuela em 17 países da América Latina e do Caribe. Anualmente, a Plataforma R4V elabora e implementa um Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP). Trata-se de uma estratégia humanitária integrada que permite a coerência e complementariedade da resposta das organizações parceiras. No Brasil, foi estabelecida uma Plataforma Nacional, a qual atua junto a 55 entidades[1336] (entre agências, fundos e programas da ONU e organizações da sociedade civil).

[1334] Trata-se de uma resposta interagência da ONU, coordenada pela ACNUR e pela OIM, mas que conta também com a participação de outros órgãos onusianos, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).
[1335] A Plataforma R4V tem o apoio de 192 organizações da sociedade civil, como a OXFAM e a Cruz Vermelha.
[1336] A exemplo da Missão Paz, em São Paulo, dedicada a apoiar refugiados em questões relacionadas ao trabalho, assessoria jurídica, aulas de português.

II. Refúgio e apatridia

a) Conceitos

Refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também, conforme reconhecido no âmbito regional, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados. O regime legal específico que protege os direitos dos refugiados é conhecido como "proteção internacional dos refugiados". A lógica que sustenta a necessidade deste regime reside no fato de que os refugiados são pessoas em uma situação específica que exige salvaguardas adicionais (solicitantes de refúgio e refugiados carecem da proteção de seus países).

Quanto aos apátridas, de acordo com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como a discriminação contra minorias na legislação nacional, a falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente e os conflitos de leis entre países.

Também se relaciona ao tema o conceito de deslocado interno: são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. Mesmo tendo sido forçadas a deixar seus lares por razões similares às dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo se esse Estado seja a causa de sua fuga.

b) Instrumentos jurídicos multilaterais e regionais

O Artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948) afirma o direito de toda e qualquer pessoa procurar e se beneficiar de refúgio. No entanto, nenhum conteúdo claro foi dado à noção de refúgio em nível internacional até que a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados [a "convenção de 1951"] foi adotada, e o ACNUR foi incumbido de supervisar sua implementação.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem vem a ser um refugiado e esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem. A convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento. Ao passo que antigos instrumentos legais internacionais somente eram aplicados a certos grupos, a definição do termo "refugiado" no Artigo 1º foi elaborada de forma a abranger um grande número de pessoas. No entanto, a convenção só abrange eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, ocorridos na Europa (ou também alhures, se reconhecido pela parte).

Processos como a descolonização e o surgimento de novos países levariam à emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições. Assim, era crescente a necessidade de ações que inserissem esses novos fluxos de refugiados sob a égide da convenção. Um protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações

Unidas (AGNU) em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a AGNU tomou nota do protocolo e solicitou ao secretário-geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. Em 1967, foi assinado um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, que expandiria o escopo da convenção de 1951 para todos os refugiados que se enquadrassem na definição do instrumento, por meio da eliminação dos limites temporal e geográfico. Embora haja relação com o Estatuto dos Refugiados, o protocolo é um instrumento independente, e sua ratificação não está restrita aos signatários da convenção de 1951. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Atualmente, quase 150 países são signatários da convenção de 1951 ou do protocolo de 1967 (respectivamente 146 e 147 partes).

A convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, assim como instrumentos legais regionais, como a convenção de 1969 da Organização de Unidade Africana (UOA), que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, são os pilares do regime de proteção de refugiados moderno. Eles estabelecem uma definição universal de refugiado e incorporam os direitos e deveres básicos dos refugiados. As disciplinas da convenção de 1951 continuam sendo o padrão internacional para o julgamento de qualquer medida para a proteção e tratamento dos refugiados. Sua disposição mais importante, o princípio de *non-refoulement* (não devolução), contido no Artigo 33, é o alicerce do regime. De acordo com este princípio, refugiados não podem ser expulsos ou devolvidos a situações onde suas vidas ou liberdade possam estar sob ameaça. Os Estados são os primeiros responsáveis por assegurar essa proteção.

Em dezembro de 2018, como resultado da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes[1337] (ver a seção sobre migração, anteriormente neste tópico), a AGNU adotou o Pacto Global sobre Refugiados, após dois anos de extensas consultas lideradas pelo ACNUR com Estados-Membros, organizações internacionais, refugiados, sociedade civil, setor privado e especialistas. O Pacto Global sobre Refugiados, de caráter não vinculante, é um *framework* para um compartilhamento de responsabilidades mais previsível e equitativo, reconhecendo que uma solução sustentável para situações de refugiados não pode ser alcançada sem a cooperação internacional. Ele fornece um plano para governos, organizações internacionais e outras partes interessadas, para garantir que os receptores obtenham o apoio necessário e que os refugiados possam levar vidas produtivas. Seus quatro objetivos principais são:

1) aliviar as pressões nos países receptores;
2) aumentar a autossuficiência dos refugiados;
3) expandir o acesso a soluções de países terceiros; e
4) apoiar as condições nos países de origem para retorno em segurança e dignidade.

Um mecanismo central é o Fórum Global sobre Refugiados, onde os Estados e outros atores se reúnem a cada quatro anos para compartilhar boas práticas e contribuir com suporte financeiro, experiência técnica e compartilhamento de políticas para ajudar a alcançar os objetivos do Pacto Global. Essas contribuições são essenciais para transformar as aspirações do pacto em mudanças positivas na vida das pessoas refugiadas. O primeiro Fórum Global sobre Refugiados ocorreu em dezembro de 2019 e foi um verdadeiro marco na construção da solidariedade com os refugiados do mundo e os países e comunidades que os acolhem.

Por fim, recorde-se a inexistência de instrumento legal internacional que estabeleça o instituto do refugiado ambiental ou climático.

[1337] A AGNU descreveu os processos que levaram aos pactos globais sobre migração e sobre refugiados como "separados, distintos e independentes".

Sobre apatridia, o Artigo 15 da DUDH afirma que "todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade" e que "ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade".

Em 26 de abril de 1954, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) adotou uma resolução para convocar uma conferência de plenipotenciários para "regular e melhorar a condição dos apátridas mediante um acordo internacional". A conferência adotou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas em 28 de setembro de 1954, que entrou em vigor em 6 de junho de 1960. O documento tem 96 Estados Partes, incluindo o Brasil (assinou em 1954, ratificou em 1996 e promulgou em 2002). Em 1961, foi assinada a Convenção sobre a Redução da Apatridia, com 78 partes, incluindo o Brasil, que a ratificou em 2007 e a promulgou em 2015.

No âmbito interamericano, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH, 1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH, 1969) dedicam respectivamente seus Artigos 19 e 20 ao direito à nacionalidade, bem como, desde 2004, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (AG-OEA) tem dedicado resolução específica ao tema "*the Protection of Asylum Seekers, Refugees, Returnees, and Stateless Persons in the Americas*". Em 2010, foi adotada a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano.

No âmbito latino-americano, destacam-se a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional de Refugiados na América Latina (2004) e a Declaração e o Plano de Ação do Brasil (2014, que conta com um capítulo integralmente dedicado à erradicação da apatridia na América Latina e no Caribe e insta os países da região a adotar medidas como a adesão às convenções da ONU sobre o tema, o estabelecimento de procedimentos para a determinação da apatridia e a facilitação da naturalização para apátridas).

c) O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês)

Iniciativas multilaterais para o estabelecimento de organização para o refúgio datam já da década de 1920, no âmbito da Liga das Nações (LDN). Em 1946, houve a tentativa de criação de uma "Organização Internacional para o Refúgio", mas poucos países assinaram sua carta constitutiva, que entrou em vigor em 1948, substituindo a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas. Em 1952, a organização, que contou com a participação do Brasil, foi extinta.

O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado em 1950, após a Segunda Guerra Mundial, por resolução da AGNU, sendo anterior à convenção de 1951. Iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar os refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Com convenção de 1951, seu trabalho passou a ser orientado por ela. O protocolo de 1967 reformou a convenção de 1951 e expandiu o mandato do ACNUR para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Em 1995, a AGNU (A/RES/50/152) designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo (antes era só aos apátridas refugiados). Em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

O ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países, além de doações arrecadadas junto ao setor privado e a doadores individuais. O orçamento anual da agência

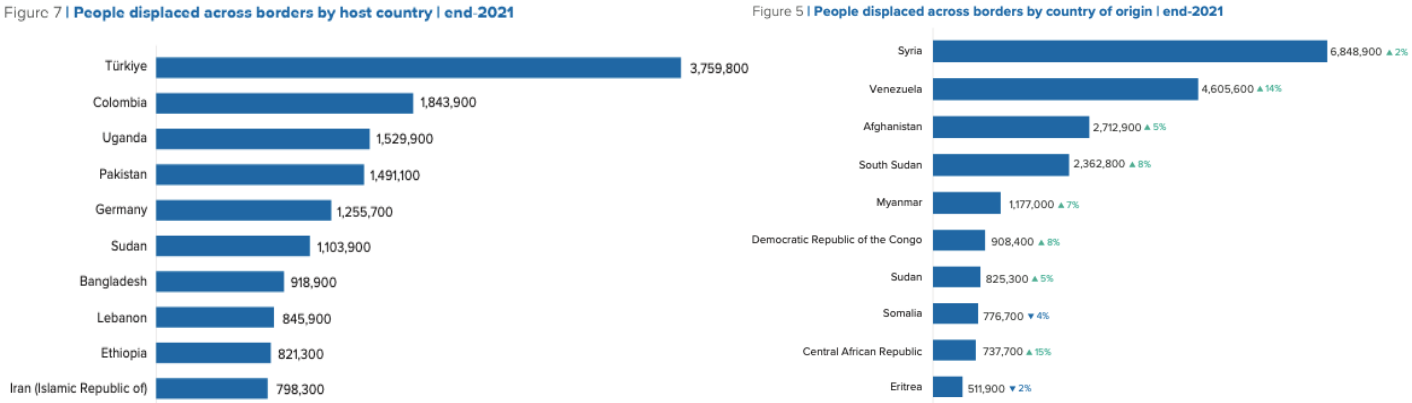
ultrapassa os US$ 7,5 bilhões. O trabalho do ACNUR compreende hoje refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e retornados (pessoas que tiveram o *status* de refugiados ou solicitantes de refúgio e que retornam voluntariamente a seus países de origem). Em 2014, o ACNUR lançou a campanha "*I belong*" visando à eliminação da apatridia até 2024.

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA), por sua vez, foi criada em 1949, um ano antes, portanto, do ACNUR. A UNRWA é uma agência de desenvolvimento e de assistência humanitária que proporciona cuidados de saúde, serviços sociais, de educação e ajuda de emergência aos mais de 5 milhões de refugiados ou deslocados palestinos que vivem na Faixa de Gaza, Cisjordânia, Jordânia, Líbano e Síria. Dessa forma, trata-se de um instrumento para responder a uma crise regional oriunda da Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948), assim como fora a convenção de 1951, inicialmente limitada à Europa (e a outras regiões) sob os efeitos da Segunda Guerra Mundial.

d) *Global Trends 2021*

O "*Global Trends*" produzido pelo ACNUR em 2022, indica que, em 2021, houve 89,3 milhões de deslocamentos forçados ao redor do mundo, como resultado de perseguição, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbaram seriamente a ordem pública. Esse número tem aumentado ano após ano durante a última década e se encontra no nível mais alto desde que começou a ser registrado. Os deslocamentos forçados são classificados em diferentes *status* de deslocamento, de acordo com a natureza do movimento e cobertura de proteção; os 89,3 milhões de deslocamentos forçados se subdividem em:

1) refugiados: 27,1 milhões, dos quais:
   a) sob o mandato do ACNUR: 21,3 milhões; e
   b) sob os cuidados da UNRWA: 5,8 milhões;
2) solicitantes de refúgio: 4,6 milhões;
3) deslocados internos: 53,2 milhões; e
4) venezuelanos deslocados no exterior[1338]: 4,4 milhões.



Fonte: *Global Trends Report 2021*

No que diz respeito aos refugiados, o número aumentou de 20,7 milhões, em 2020, para 21,3 milhões em 2021, e mais que dobrou em relação a uma década atrás. O número de

[1338] Venezuelanos que provavelmente precisam de proteção internacional, mas que não solicitaram o *status* de refugiado no país em que se encontram.

venezuelanos deslocados no exterior também subiu de 3,9 milhões para 4,4 milhões no mesmo período, e a estatística de refugiados e migrantes venezuelanos, segundo a Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela, subiu de 5,4 milhões para 6,1 milhões. De uma forma geral, o número de pessoas que receberam proteção internacional aumentou, mas ainda continua mais baixo que em 2019, em razão de restrições decorrentes da pandemia.

Os maiores receptores de deslocados transfronteiriços[1339] continuam sendo os mesmos de 2020: Turquia, Colômbia, Uganda, Paquistão e Alemanha (a única diferença é que, em 2021, Uganda ultrapassou o Paquistão, tornando-se o terceiro maior receptor de refugiados). 72% dos deslocados transfronteiriços são acolhidos por países vizinhos, o que pode ser explicado pelo fato de que pessoas fugindo de conflito e perseguição tendem a permanecer perto de seu país de origem. A Alemanha, no entanto, constitui uma exceção, sendo o país não vizinho que mais acolhe refugiados sírios no mundo. Outro ponto ressaltado pelo relatório é que 83% dos deslocados foram acolhidos por países de renda média e baixa, e 27% deles foram acolhidos por países que estão entre os de menor desenvolvimento relativo do mundo[1340].

Os maiores emissores de deslocados transfronteiriços são os mesmos de 2020: Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Myanmar. Enquanto os sírios representam a maior população global de refugiados, e mais de três quartos deles encontram-se na Turquia, no Líbano e na Jordânia; 86% dos venezuelanos encontram-se nas Américas, sobretudo na Colômbia, no Equador e no Peru. Os refugiados afegãos, por sua vez, situam-se majoritariamente no Paquistão e no Irã; os sul-sudaneses, em Uganda e no Sudão; e os *rohingya*, em Bangladesh. O perfil demográfico dos deslocados é constituído por 53% de adultos em idade ativa, 41% de crianças e adolescentes e 6% de idosos, com números relativamente equitativos de homens e mulheres.

No que diz respeito às solicitações de refúgio, observou-se um aumento de 25% em relação a 2020. O país com mais solicitantes de refúgio em 2021 foi a Nicarágua, com um aumento de cinco vezes em relação a 2020, em razão da perseguição política vivida internamente. Os Estados Unidos (EUA) foram o país que mais recebeu solicitações, seguido por Alemanha e México.

Os deslocados internos, por sua vez, aumentaram sobretudo na África Subsaariana, devido à crise na região do Tigré, na Etiópia, à insurgência na província de Equatória, no Sudão do Sul, e à onda de violência intercomunitária que assolou o Sudão após o golpe de 2021. Embora possuam diferentes motivações, esses conflitos têm, como causas subjacentes, o subdesenvolvimento crônico e a desigualdade social, os quais devem ser enfrentados como forma de resolver a situação dos deslocados.

De uma forma geral, em 2021, Síria, Colômbia, RDC, Iêmen, Etiópia e Afeganistão continuaram a abrigar as maiores populações de deslocados internos. Na Síria, observam-se 6,9 milhões de pessoas deslocadas, enquanto na Colômbia o número é bem próximo, de 6,8 milhões. Já no Afeganistão, o número de 3,5 milhões de deslocados internos segue uma tendência de alta que perdura por quinze anos e que se acentuou com a tomada de poder pelo Talibã.

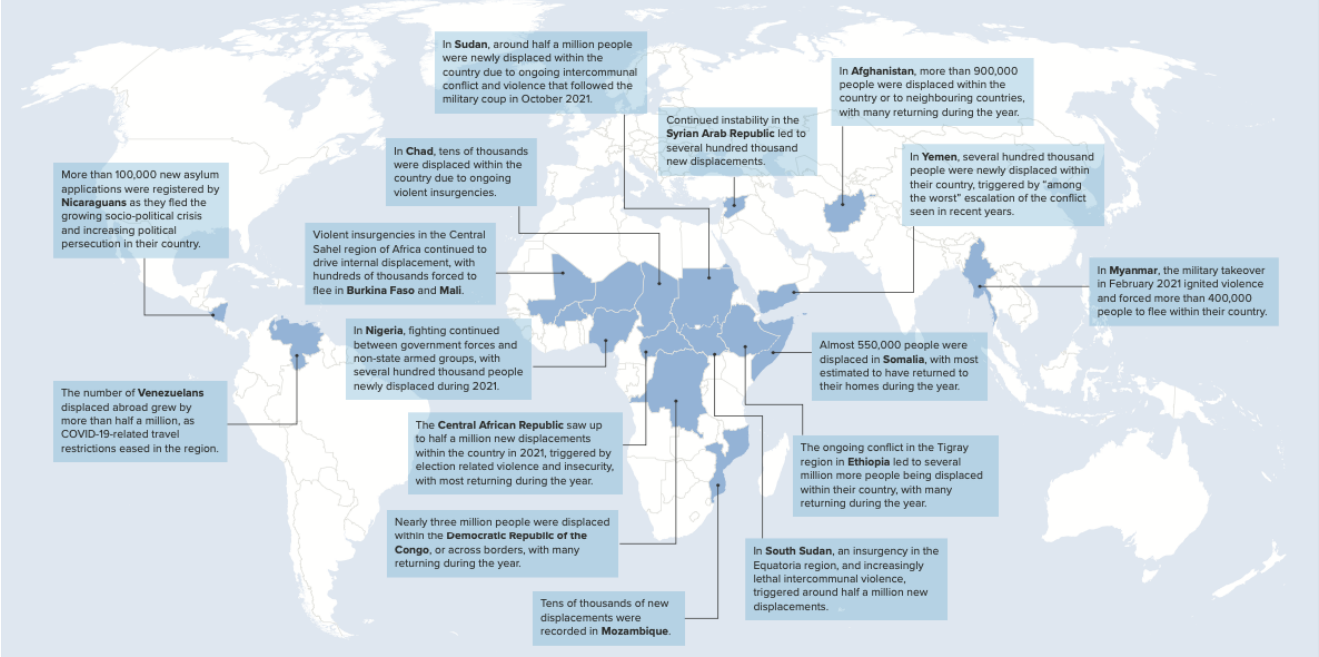
Tendo em vista o surgimento de novos conflitos que levam ao refúgio, assim como a continuidade de outros já existentes, agravados por fatores como a escassez de comida, a inflação e a crise climática, há uma grande necessidade de soluções duradouras para que os refugiados possam reconstruir suas vidas com segurança e dignidade. Essas soluções costumam envolver a

---

[1339] Em inglês, "*people displaced across borders*", terminologia que inclui refugiados, pessoas em situações análogas à de refúgio e venezuelanos deslocados no exterior.

[1340] Os países de menor desenvolvimento relativo consistem em um grupo de 46 países, incluindo Bangladesh, Chade, República Democrática do Congo (RDC), Etiópia, Ruanda, Sudão do Sul, Sudão, Uganda, Tanzânia e Iêmen. Juntos, eles são responsáveis por menos de 1,3% do produto interno bruto (PIB) global.

repatriação voluntária, a integração local, e o reassentamento em terceiros países. Estudos mostram que, se tivessem a opção, uma quantidade considerável de refugiados gostaria de retornar a seus países de origem. Se a paz fosse alcançada em algumas localidades-chave, como a Síria, o número de refugiados cairia por volta da metade. Em 2021, o número de deslocados voltando ao seu país ou área de origem foi de 5,7 milhões, enquanto, em 2020, foi de 3,4 milhões. Ao passo que o número de refugiados retornando ou se naturalizando cresceu em 2021, alcançando os níveis pré-COVID-19, as taxas de reassentamento permaneceram baixas, embora tenham subido em relação a 2020. Em 2021, observaram-se retornos em países como Líbia, Afeganistão, Etiópia e Myanmar e Síria. Destaque-se que, uma vez de volta a seus países ou áreas de origem, os retornados são confrontados com desafios próprios, como acesso limitado a moradia e a serviços básicos, falta de oportunidades de emprego, bem como violência relacionada a conflitos.



Fonte: *Global Trends* 2021

O relatório também trata da situação dos apátridas, que, em 2021, atingiram a casa de 4,3 milhões de pessoas. Embora essa população tenha crescido em 2021, cerca de 81,2 mil deles adquiriam nacionalidade ou a confirmaram, configurando a maior redução de casos de apatridia desde que o ACNUR iniciou a campanha *#IBelong* em 2014.

Por mais que o relatório seja focado em 2021, também faz menção a eventos do início de 2022, como a guerra na Ucrânia, que levou a mais de 6 milhões de refugiados e a 7 milhões de ucranianos deslocados internamente, elevando o deslocamento forçado global à casa dos 100 milhões de pessoas, um marco dramático que poucos esperariam uma década atrás. Trata-se de uma das maiores crises de deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial, e certamente, a mais rápida delas. O relatório aponta, no entanto, uma diferença entre os refugiados ucranianos e os demais refugiados: o fato de eles estarem sendo acolhidos por países europeus de alta renda e de terem recebido *status* de proteção temporária pela União Europeia (UE).

O relatório menciona ainda relação entre mudança do clima e deslocamento forçado. Reconhece que, embora não haja consenso quanto a um nexo causal direto entre os dois, a mudança do clima pode contribuir para a eclosão de conflitos e para o deslocamento forçado, quando outros elementos já estão presentes. Como forma de minimizar a ocorrência de situações desse tipo, o

relatório sugere a adoção de infraestruturas resistentes ao clima, a opção por colheitas resistentes à seca e a diversificação de renda por parte das famílias que vivem da agricultura.

e) Brasil e instrumentos jurídicos sobre refúgio e apatridia

O Brasil assinou a convenção de 1951 no ano seguinte e a ratificou em 1960, promulgando-a em 1961. Aderiu ao protocolo de 1967 em 1972 (mesmo ano de sua promulgação). O Brasil tornou-se o primeiro país latino-americano a ter assento no Comitê Consultivo da UNRWA em 2014. O Brasil coordena o Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do Processo de Varsóvia. Em outubro de 2020, o Brasil foi eleito, por aclamação, pelo período de um ano, para exercer a Presidência do Conselho do ACNUR – é a primeira vez que o País ocupa essa posição. O Conselho é responsável por coordenar as discussões entre os Estados-Membros, determinar as ações prioritárias e aprovar o orçamento do ACNUR. O Brasil é um dos apoiadores do Pacto Global de Refugiados (votou favoravelmente à A/RES/73/151, que endossa o relatório do ACNUR e que recebeu votos contrários de EUA e Hungria, e liderou o processo de construção de posição regional via "100 Pontos de Brasília" de 2018).

O Brasil assinou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas em 1954, mas apenas a ratificou em 1996, promulgando-a em 2002. O Brasil acedeu à Convenção sobre a Redução da Apatridia em 2007, promulgando-a em 2015.

f) Refúgio e apatridia no Brasil

Especificamente sobre refúgio, o reconhecimento da condição de refugiado, as hipóteses de perda, de cessação e de exclusão dessa condição, bem como demais aspectos relacionados à política de refugiados são regulados pela Lei nº 9.474/1997. Poderá ser reconhecido como refugiado todo indivíduo que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, em razão de fundado temor de perseguição em seu estado de origem ou de residência habitual, por questões de: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Conforme a lei brasileira, também será considerado refugiado todo aquele que seja obrigado a deixar seu país em decorrência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Essa disposição decorre de recomendação contida na Declaração de Cartagena de 1984. Sua incorporação ao ordenamento jurídico dos países da América Latina e do Caribe é reconhecida como avanço na proteção internacional de refugiados. Estão excluídas da proteção brasileira as pessoas que:

1) já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o ACNUR;
2) sejam residentes e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
3) tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo ou tenham conexão com atos terroristas ou redes de tráfico de drogas; e
4) sejam consideradas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O órgão do governo brasileiro responsável por reconhecer a condição de refugiado, bem como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados, é o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Sua estrutura é tripartite, contemplando representantes do governo, da sociedade civil e do ACNUR. A presidência

do CONARE é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a vice-presidência, pelo Ministério das Relações Exteriores.

Em 2013, o CONARE, em resolução já revogada, dispôs sobre a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na Síria. A medida permitiu que vítimas daquele conflito pudessem vir ao Brasil e solicitar refúgio com base na Lei nº 9474/1997 e nos acordos internacionais.

No Brasil, pessoas reconhecidas como apátridas são protegidas pela Lei de Migração, o que dá direito a viver no País como outros migrantes regularizados, inclusive podem tirar documentos e trabalhar. Além disso, essas pessoas podem requerer a nacionalidade brasileira após dois anos. Até novembro de 2022, o Brasil abrigava vinte pessoas reconhecidas formalmente como apátridas, segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Diário Oficial da União (DOU). Desse total, sete estrangeiros obtiveram o reconhecimento somente entre janeiro e maio de 2020. Caso emblemático foi o das irmãs Mamo, que foram reconhecidas apátridas em 2016 e, em 2018, receberam a nacionalidade brasileira.

Em relação aos dados atualizados sobre refúgio no Brasil, o CONARE aponta, em seu relatório "Refúgio em Números" (2022), que o País conta com cerca de 60 mil pessoas reconhecidas como refugiadas desde 1985 (60.011, mais precisamente). Esse total representa em torno de 86% das decisões de mérito do CONARE. O tempo médio para tal decisão é de em torno de 2,2 anos. O ano de 2021 representou recorde no número de solicitações de refúgio na última década, tendo sido observado um acréscimo de 208 solicitações de refúgio em relação a 2020. Assim, mesmo as restrições de mobilidade presentes durante a pandemia de COVID-19 não impediram aumento no número de solicitantes – houve, no entanto, segundo versão anterior do relatório, uma variação negativa pontual observada entre os anos de 2019 e 2020, no contexto de maiores restrições à circulação de pessoas e controle de fronteiras. Foram recebidas solicitações de pessoas de 117 países, com destaque para venezuelanos, que corresponderam a quase 80% das solicitações em 2021 (78,5%, mais precisamente). No ano de 2021, houve deferimento de apenas 1,1% no total de processos decididos pelo CONARE.

A grande maioria dos refugiados teve sua condição reconhecida em virtude de "grave e generalizada violação de direitos humanos" (em torno de 46 mil pessoas), seguida de "grupo social" e "nacionalidade".

Sobre o perfil dos refugiados, o Brasil atualmente acolhe 121 nacionalidades, entre as quais as quatro com maior representação são, em ordem decrescente: 1) Venezuela; 2) Síria; 3) RDC; e 4) Angola. Os venezuelanos representam em torno de 70% dos refugiados no Brasil (mais de 48 mil pessoas), fato que pode explicar a prevalência da situação de "grave e generalizada violação de direitos humanos" entre os motivos de concessão de refúgio. Ademais, em torno de 54% dos solicitantes de refúgio no Brasil são do gênero masculino e cerca de 40% têm entre 18 e 29 anos (cálculos extraídos dos números do CONARE). Em 2021, em torno de 50% das pessoas reconhecidas como refugiadas eram crianças e adolescentes com idades entre 5 e 14 anos.

A região Norte concentrou o maior volume de solicitações de reconhecimento da condição de refúgio apreciadas pelo CONARE em 2021, em especial os estados do Acre (com 47,8% das solicitações), de Roraima (14,7%) e do Amazonas (9,4%). Tais solicitantes de refúgio tinham origem de, principalmente: Haiti (40.415); Venezuela (9.777), Cuba (355) e Senegal (307). Devido ao protagonismo da fronteira norte na recepção de refugiados, enfatiza-se a Operação Acolhida, criada em 2018 para receber refugiados venezuelanos em Roraima.

Há ainda um processo de interiorização geográfica dos solicitantes de refúgio. A Operação Acolhida, por exemplo, busca realocar refugiados pelo território nacional de forma gratuita. Desde

o início da Operação, foram interiorizados 78.767 venezuelanos em 844 municípios brasileiros. Destacam-se os seguintes municípios em recepção de refugiados venezuelanos: 1) Manaus; 2) Curitiba; 3) São Paulo; 4) Dourados; e 5) Chapecó. Os três estados do Sul são recordistas no acolhimento de venezuelanos.

Verifica-se uma tendência de maior diversificação de origem, rotas e circunstâncias coercitivas que contribuem para o deslocamento forçado de pessoas em direção ao Brasil. Com o aumento da presença de crianças e adolescentes, deve-se otimizar a estrutura de acolhimento de refugiados.

Segundo plataforma interativa do CONARE, entre 2017 e agosto de 2022, o maior contingente de refugiados com pedido aceito no Brasil foi de venezuelanos (51,7 mil), senegalenses, sírios, haitiano, cubanos, angolanos e congoleses. Haitianos, venezuelanos, cubanos, senegaleses, chineses e angolanos compõem o maior contingente de solicitações negadas.

5.12. Meio ambiente e mudança do clima

I. Grandes conferências

a) Antecedentes do regime internacional do meio ambiente

A temática do meio ambiente, por suas características, transcende questões relativas à soberania nacional. Embora os primeiros debates acerca do tema remontem ao início do século XX, foi com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que houve maior estímulo às discussões, sobretudo em momentos nos quais o multilateralismo se destaca, como nas décadas de 1970 e 1990. Entre as iniciativas pontuais antes de 1972, destacam-se:

1) Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África (1900);
2) Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura (1902);
3) I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza (1923);
4) Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural (1933);
5) Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (1949);
6) Conferência da Biosfera (1968); e
7) Conferência sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (1971).

b) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH)

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) foi realizada em Estocolmo, em 1972. Ela foi marco do multilateralismo ambiental, embora seu apelo ainda tenha ficado adstrito aos países ocidentais, com boicote levado a cabo pelas nações integrantes do bloco socialista. Foram discutidos em Estocolmo temas ambientais que poderiam causar conflitos internacionais, como a poluição do ar, da água e do solo, a industrialização e o crescimento demográfico.

A CNUMAH, com forte presença da sociedade civil (a exemplo do então recém-criado *Greenpeace*), foi influenciada pelas ideias do Clube de Roma, sobretudo pelo relatório "Os Limites do Crescimento", em que apregoava a necessidade de "crescimento zero", barrando o crescimento econômico industrial. Criou-se impasse entre três grupos:

1) preservacionistas (puristas): representados pelos países desenvolvidos;
2) desenvolvimentistas: defendiam o crescimento a todo custo, a exemplo de Brasil, China e Índia (na ocasião, Indira Gandhi proferiu que "a pior das poluições é a pobreza"); e
3) conservacionistas: buscavam uma forma de conciliar ambiente e humanidade.

O principal resultado da CNUMAH foi a Declaração de Estocolmo, com 26 princípios acerca de crescimento populacional, soberanismo e auxílio aos países mais pobres, além de um Plano de Ação. Na ocasião, decidiu-se pela criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que seria estabelecido em 1973, com objetivo de manter processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade genética, assegurar o aproveitamento indefinido das espécies (sustentabilidade) e dos ecossistemas.

i. Estocolmo+50: um planeta saudável para a prosperidade de todos e todas – nossa responsabilidade, nossa oportunidade

Tratou-se de um encontro internacional sediado por Suécia e Quênia em junho de 2022. Foram dois dias de evento, com quatro sessões plenárias, três diálogos de liderança e centenas de eventos paralelos e *webinars*, muitos dos quais liderados por jovens. Seu objetivo principal foi discutir a tripla crise planetária de mudança do clima, poluição e resíduos e perda de biodiversidade. Foram promovidos três princípios de engajamento: responsabilidade intergeracional, interconectividade e geração de oportunidade.

No debate geral da Estocolmo+50, os representantes nacionais convergiram na necessidade de aceleração de ações relativas a objetivos já acordados internacionalmente, a exemplo das metas da Agenda 2030 (2015) e do Acordo de Paris (2015). Com relação a áreas prioritárias, foram indicadas: neutralidade de carbono, por meio do combate ao desmatamento e promoção do reflorestamento; avanço em energias renováveis; eficiência energética em infraestrutura e em setores como a agricultura. Houve também convergência na urgência de mudança para práticas de consumo e produção sustentáveis, em uma economia na qual um produto deve ser concebido para durar, ser reparado ou reciclado, sem descartes. Houve convergência na necessidade de adotar novo paradigma no qual o bem-estar prevalecerá sobre o crescimento econômico simples, com a redução do uso de energias fósseis e subsídios a atividades agrícolas predatórias, em prol do aumento dos investimentos em setores sustentáveis e da transformação de setores com alto impacto ambiental, a exemplo da geração de energia.

Entre os pontos e sugestões feitos por representantes de atores relevantes, podem-se mencionar: participação de comunidades locais em atividades de mineração; cadeias globais de valor sustentáveis e priorizando produtores e mercados tradicionais e locais; investimentos e comércio respeitando direitos humanos; consciência do impacto ambiental das operações financeiras; transição para energias renováveis e eficientes; promoção da agricultura ecológica, com alternativas ao uso de pesticidas químicos; criação de áreas de preservação; abordagens com base na natureza e nos ecossistemas para reduzir a degradação de terras e enfrentar a mudança climática; modelos de urbanização compactos, integrados e conectados; fortalecimento da interface ciência-política; redução da poluição por plásticos; proteção e uso sustentável de recursos hídricos; educação ambiental desde a juventude; abordagens baseadas em direitos, sobretudo a um ambiente limpo, saudável e sustentável; processo decisório com envolvimento de todos os setores, especialmente jovens e vulneráveis; arcabouço que confira responsabilidades a corporações transnacionais por danos ambientais e permita acesso à justiça para todos os afetados. Para viabilizar essas ações, a cooperação entre os países deve ser inclusiva e respeitar a ordem internacional fundamentada em regras, com ênfase no apoio aos países em desenvolvimento.

Os três Diálogos de Liderança discutiram:

1) a urgência das ações necessárias para alcançar um planeta saudável e próspero para todos;
2) a recuperação inclusiva e sustentável da pandemia da COVID-19; e
3) a aceleração da implementação da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no contexto da Década da Ação.

Quanto ao diálogo 1, os principais pontos tratados foram: restaurar ao estado natural a relação com a natureza é essencial para alcançar-se paz e prosperidade, e isso requer novas medidas de progresso e bem-estar humano, além de mudanças em atitudes e comportamentos; responsabilização mais ampla de atores internacionais e nacionais é necessária para lidar com a tripla crise planetária, na consecução de compromissos já existentes e no avanço da cooperação

global nas agendas climática, de biodiversidade e de combate à poluição; direitos humanos, igualdade entre gerações e inclusão são elementos fundamentais do desenvolvimento sustentável; restaurar a confiança por meio de multilateralismo e parcerias eficientes pode fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais; mudanças em sistemas de consumo e produção precisam ser catalisadas, para transições justas em setores de alto impacto, incluindo sistemas alimentares; alcançar um planeta saudável e prosperidade a todos exige alinhamento de fluxos financeiros, públicos e privados, internacionais e internos.

Quanto ao diálogo 2, os principais pontos tratados foram: cadeias globais de valor precisam ser fortalecidas para garantir uma economia global resiliente, com a criação de acesso e ampliação das capacidades de empresas de pequeno e médio porte em países em desenvolvimento; a transformação das cadeias globais de valor pode ser acelerada por meio do consumo e da produção sustentável; é necessário apoio a empresas que estão à frente da mudança a mercados circulares; reconhecimento da influência do consumidor na transformação das cadeias globais de valor; a importância do setor alimentar para sustentabilidade, sendo parte da solução para superação da pandemia; a inclusão das transições verde e energética para a reconstrução global; o papel vital de mulheres, meninas e indígenas no avanço do desenvolvimento sustentável; a necessidade de uma plataforma inclusiva de comércio eletrônico e economia digital a todos, com atenção no impacto sobre consumo energético.

Com relação ao diálogo 3, os principais pontos tratados foram: acesso a recursos financeiros, qualitativa e quantitativamente, pelos países em desenvolvimento precisa ser aperfeiçoado; ações de mitigação e adaptação são essenciais para garantir uma transição equilibrada e equitativa; a diferença financeira deve ser reduzida para permitir que as ações ambientais estejam à altura das aspirações e esperanças; ações governamentais eficazes, como orçamentos verdes e sustentáveis, são necessárias para realinhamento e redirecionamento de subsídios ambientalmente nocivos; necessidade de coordenação de alívio a dívidas soberanas no contexto do financiamento climático; ampliação a educação barata e de qualidade e promoção de currículos conscientes ambientalmente é necessária; cooperação essencial para aceleração da transferência de conhecimentos e de tecnologia; trabalho conjunto para combater a desigualdade dentro e entre nações; necessidade de revigoramento de processos e mecanismos existentes para financiamento de adaptação e transição sustentável em países em desenvolvimento; ação coletiva internacional essencial para garantir que propósitos ambientais não se tornem ou não sejam usados como barreiras comerciais ou óbices ao desenvolvimento.

Durante o evento, também foram elaborados relatórios, consultas, *policy papers* e reflexões para um futuro seguro e um planeta saudável para todos. No debate sobre "vozes e paradigmas alternativos – reimaginando a relação entre seres humanos e meio ambiente", mencionou-se uma nova ética para o bem-estar humano, com a introdução de outras "cosmologias interessantes e válidas" no debate público e a valorização de modelos não antropocêntricos para coexistência sustentável.

Ao final do evento, na forma de Notas Finais dos Presidentes à Plenária ("*Presidents' Final Remarks to Plenary*"), foram apresentadas dez recomendações-chave para acelerar a ação em direção a um planeta saudável para a prosperidade de todos e todas:

1) posicionar o bem-estar humano no centro do debate ao reconhecer que um planeta saudável é um pré-requisito para sociedades pacíficas, coesas e prósperas; restaurar nossa relação com a natureza a partir de valores éticos; mudar atitudes, hábitos e comportamentos;
2) reconhecer e implementar o direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável (Princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972);

3) adotar mudanças estruturais no funcionamento de nosso sistema econômico, por meio da adoção de novas métricas de progresso e bem-estar que reconheçam o valor do meio ambiente, entre outros;
4) reforçar a implementação nacional de compromissos já existentes;
5) alinhar fluxos financeiros públicos e privados com compromissos ambientais, climáticos e de desenvolvimento sustentável;
6) acelerar transformações sistêmicas em setores de alto impacto, como alimentação, energia, água, prédios e construção, indústria e mobilidade;
7) reconstruir relações de confiança para cooperação e solidariedade reforçadas;
8) reforçar e revigorar o sistema multilateral;
9) reconhecer a responsabilidade intergeracional como um marco da elaboração de políticas sólidas;
10) avançar os resultados da Estocolmo+50 por meio da busca por:
    a) um marco normativo global para a biodiversidade;
    b) um acordo de implementação para a proteção da biodiversidade marinha para além da jurisdição nacional;
    c) uma nova convenção sobre o plástico; e
    d) do engajamento em conferências relevantes, como a Conferência dos Oceanos da ONU 2022, o Foro Político de Alto Nível, a COP27 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e a Cúpula do Futuro.

c) Conferência de Nairóbi (Estocolmo+10)

Nos dez anos seguintes a Estocolmo, contudo, pioraria a condição ambiental do mundo. O contexto para a Conferência de Nairóbi, em 1982, era de evidente fracasso do modelo de desenvolvimento apregoado dez anos antes. Em sua Declaração, reafirmou-se a tese de que a pobreza é a maior fonte de degradação ambiental, com responsabilização dos pobres e de seu estilo de vida. Novamente, a opulência e o consumismo da sociedade ocidental foram ignorados, assim como o excesso de combustíveis fósseis.

Em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Sob sua égide, seria publicado o Relatório Brundtland ("Nosso Futuro Comum", 1987), que trouxe o inovador conceito de desenvolvimento sustentável: aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

d) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), foi realizada em 1992, no Rio de Janeiro, daí chamada "Rio-92". É marco histórico fundamental para a abordagem contemporânea do tema ambiental. Os objetivos da CNUMAD foram: estabelecer acordos internacionais que mediassem ações antrópicas no ambiente; e conciliar a conservação ambiental ao desenvolvimento. Como antecedentes, além do Relatório Brundtland, há a criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), iniciativa do PNUMA, cujo primeiro relatório foi publicado em 1990. Inovação na Rio-1992 foi a inclusão de organizações não governamentais como partes interessadas nos debates ambientais.

Como resultados da CNUMAD, três documentos e duas convenções devem ser ressaltados:

1) a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com 27 princípios;
2) a Declaração de Princípios sobre Florestas;
3) a Agenda 21, um Plano de Ação com 2.500 medidas específicas);
4) a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês); e
5) a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB);

A Rio-92 fez chamado para que a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) estabelecesse comitê negociador internacional para elaborar a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD), assinada em Paris em 1994. Também como resultado do Rio-92 foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), vinculada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

Para mais detalhes, ver a subseção sobre a CNUMAD na seção relativa à Década das Conferências no tópico 5.1.

e) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Rio+10)

Quando se organizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Joanesburgo, em 2002, havia a percepção de avanço lento e de crise ambiental, em que pese iniciativas como o Protocolo de Quioto, aberto a assinaturas em 1997, mas que ainda não atingira o número de ratificações necessárias para entrar em vigor. Havia dificuldade para implementação dos compromissos de 1992 ao longo de dez anos em que se experimentou grande crescimento econômico e em que os atentados terroristas de 11 setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA) modificaram as prioridades políticas; por outro lado, era cada vez mais evidente a percepção de que o conceito de desenvolvimento sustentável impactava diretamente as populações, gerando tensões sobre consequências ambientais da globalização. Havia também resistência às iniciativas de "Tipo 2", com parcerias fora do governo, pelo temor de privatização da pauta ambiental. Os EUA, principal economia do mundo, mostravam-se desinteresse a respeito do tema ambiental.

Nesse contexto, foram poucos os avanços em Joanesburgo: basicamente, reafirmaram-se metas da Rio-1992, como saúde, água e saneamento, biodiversidade, erradicação da pobreza, resíduos tóxicos e não tóxicos. Entre os novos temas abordados em 2002, podem ser mencionados energias renováveis e responsabilidade corporativa. Em Joanesburgo, foi feito chamado para a negociação sobre repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos (o que levaria ao Protocolo de Nagoia de 2010), além de ter sido adotada a Declaração de Joanesburgo.

Para mais detalhes, ver seção relativa à Década das Conferências no tópico 5.1.

f) Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)

Dez anos depois de Joanesburgo, em 2012, o Rio de Janeiro receberia a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Com a presença de mais de 190 Estados, o evento se notabilizou pela interação global via Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável.

Como temas principais da Rio+20, podem ser mencionados: a estrutura institucional do desenvolvimento sustentável; e a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e

da erradicação da pobreza. Entende-se por “economia verde” aquela que promove melhoria do bem-estar humano e da igualdade social ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica.

O desenvolvimento sustentável se fundamentaria em três pilares:

1) o social: erradicação da pobreza;
2) o econômico: mudança nos padrões de consumo e de produção;
3) o ambiental: proteção e gestão dos recursos naturais.

O resultado principal da Rio+20 foi o documento “O futuro que queremos”, com o conceito de “crescer, proteger, incluir”. Manteve-se a coesão dos princípios da CNUMAD, não havendo retrocessos, e deu-se o início das negociações para a agenda de desenvolvimento pós-2015, que levaria à Agenda 20302030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Houve também um Plano de Produção e Consumo Sustentável, e foi criado o Foro Político de Alto Nível (substituindo a CDS), vinculado ao ECOSOC. Embora não tenha sido criada organização específica para o meio ambiente, houve reforço do PNUMA, com adesão universal e expansão dos recursos. Para mais detalhes dos resultados da Rio+20, ver tópico seguinte sobre desenvolvimento sustentável e sua seção sobre a Agenda 2030.

II. Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA)

a) Histórico e estrutura

A Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA, na sigla em inglês) é o órgão decisório de mais alto nível para questões ambientais. A Assembleia reúne-se bianualmente para definir as prioridades das políticas ambientais globais e desenvolver a legislação ambiental internacional, em consonância com os objetivos fixados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Atuando como sucessora do Conselho de Governança do PNUMA, também é responsável pela gestão do Programa, por meio de decisões e resoluções acordadas em seu âmbito.

A UNEA foi criada em junho de 2012, após a Rio+20, e é composta por todos os 193 Estados-Membros da ONU. Seu objetivo precípuo é o de alçar a pauta ambiental à relevância que paz, pobreza e segurança possuem no sistema internacional, por meio da criação de um mecanismo coerente de governança ambiental internacional. Nela, os Estados-Membros podem compartilhar "melhores práticas" de políticas públicas em prol da sustentabilidade, além de catalisar apoio político para um esforço multilateral de proteção ambiental. As resoluções adotadas pela UNEA não são vinculantes, podendo, contudo, ajudar a construir consensos e bases para a ação política.

Os trabalhos da Assembleia são levados a cabo pela Presidência, auxiliada por um Escritório, ambos eleitos pelas sessões bianuais da UNEA. O Escritório da UNEA é composto por dez ministros do meio ambiente (ou outras autoridades nacionais relevantes) para um mandato de dois anos, respeitando um revezamento de parâmetros geográficos da ONU. O Brasil compôs o Escritório na organização da UNEA-4, e o embaixador do Brasil em Nairóbi e representante permanente brasileiro junto ao PNUMA foi eleito para o Escritório da UNEA-6. Participam das discussões da UNEA representantes do setor privado, organizações não governamentais e representantes das Nações Unidas.

Entre os encontros bianuais, entra em atuação o Comitê de Representantes Permanentes, composto de 118 membros, cuja função é a preparação da próxima Assembleia. Por meio de reuniões com os membros do Escritório, estabelece-se uma agenda para o evento, produzem-se consultorias para a Assembleia em temas de políticas públicas e preparam-se as decisões a serem adotadas pela UNEA.

b) UNEA-5

Devido à pandemia de COVID-19, a UNEA-5 foi realizada em duas etapas, uma *online* (fevereiro de 2021) e outra presencial (fevereiro de 2022) em Nairóbi. O tema desta edição, que dá nome à declaração final da Assembleia, foi "Reforçando Ações para a Natureza para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", ao passo que sua presidência ficou a cargo de Sveinung Rotevatn, ministro do Clima e Meio Ambiente da Noruega. Sua realização contou ainda com diversos eventos de apoio, tais como a Assembleia Global da Juventude, o Fórum Empresarial de Política e de Ciência e o lançamento da Aliança Global sobre Economia Circular e Eficiência de Recursos. Destaca-se que, em preparação para a Assembleia, o PNUMA lançou o relatório "Fazer as Pazes com a Natureza", cuja elaboração contou com a participação do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres. Neste relatório, estabelece-se um plano para resolver a tripla emergência planetária: mudanças climáticas, biodiversidade e poluição.

Na UNEA-5.1 (sessão *online*), participaram 1.500 delegados, 153 Estados-Membros da ONU e 60 ministros do meio ambiente. Em Declaração de antecipação da reunião presencial de

Nairóbi, os líderes presentes reafirmam a autoridade ambiental global do PNUMA. A Declaração abordou também temas como a importância do reforço do multilateralismo e os riscos de outras pandemias se se mantiverem os atuais padrões sociais de insustentabilidade. Ademais, foram acordados uma nova Estratégia de Médio Prazo, a qual guia a atuação do PNUMA entre 2022 e 2025, com foco na Agenda 2030; um Programa de Trabalho para tanto; e o orçamento do PNUMA.

Já na sessão presencial em Nairóbi, o destaque foi o combate à poluição por plástico em todo o mundo. Em uma resolução aprovada com a assinatura do Brasil e de outros 174 países, prevê-se a elaboração de um tratado vinculante – com compromissos e metas relativos a produção, *design* e descarte do plástico –, que deverá ser desenvolvido a partir de um Comitê de Negociação e submetido à UNEA-6 em 2024[1341]. Também foram acordadas uma declaração final e 14 resoluções em diferentes temas, como biodiversidade; água, poluição e produtos químicos; economia circular; e medidas administrativas[1342].

O Marrocos, representado pela ministra de Transição Energética e Desenvolvimento Sustentável, Leila Benali, foi eleito presidente da UNEA-6, a ser realizada em 2024.

c) PNUMAaos50

Imediatamente após o encerramento do UNEA-5.2, também em Nairobi, foi realizada uma Sessão Especial da UNEA – a UNEP@50 ou "PNUMAaos50" –, em comemoração aos 50 anos da criação do PNUMA (1972). O evento durou dois dias e reuniu representantes governamentais, a sociedade civil, a juventude e a mídia para debates sob o tema "Fortalecer o PNUMA para a implementação da dimensão ambiental da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Os objetivos do evento foram:

1) reforçar o papel central da natureza para o cumprimento da Agenda 2030;
2) fortalecer a sede em Nairobi como o centro global para o meio ambiente; e
3) revigorar as cooperações internacionais e estimular a ação coletiva para enfrentar a tripla crise planetária.

O evento notabilizou-se pela realização de dois Diálogos de Liderança (um voltado ao passado e outro ao futuro do PNUMA), pela apresentação de dois relatórios (um de autoria do próprio PNUMA e outro elaborado pela Força Tarefa de Grupos Principais e Partes Interessadas do PNUMAaos50) e pela aprovação de uma Declaração Política.

O relatório "Refletir sobre o passado e vislumbrar o futuro: uma contribuição para o diálogo sobre a interface ciência-política", de autoria do PNUMA, é um documento de 40 páginas que propõe modelos novos para uma interface ciência-política mais efetiva. Discute tecnologia, mudanças comportamentais, equidade e participação na gestão aprimorada do meio ambiente, sugerindo processos socialmente relevantes e economicamente robustos e que promovam a equidade intergeracional. O documento traz quatro pré-condições para o sucesso de uma nova interface ciência-política:

1) transformação digital;
2) ênfase em soluções;

[1341] A chancelaria brasileira destaca o papel relevante do Brasil nas negociações do compromisso, sobretudo com base nas ações que já vêm sendo tomadas nesse âmbito, a exemplo do programa Lixão Zero (2019), o novo Marco Legal do Saneamento Básico (2020) e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (2010).

[1342] A lista completa de declarações, resoluções e outros documentos relevantes pode ser acessada no link: https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2

3) engajamento com diversos tomadores de decisão; e
4) maior diversidade entre os *stakeholders*.

O relatório "O PNUMA que queremos", de autoria da Força Tarefa de Grupos Principais e Partes Interessadas do PNUMAaos50, é um documento de dez páginas que retoma as conquistas do PNUMA nos últimos 50 anos, ao mesmo tempo em que reconhece que seu mandato, poderes e recursos são inadequados para cumprir os objetivos originalmente estabelecidos pela comunidade internacional em 1972. Além de trazer as conquistas do PNUMA mais apreciadas pela sociedade civil global, o documento sugere melhorias relacionadas, por exemplo, a:

1) pesquisar as causas sistêmicas e os motores da transformação antropogênica do meio ambiente;
2) patrocinar a Declaração do Rio, especialmente para a implementação de seu Princípio 10, fundamental para a sociedade civil[1343];
3) estabelecer esquemas de monitoramento e prestação de contas em todos os níveis para implementar a legislação ambiental;
4) apoiar e financiar organizações da sociedade civil e de outros atores não estatais, sobretudo povos indígenas, fazendeiros, mulheres e a juventude;
5) fortalecer capacidades do Sul Global para coletar e utilizar dados ambientais de maneira a implementar e desenvolver políticas e legislação, inclusive penal; e
6) reconhecer as contribuições de povos indígenas e organizações religiosas (*faith-based*) para transformar o paradigma global atual em um modelo que dê esperanças renovadas às gerações futuras.

A Declaração Política é um documento de quatro páginas[1344] retomando as aspirações e as propostas discutidas no evento (cooperação, engajamento, financiamento, cobertura legislativa etc.). O ponto 16 apoia o V Programa de Montevidéu para o Desenvolvimento e a Revisão Periódica da Legislação Ambiental (*Montevideo Programme V*[1345]).

O Diálogo de Liderança "*Looking back: 50 years of UNEP*" foi um debate sobre os sucessos do PNUMA (o que está funcionando, o que precisa de ajustes de rota e o que pode ser aprendido) e desafios passados e presentes. Foram exploradas as contribuições do PNUMA para o multilateralismo e para a cooperação e coordenação internacionais, as vantagens comparativas do PNUMA como a principal autoridade ambiental global e maneiras de fortalecer a habilidade do PNUMA para apoiar esforços multilaterais hoje.

O Diálogo de Liderança "*Looking forward: achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development for people and planet*" foi um debate sobre a construção de um multilateralismo ambiental revigorado e sobre como a governança internacional ambiental pode permanecer *fit-for-*

[1343] Princípio 10 da Declaração do Rio: "O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes."

[1344] Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39995/UNEP.EA.SS.1.4%20-%20POLITICAL%20DECLARATION-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[1345] Mais sobre o V Programa de Montevideo disponível em: https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/promoting-environmental-rule-law-1. Já em sua 5ª edição decenal, o Programa de Montevidéu visa contribuir ao "Estado de Direito Ambiental", permitindo que os países solicitem assistência técnica diretamente ao PNUMA e consultem bases de dados com notícias ambientais relevantes, legislação, jurisprudência, leis-modelo, *kits* de ferramentas legislativas e outros produtos e recursos de orientação sobre leis ambientais.

purpose e atender às mudanças da sociedade, aumentar transparência, inclusão, equidade intergeracional e solidariedade enquanto acelera a ação global para responder à tripla crise planetária: mudanças climáticas, biodiversidade e poluição.

III. Proteção da camada de ozônio

a) Histórico

Nas décadas de 1970 e 1980, pesquisadores estabeleceram a relação entre o uso de clorofluorcarbonos (CFCs) e o esgarçamento da camada de ozônio que protege o planeta das radiações ultravioleta. A Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio foi assinada em 1985 e entrou em vigor em 1988 com o objetivo de oferecer arcabouço institucional e financeiro para a cooperação internacional para a proteção da camada de ozônio, a ser complementado por protocolo específico sobre os CFCs, o Protocolo de Montreal.

Apenas dois meses após a Convenção de Viena, foram divulgadas, em maio de 1985, as descobertas dos membros da *British Antarctic Survey*, revelando, pela primeira vez, a existência de quedas acentuadas nas concentrações de ozônio sobre a Antártica na primavera; essas descobertas alarmantes foram confirmadas por dados de satélites da agência espacial dos Estados Unidos (EUA), a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês). Originalmente publicado na revista científica *Nature*, o célebre "artigo do buraco na camada de ozônio" causou verdadeiro furor midiático, reverberando intensamente na grande imprensa ocidental. Não apenas os governos e o setor privado, como também a opinião pública e o movimento ambientalista se mobilizaram para demandar medidas urgentes contra o problema.

b) Protocolo de Montreal

O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em 16 de setembro de 1987, é o acordo-quadro ambiental multilateral que regula a produção e o consumo de quase cem produtos químicos sintéticos chamados de substâncias destruidoras de ozônio (SDOs). É o único tratado com alcance universal, com adesão de todos os membros das Nações Unidas, além da Santa Sé, Palestina, Niue e Ilhas Cook e a União Europeia (UE). Conta com Fundo Multilateral, que financiou projetos em 145 países partes em desenvolvimento, entre os quais, o Brasil. Graças às medidas tomadas no âmbito do Protocolo de Montreal, as emissões de SDOs estão caindo, de modo que a camada de ozônio deverá estar totalmente restaurada em meados do século XXI.

Para além da proteção à camada de ozônio e da readequação da indústria de refrigeração, o Protocolo de Montreal e suas emendas, especialmente a de Kigali, têm impacto positivo tanto sobre a redução de emissões de gases do efeito estufa quanto sobre amplo conjunto de setores e atores como consumidores, governos, comércio, serviços e indústria[1346]. O financiamento do Fundo Multilateral para apoiar as ações necessárias nos países em desenvolvimento assegura o treinamento das redes locais de prestadores de serviço em refrigeração, além da aplicação de recursos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico que beneficiam vários setores da indústria, comércio e serviços. Por esses motivos, o protocolo contribui para nove dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

[1346] Segundo estudo do Instituto Clima e Sociedade em parceria com o *Lawrence Berkeley National Laboratory*, realizado antes da crise energética, foi estimada uma economia para os consumidores brasileiros de cerca de R$ 28 bilhões até 2035, com a troca de HFCs por gases mais eficientes em sistemas de ar-condicionado domésticos. A adoção de refrigeradores mais eficientes poderá evitar, nesse mesmo período, a necessidade de investir em capacidade de geração de até 4,5 gigawatts, montante superior a mais que toda a capacidade instalada de termoelétricas a óleo diesel no Brasil, com uma economia de aproximadamente R$ 30 bilhões no orçamento do governo.

O Protocolo de Montreal e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Fonte: PNUMA/OzonAction

Em comparação com as demoradas negociações da Convenção de Viena, o processo negociador do protocolo foi notavelmente rápido, com êxito além das expectativas. Em 16 de setembro de 1987, 46 países assinaram o Protocolo de Montreal sobre substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1989. Embora os EUA estivessem entre os maiores produtores de CFCs do mundo à época, o Congresso e a indústria desse país apoiaram a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal desde as negociações; Rússia e China também se encontram na primeira leva de aceitações do protocolo. No caso dos países de industrialização relativamente mais recente, as adesões ao protocolo demoraram um pouco mais, e se aceleraram após a criação do Fundo Multilateral pela Emenda de Londres, que garantia a observação, na prática, do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, para adaptação e conversão das indústrias dos países em desenvolvimento. Argentina, Brasil, Chile e Colômbia aceitaram o protocolo em 1990; Índia e Turquia, em 1991; e Indonésia e Coreia do Sul, em 1992. Em dezembro de 2001, 182 países haviam ratificado o acordo.

O Protocolo de Montreal emergiu de um consenso inicialmente frágil, numa época em que a ciência do clima e do ozônio ainda era incipiente. No entanto, apesar das divergências entre os negociadores sobre os riscos de danos à camada de ozônio, devido à falta de conhecimento científico, todas as nações assinaram o protocolo, comprometendo-se a reduzir a produção, o consumo e as emissões de produtos químicos responsáveis pelo esgarçamento da camada de ozônio. Os CFCs também causam forte impacto no efeito estufa, e proibi-los retardou os efeitos adversos das mudanças do clima. Segundo especialistas, se o uso de CFCs tivesse continuado a crescer, os impactos atuais das mudanças do clima poderiam ter ocorrido há uma década.

O Protocolo de Montreal prevê a redução gradual do consumo e da produção das SDOs, com compromissos obrigatórios, mensuráveis e com prazo determinado, mas com cronogramas diferentes para países desenvolvidos ("países fora do Artigo 5º") e em desenvolvimento ("países do Artigo 5º"), em razão do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Sob este acordo, todas as partes também têm responsabilidades específicas relacionadas à eliminação dos diferentes grupos de SDOs, controle do comércio de SDOs, relatórios anuais, sistemas nacionais de licenciamento para controlar importações e exportações de SDOs, entre outras.

O protocolo inclui disposições relacionadas a medidas de controle (Artigo 2º), cálculo dos níveis de controle (Artigo 3º), controle do comércio com Estados não Partes (Artigo 4º), situação especial dos países em desenvolvimento (Artigo 5º), comunicação de dados (Artigo 7º), Descumprimento (artigo 8º) e Assistência técnica (artigo 10º), entre outros temas. Atualmente, o Protocolo de Montreal divide as substâncias químicas controladas em nove famílias[1347], não limitadas apenas a SDOs após a inclusão dos HFCs:

1) Clorofluorcarbonos (CFCs);
2) Hidroclorofluorcarbonos (HCFCs);
3) Halons;

[1347] Em 1987, o Protocolo de Montreal incluía apenas oito famílias de SDOs na lista de substâncias controladas, o que mudou com a Emenda de Kigali. As substâncias controladas pelo tratado estão listadas nos Anexos A B, C e F.

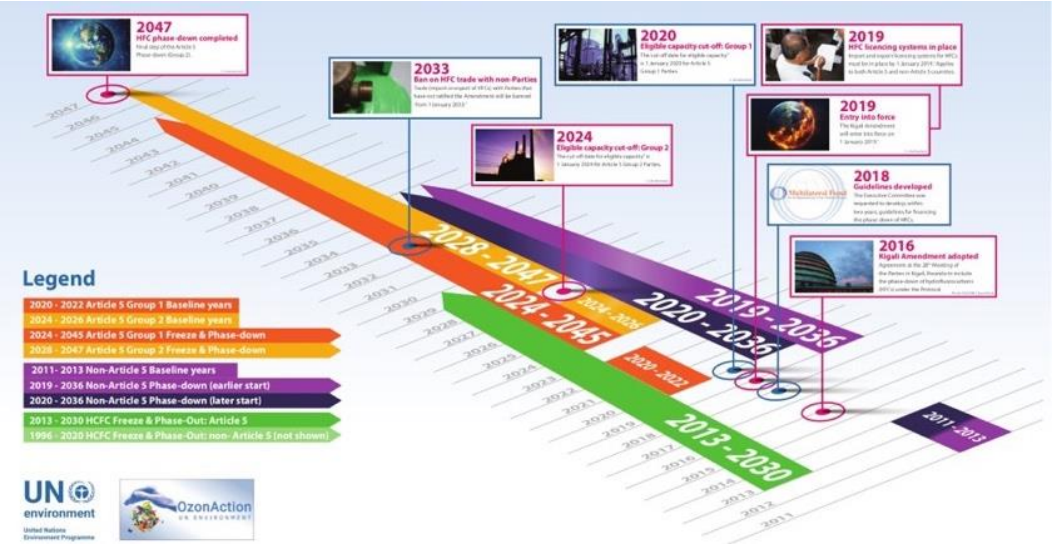
4) Bromoclorometano;
5) Brometo de metila;
6) Tetracloreto de carbono (CTC);
7) Metilclorofórmio;
8) Hidrobromofluorcarbonos (HBFCs); e
9) Hidrofluorcarbonos (HFCs).

A Reunião das Partes é o órgão de governança do tratado, com suporte técnico fornecido por um Grupo de Trabalho Aberto, que se reúnem anualmente. As Partes são assistidas pelo Secretariado do Ozono, sediado na sede do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em Nairóbi, no Quênia.

c) Emendas ao Protocolo de Montreal

À luz de novos desenvolvimentos científicos, técnicos e econômicos, o Protocolo de Montreal tem evoluído ao longo do tempo, e continua a ser emendado e revisado. Três conjuntos de ajustes das medidas de controle foram acordados em encontros das partes em 1990, 1992 e 1995, acelerando os cronogramas de eliminação para SDOs.

O protocolo também foi submetido a cinco emendas. A Emenda de Londres (1990) acrescentou novas substâncias e mais uma gama de CFCs aos cronogramas de eliminação e estabeleceu o Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal (FML, na sigla em inglês) para prover assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento com recursos provenientes dos países desenvolvidos. A Emenda de Copenhague (1992) acrescentou mais três classes de substâncias – hidroclorofluorcarbonos (HCFCs), hidrobromofluorcarbonos (HBFCs) e brometo de metila – aos cronogramas de eliminação. A Emenda de Montreal (1997) e a Emenda de Pequim (1999) ajustaram os compromissos das Partes e os cronogramas, respectivamente, além de reforçar as restrições relativas aos HCFCs. Finalmente, a Emenda de Kigali (2016) enquadrou novas substâncias que não são SDOs, mas prejudicam o meio ambiente, os hidrofluorcarbonos (HFCs).



Cronograma de eliminação dos HFCs após Kigali
Fonte: PNUMA/OzonAction

Em 15 de outubro de 2016, sob a liderança dos EUA, 197 países adotaram a Emenda de Kigali para reduzir gradualmente os HFCs sob o Protocolo de Montreal. Utilizados há décadas como alternativa em substituição aos CFCs e HCFCs, embora os HFCs não danifiquem a camada de ozônio, causam elevado impacto sobre o sistema climático global. Pela sua associação com as medidas adotadas em prol do cumprimento do protocolo, mesmo não sendo SDOs, foram incluídos na lista de substâncias controladas por este acordo-quadro. De acordo com a Emenda de Kigali, os países se comprometeram a reduzir a produção e o consumo de HFCs em mais de 80% nos próximos trinta anos. O ambicioso cronograma de redução gradual evitará mais de 80 bilhões de toneladas métricas de emissões equivalentes de dióxido de carbono até 2050 – evitando um aquecimento de até 0,5°C até o final do século – enquanto continua a proteger a camada de ozônio.

Enquanto os países desenvolvidos assumiram o compromisso de reduzir o consumo de HFC a partir de 2019, maioria dos países em desenvolvimento suspenderá o consumo em 2024; um pequeno número de países em desenvolvimento com circunstâncias específicas reduzirá gradualmente o consumo até 2028. A transição para alternativas favoráveis ao clima contará com financiamento para os países de menor desenvolvimento relativo. Após as adesões de China, Índia e Japão, além da UE, em setembro de 2022, os EUA foram o 140º país a aderir à Emenda de Kigali.

d) Fundo Multilateral

O Fundo Multilateral, em operação desde 1991, já apoiou mais de 8.600 projetos, incluindo conversão industrial, assistência técnica, treinamento e capacitação no valor de mais de US$ 3,9 bilhões. Em setembro de 2022, as contribuições recebidas de países desenvolvidos, ou não pertencentes ao Artigo 5º, chegaram ao total de mais de US$ 4,49 bilhões. O Fundo também recebeu contribuições voluntárias adicionais no valor de US$ 25,5 milhões de um grupo de países doadores para financiar atividades de início rápido para a implementação da redução gradual dos HFC. Em 16 de julho de 2022, no contexto da recuperação da pandemia de COVID-19, a Quinta Reunião Extraordinária das Partes do Protocolo de Montreal aprovou um orçamento de US$ 540 milhões para o Fundo Multilateral, no triênio 2021-2023. Para facilitar a eliminação progressiva pelos países do Artigo 5º, o Comitê Executivo aprovou 144 programas nacionais, 144 planos de gerenciamento de eliminação progressiva de HCFC e financiou o estabelecimento e os custos operacionais de escritórios de ozônio em 145 países do Artigo 5º.

e) O Protocolo de Montreal e o Brasil

O Brasil aderiu ao Protocolo de Montreal por meio do Decreto nº 99.280, de 6 de junho de 1990. Todas as emendas ao texto do protocolo foram ratificadas pelo Brasil, inclusive a Emenda de Kigali, após o Decreto Legislativo nº 95, de 4 de agosto de 2022, que ainda carece de promulgação. Desde então, o Brasil tem feito a sua parte em relação aos esforços internacionais para a proteção da camada de ozônio e tem cumprido com as metas estabelecidas pelo Protocolo de Montreal, colaborando para a defesa do meio ambiente e para a modernização e aumento da competitividade da indústria brasileira.

No Brasil, a pauta possui ampla convergência entre setor produtivo e entidades ambientalistas.[1348] O Brasil não produz SDOs; portanto, as ações de controle ocorrem na

[1348] Conforme Documento de Apoio à Aprovação da Emenda de Kigali, produzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em abril de 2022 (portanto, antes da ratificação), o Brasil foi um dos países mais ativos na discussão

importação e na exportação destas substâncias pelas empresas. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é o órgão responsável pelo controle das substâncias comercializadas e utilizadas no Brasil para que o País cumpra a sua parte no Protocolo de Montreal.

Seguem informações a respeito da eliminação das substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal pelo Brasil:

1) Clorofluorcarbonetos (CFCs): composto baseado em carbono, trata-se de substância comumente utilizada em aerossóis, espumas, materiais de limpeza e gases de refrigeração, tanto doméstica, quanto comercial e industrial. Em 2002, o Brasil implantou um plano para exterminar o uso desta substância, sendo que em 2010 seu uso foi totalmente proibido. O Plano Nacional para Eliminação dos CFCs (PNC) possibilitou a implantação de um sistema de recolhimento, reciclagem e regeneração de SDOs em todo o país. Mais de 24,6 mil técnicos foram capacitados em boas práticas de refrigeração e mais de 200 empresas nacionais obtiveram apoio para a eliminação dos CFCs nos equipamentos de refrigeração e na fabricação de espumas de poliuretano. O trabalho desenvolvido pelo governo brasileiro, com recursos do Fundo Multilateral para Implementação do Protocolo de Montreal, conseguiu reduzir o consumo anual de 9.276 toneladas de CFCs em 2002 para zero em 2010, correspondendo ao equivalente a mais de 600 milhões de toneladas de CO_2 de emissões evitadas no período, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente;
2) Halons: substância utilizada em extintores de incêndio, sua importação foi barrada no Brasil em 2001, mas somente em 2010 seu uso foi totalmente proibido e extinto no País;
3) Tetracloreto de Carbono (CTC): muito utilizado em processos industriais e na composição de alguns solventes, esta substância foi totalmente proibida e extinta no País em 2008;
4) Metilclorofórmio: também utilizado em solventes industriais e materiais de limpeza, o uso deste composto químico começou a ser combatido em 2003, mas somente em 2015 teve seu uso totalmente proibido e extinguido;
5) Brometo de Metila: composto químico amplamente utilizado na agricultura, para limpeza de solo, cereais e para fumigação de madeira. Sua utilização agrícola foi totalmente extinta e proibida em 2005. Atualmente, segundo o Protocolo de Montreal, o uso do Brometo de Metila somente é permitido para uso para fins de tratamento quarentenário e de pré-embarque destinados às ações de importação e exportação de frutas, nozes e castanhas, bem como para tratamento da embalagem de madeira que envolve estes produtos;
6) Hidroclorofluorcarbonos (HCFCs): trata-se de substância alternativa ao uso do CFCs, por ser um comporto químico que agride em menor grau a Camada de Ozônio e nos dias atuais é amplamente empregada em refrigeradores. Atualmente, cerca de 39% do uso desta substância já foi extinta no Brasil. Em 2011, o Brasil elaborou o Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs (PBH), para controle, redução e eliminação completa, dos HCFCs

---

e na defesa da aprovação da emenda, a partir de um consenso entre governo e setor privado sobre a necessidade de adoção de novas tecnologias mais limpas e energeticamente mais eficientes e de acordo com o cronograma da Emenda terá de reduzir em até 80% o consumo de HFCs até o ano de 2045. A ratificação da Emenda de Kigali transcende a temática ambiental, pois possui impacto direto em questões como eficiência energética, competitividade, inserção comercial e desenvolvimento tecnológico. A substituição de HFCs por gases que possuem Potencial de Aquecimento Global mais de mil vezes inferior já é uma realidade em diversos países. A demora injustificada para a ratificação da Emenda reduz a competitividade da indústria nacional, pois dentre os países em desenvolvimento somente o Brasil e o Iêmen ainda não ratificaram, e onera o consumidor e o comércio com gastos adicionais em energia. A previsão de disponibilização de até US$ 100 milhões para apoiar as ações necessárias para implantação da Emenda no País é outro fator importante associado à ratificação.

até 2040, por meio de ações do governo apoiadas com recursos do Fundo Multilateral. A estratégia é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Clima e Relações Internacionais, que conta com o apoio do IBAMA para o controle da importação, exportação e comercialização das substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal. A execução do PBH é apoiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como agência implementadora líder, e pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) e Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável, por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), como agências implementadoras cooperadoras;

7) Hidrofluorcarbonos (HFCs): substância incluída em 2016, também se trata de um gás amplamente utilizado em refrigerações. No Brasil, em 2022, ainda não há plano nacional, mas há previsão de congelamento do consumo de HFCs em 2024 e redução do consumo entre 2029 e 2045.

IV. Diversidade biológica

a) Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)

A Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) foi acordada em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro. Ela entrou em vigor em 1993 e atualmente conta com mais de 190 membros. Outros documentos importantes para o regime de diversidade biológica foram instituídos sob a forma de protocolos a essa convenção: Cartagena sobre Biossegurança e Nagoia sobre Acesso e Compartilhamento de Benefícios.

O Protocolo de Cartagena foi assinado em 2000 e entrou em vigor em 2003. Conta com mais de 170 ratificações, inclusive a brasileira (2004). Busca proteger a diversidade dos potenciais riscos causados pela gestão de organismos vivos modificados, tais como os gêneros alimentícios transgênicos, entre outros.

O Protocolo de Nagoia, assinado em 2010 e em vigor desde 2014, foi ratificado por mais de 130 países, inclusive pelo Brasil (2021). Tem como objetivo garantir o uso compartilhado e justo de recursos genéticos, o que inclui tanto o acesso a esses quanto a gestão de transferência de tecnologias a eles concernentes.

Há, ainda, no âmbito desse regime, o Protocolo de Nagoia-Kuala Lumpur sobre Responsabilidade e Compensação, que entrou em vigor em 2018, conta com 52 Partes (o Brasil assinou em 2012, mas ainda não ratificou) e é suplementar ao Protocolo de Cartagena.

b) Riscos da perda de biodiversidade

A perda de biodiversidade no mundo representa um retrocesso no combate à fome e à mudança do clima, enquanto sua preservação gera inúmeros benefícios. A preservação da diversidade biológica é essencial para o bem-estar dos pobres do mundo, pois tal proteção significa maiores possibilidades de obtenção de renda para um amplo contingente da humanidade.

O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) da Organização das Nações Unidas (ONU) tem alertado para o risco que as perdas de biodiversidade representam para os pequenos agricultores. Esse grupo seria o mais prejudicado, no âmbito dos mercados produtores de alimentos, em razão dos impactos causados sobre a produção sustentável desses gêneros. De forma distinta, reconhece-se que a agricultura em larga escala atua como um fator danoso à diversidade biológica.

c) Brasil e diversidade biológica

Em linhas gerais, o Brasil preconiza um tratamento equilibrado dos três objetivos da CDB, por entender que, sob pressão de alguns países desenvolvidos, a dimensão da conservação (primeiro objetivo) muitas vezes se sobrepõe ao uso sustentável e repartição de benefícios (segundo e terceiro objetivos). Além disso, o Brasil defende a valorização do patrimônio natural dos países, com base na implementação de programas de pagamento por serviços ambientais, e uma contribuição mais efetiva dos países desenvolvidos em termos de financiamento, treinamento e transferência de tecnologia.

A importância que o Brasil atribui à questão da conservação e uso sustentável da biodiversidade se reflete na ratificação do Protocolo de Nagoia em 2021. É o principal instrumento

internacional para regular as relações entre os Estados em termos da distribuição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, sendo de extrema importância para a promoção da bioeconomia, o melhoramento da biodiversidade e o combate contra a biopirataria, objetivos declarados da atual política ambiental nacional. As declarações interpretativas aprovadas pelo Congresso[1349] visam a dar segurança ao agronegócio brasileiro.

d) 15ª COP da CDB

A 15ª COP da CDB – realizada concomitantemente à 10ª COP do Protocolo de Cartagena e à 4ª COP do Protocolo de Nagoia – foi marcada para acontecer em dois momentos, devido às circunstâncias decorrentes da pandemia de COVID-19: 1ª fase, de maneira remota, em 2021; e 2ª fase, foi realizada presencialmente em dezembro de 2022, na cidade de Montreal, Canadá (inicialmente, seria realizada em abril de 2022, na cidade de Kunming, na China).

A grande tarefa da COP15 é aprovar uma agenda pós-2020, um marco global – responsável por substituir o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 – para o regime internacional de diversidade biológica, pelos próximos trinta anos, como parte sua Visão 2050. O Secretariado da CDB lançou, em 12 de julho de 2021, o primeiro esboço oficial de um novo Quadro Global da Biodiversidade, para orientar ações em todo o mundo até 2030, para preservar e proteger a natureza e seus serviços essenciais às pessoas. A negociação do Marco Global para a Biodiversidade Kunming-Montreal (*Kunming-Montreal Global biodiversity framework*), que conta com quatro objetivos e 23 metas foi concluída na 2ª fase da COP15, que se encerrou em 19 de dezembro de 2022[1350].

Trata-se de um novo plano decenal que vigore até 2030, de forma a reduzir as perdas em termos de biodiversidade, constituído no bojo de um planejamento que visa garantir uma situação de melhorias sensíveis em 2050. Entretanto, a situação contemporânea é reconhecidamente negativa: é marcado pela extinção de centenas de espécies vivas e pelo risco iminente de desaparecimento de milhares de outras, uma situação resultante das formas presentes de exploração econômica, das características do consumo e das alterações climáticas.

A situação atual de recuo da biodiversidade não deve, no entanto, comprometer os esforços internacionais e nem as dinâmicas de estabelecimento de metas periódicas. Na esfera interna dos países, por exemplo, os efeitos dos acordos internacionais fazem-se sentir e emanam resultados práticos importantes para a estruturação de normas e instituições adequadas. A política brasileira de demarcação de terras indígenas, adequada ao regime internacional da matéria, bem como experiências de manejo tradicional de recursos agrícolas e florestais em países como Quênia e

[1349] Por meio do Decreto Legislativo nº 136/2020, o Congresso Nacional condicionou a aprovação do Protocolo de Nagoia a quatro declarações interpretativas, que relacionam o protocolo à legislação nacional, em especial à Lei nº 13.123/2015, que regulamenta a CDB no Brasil: 1) para fins de sua implementação, as disposições do protocolo não terão efeitos retroativos; 2) a exploração econômica para fins de atividades agrícolas decorrente de material reprodutivo de espécies introduzidas no País pela ação humana até a entrada em vigor do protocolo não estará sujeita à repartição de benefícios nele prevista; 3) consideram-se como encontradas em condições *in situ* as espécies ou variedades que formem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no país aís e a variedade tradicional local ou crioula ou a raça localmente adaptada ou crioula, conforme conceituadas na legislação interna, nomeadamente no Artigo 2º da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, com enquadramento desse país no conceito de "país de origem" desses recursos genéticos; 4) considera-se a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, como a lei doméstica para a implementação do Protocolo de Nagoia.

[1350] Mais detalhes sobre o novo Marco Global estarão na próxima edição do REPI.

Burkina Faso, são alguns dos exemplos levados em consideração e que podem ser atrelados ao planejamento para a proteção da biodiversidade que foi instituído para 2011-2020.

e) Balanço do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e das Metas de Aichi

Durante a COP10, realizada na cidade de Nagoia, província de Aichi, Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020. Este plano, que prevê um quadro global sobre a diversidade biológica, busca estabelecer ações concretas para deter a perda da biodiversidade planetária. O plano serve de base para estratégias do sistema ONU e de todos os outros atores envolvidos na gestão da biodiversidade e desenvolvimento de políticas públicas.

No processo de elaboração do plano, o Secretariado da CDB propôs que fosse estabelecido um conjunto de metas, objetivos de médio prazo, que foram materializados em vinte proposições: as Metas de Aichi para a Biodiversidade. Essas proposições são todas voltadas à redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial. As partes da CDB, 193 países (incluído o Brasil) e a UE, se comprometeram a trabalhar juntas para implementar as vinte metas até 2020. A meta 18 daquele plano orienta, por exemplo, que se conceda efetiva participação das comunidades indígenas na manutenção e busca de práticas de conservação da biodiversidade, além de propugnar pela defesa de conhecimentos tradicionais. O Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) como patrimônio cultural do Brasil, é um exemplo disso. A agricultura rionegrina é conhecida pela capacidade de domesticar as espécies nativas e aumentar sua biodiversidade, um manejo sofisticado que remonta há pelo menos 3 mil anos de ocupação indígena, sem degradação ambiental.

Durante a COP15 para a diversidade biológica, o balanço sobre o Plano Estratégico 2011-2020 teve aspectos de avanços destacados. Nesse contexto, a comunidade internacional alcançou sua meta global de cobertura de áreas protegidas e conservadas. No que diz respeito às águas interiores, costeiras e oceanos, houve um aumento de mais de 40% desde 2010. Em relação às áreas terrestres, houve um aumento de cerca de 17% das áreas delimitadas.

No balanço feito na 1ª fase da Conferência de Kunming, notam-se avanços resultantes do Plano Estratégico 2011-2020; contudo, tem-se total consciência da insuficiência relativa dessas melhorias. Foram reconhecidas, na Declaração de Kunming, as consequências sem precedentes ocasionadas por fatores como a mudança do clima, a degradação dos solos e a desertificação, a poluição, além de diversas formas de exploração econômicas atualmente predominantes. Destacou-se também a importância para a preservação da biodiversidade das ações de comunidades indígenas e tradicionais. Essas são responsáveis pela utilização de conhecimentos tradicionais na gestão dos recursos naturais e na utilização desses para o bem-estar das populações. O documento emitido na 1ª fase da conferência também inclui a importância, para a preservação da biodiversidade e para a condução de medidas voltadas para garantir espaços de participação para as mulheres e para a juventude.

f) Financiamentos voltados para a proteção da biodiversidade

Na 1ª fase da COP15, foi anunciado o Fundo de Biodiversidade de Kunming, um passo importante para o financiamento voltado à proteção da biodiversidade[1351]. O presidente Xi Jinping prometeu doar cerca de US$ 230 milhões para o estabelecimento do fundo. O Japão prometeu

[1351] Informações sobre a proposta brasileira de Fundo Global de Biodiversidade levada à 2ª fase da COP15 estarão na próxima edição do REPI.

cerca de US$ 40 milhões. Mais contribuições virão da UE, que declarou que irá duplicar o financiamento externo para a biodiversidade. O presidente da França, Emmanuel Macron, afirmou que 30% dos fundos climáticos serão utilizados para a questão. O Reino Unido fez declaração parecida, no sentido de aumentar seu financiamento relativo ao tema. Durante o encontro, o Mecanismo pelo Meio Ambiente Global (GEF, na sigla em inglês), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), anunciou apoio financeiro e técnico para países em desenvolvimento. Iniciativas como essa são fundamentais para que os países possam cumprir com as suas obrigações nacionais visando à proteção da biodiversidade.

g) Brasil na COP15 da Biodiversidade

O governo brasileiro, na condição de histórico apoiador das discussões multilaterais sobre o meio ambiente, saudou a conclusão da 1ª fase da COP15 da CDB. O ministro do meio ambiente, Joaquim Leite, fez-se presente nas discussões. A representação brasileira defendeu posição histórica em favor de mecanismos financeiros robustos, que possibilitem aos países em desenvolvimento implementarem os acordos concernentes à matéria em nível nacional. Salientou também a importância do respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Em novembro de 2022, às vésperas da 2ª fase da COP15, o ministro das Relações Exteriores, Carlos França recebeu o ex-secretário-executivo da CDB, professor Braulio Dias, para uma conversa sobre o evento.

V. Desertificação

a) Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD)

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD), foi estabelecida em 1994 com o objetivo de combater a desertificação e de mitigar os efeitos da seca nos países afetados por seca grave ou desertificação, particularmente na África. O seu texto parte da premissa de que, quando a terra é degradada pela seca, ela perde a capacidade de sustentar a vida, podendo levar a uma série de consequências negativas, como a perda da biodiversidade, a insegurança alimentar e a acentuação da pobreza.

Embora a CDNUD tenha sido aprovada apenas em 1994, os debates internacionais sobre desertificação remontam à década de 1970. Em 1977, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação, a qual adotou um Plano de Ação e reconheceu que a degradação da terra e a desertificação representavam importantes preocupações econômicas, sociais e ambientais para a comunidade internacional. Em 1992, o tema foi colocado em pauta novamente, quando os participantes da conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) o incluíram no texto da Agenda 21 e solicitaram que a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) estabelecesse um Comitê de Negociações Intergovernamentais para preparar um tratado específico sobre ele, o que foi feito no ano seguinte, por meio da A/RES/47/188. Os trabalhos do Comitê resultaram na aprovação da CNUCD em 17 de junho de 1994, data que ficaria conhecida como o "Dia Mundial da Luta contra a Desertificação".

A CNUCD é o único acordo multilateral destinado a combater os efeitos da desertificação e da seca. Em vigor desde 1996, a convenção foi ratificada por todos os 193 Estados-Membros da ONU, além de Ilhas Cook, Niue, Palestina e União Europeia (UE), totalizando, atualmente, 197 Estados Partes[1352].

A convenção define a desertificação como a degradação da terra nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultante de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas. A seca, por sua vez, seria um fenômeno natural, causado pela ausência de precipitações. Nesse contexto, a convenção estabelece que o combate à desertificação e a mitigação dos efeitos da seca deve ser realizado por meio de estratégias baseadas no aumento de produtividade da terra e na reabilitação, conservação e gestão sustentada dos recursos terrestres e hídricos, bem como da adoção de programas de ação nacionais, sub-regionais e regionais. Para orientar a elaboração de tais programas, a CNUCD conta com cinco anexos de implementação regional, os quais levam em conta as particularidades de cada região (África, Ásia, América Latina e Caribe, Norte do Mediterrâneo e Europa Central e Oriental), bem como o seu nível de desenvolvimento. O texto da convenção também ressalta a importância da cooperação, da pesquisa, da participação das comunidades locais e da mobilização de recursos financeiros para a realização de seus objetivos.

Como órgão supremo da convenção, a Conferência das Partes (COP) é responsável por tomar as decisões necessárias para a sua efetiva implementação. Além dela, a CNUCD conta com o apoio do Secretariado, sediado em Bonn, tendo como secretário-executivo, desde 2019, o mauritano Ibrahim Thiaw; do Comitê de Ciência e Tecnologia, subsidiário à COP e encarregado de prover informações e assessoria em assuntos de natureza científica e tecnológica relacionados

[1352] Alegando contenção de gastos, o Canadá deixou a convenção em 2013, mas voltou a ser parte em 2017.

ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca; do Comitê para a Revisão da Implementação da Convenção, estabelecido em 2001, como órgão subsidiário da COP; de Grupos de Trabalho Intergovernamentais, estabelecidos pela COP para tratar de questões específicas, como a seca, e definir políticas efetivas e medidas de implementação; e do Mecanismo Global, estabelecido em 1998, em decorrência do Artigo 21 da convenção, com o objetivo de prover apoio para a mobilização de recursos financeiros e aconselhamento no que diz respeito à sua alocação. A COP tem-se reunido bianualmente desde 2001, e já realizou quinze conferências.

b) COP15 da Desertificação

A COP15 foi realizada em maio de 2022, em Abidjã, na Côte d'Ivoire, com o tema "Terra, Vida e Legado: da escassez à prosperidade". A conferência reuniu aproximadamente 7 mil participantes, incluindo chefes de Estado, o setor privado e a sociedade civil, com o intuito de buscar soluções aos desafios interconectados da degradação dos solos, das mudanças climáticas e da perda da biodiversidade. Para além de debates sobre recuperação das terras e resiliência à seca, com o foco em tornar o uso da terra resiliente e "à prova de futuro", discutiu-se questões como a fruição justa e equitativa da terra, a igualdade de gênero e os impactos migratórios associados à desertificação.

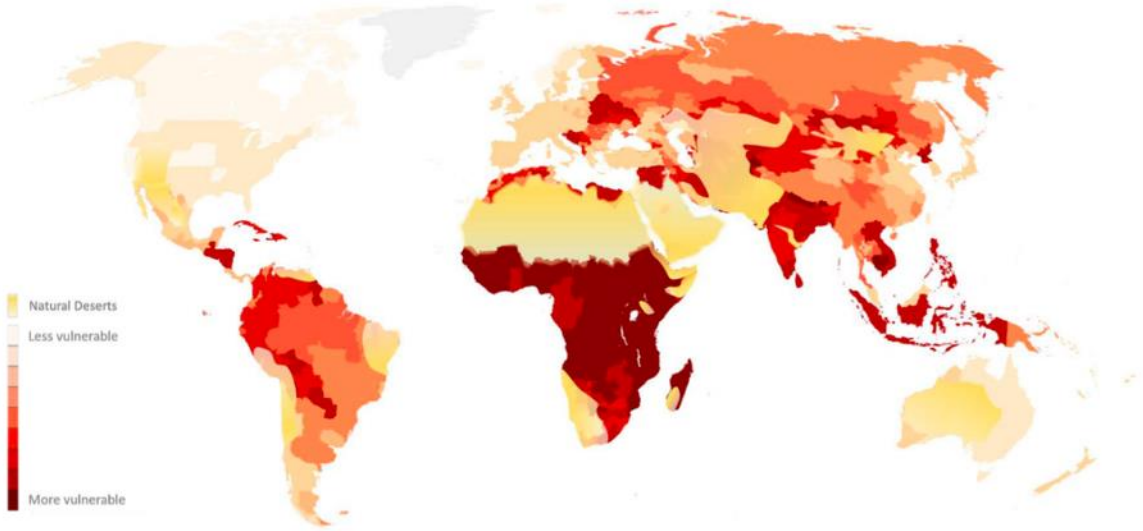
Após duas semanas de discussões e de negociações de alto nível, incluindo uma Cúpula de Chefes de Estado, mesas redondas e sessões de diálogos interativas, a COP15 adotou 38 decisões. Dentre os principais compromissos assumidos, destacam-se: acelerar a restauração de 1 bilhão de hectares de terras degradadas até 2030, por meio do aperfeiçoamento da coleta de dados e do monitoramento relativos aos compromissos assumidos pelos Estados Partes; promover a resiliência à seca, por meio da identificação da expansão das terras áridas, do aprimoramento de políticas nacionais e do alerta precoce; estabelecer um Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Seca no período 2022-2024, com o fim de apoiar uma gestão mais proativa da seca; garantir maiores sinergias com as outras duas convenções do Rio (CQNUMC e CDB); fortalecer a participação da sociedade civil e da juventude nos trabalhos da CNUCD; abordar a questão das tempestades de areia e de poeira e outros riscos crescentes de desastre; responder aos impactos migratórios causados pela desertificação e pela degradação dos solos, por meio da criação de oportunidades econômicas e sociais que aumentem a resiliência rural e a estabilidade dos meios de subsistência, bem como da mobilização de recursos para projetos de recuperação do solo; e encorajar o envolvimento feminino na gestão da terra, coletando dados com informações específicas sobre gênero quanto aos impactos da desertificação, da degradação da terra e da seca.

Durante a conferência, o presidente da Côte d'Ivoire lançou o Programa de Legado de Abidjã, o qual contará com US$ 2,5 bilhões em doações internacionais, para impulsionar a sustentabilidade e a resiliência em cadeias de valor chave, recuperar terras degradadas e reverter a perda florestal em curso no país, por meio do plantio de árvores e de variedades de plantas resistentes à seca.

É importante destacar que a COP15 teve os seus trabalhos orientados pela 2ª edição do *Global Land Outlook*, que apresentou conclusões alarmantes, como o fato de cerca de 40% dos solos do planeta já terem sido afetados pela seca e a estimativa de que, até 2050, serão degradados mais 16 milhões de quilômetros quadrados, uma área equivalente ao continente sul-americano. A conferência também foi marcada pelo lançamento do relatório *Drought in Numbers 2022*[1353], que

[1353] O Relatório faz menção ao projeto brasileiro "Reverte", o qual objetiva recuperar 1 milhão de hectares degradados do Cerrado até 2025.

mostra um aumento de 29% nas secas desde 2000 e a projeção de que três quartos da população mundial serão afetados por esse fenômeno até 2050; e de um estudo sobre os diferentes impactos da degradação da terra em homens e mulheres, o qual aponta que as mulheres são duas vezes mais afetadas por essas questões, que tendem a aumentar o fardo do cuidado não remunerado e do trabalho doméstico realizado por mulheres e meninas. Ademais, a conferência lançou o *Sahel Sourcing Challenge*, uma iniciativa que busca incentivar o uso de tecnologia pelas comunidades que estão cultivando a Grande Muralha Verde[1354], com o objetivo de monitorar o progresso do projeto, criar empregos e comercializar a produção local.



Fonte: *Global Drought Vulnerability Index 2022*

Por fim, por meio do Chamado de Abidjã, os membros da conferência apelaram à comunidade internacional para que apoie o objetivo de atingir a Neutralidade de Degradação da Terra até 2030, o qual está no centro do Plano Estratégico 2018-2030 e do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 15[1355], e que já conta com a adesão de 129 países, inclusive o Brasil[1356]. Decidiu-se, ainda, que a próxima COP será realizada em 2024, na Arábia Saudita.

[1354] Projeto que visa a combater a desertificação no continente africano, em especial na região do Sahel, por meio da recuperação de 100 milhões de hectares de terras degradadas, do sequestro de 250 milhões de toneladas de carbono e da criação de 10 milhões de empregos verdes.

[1355] ODS 15 – Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

[1356] O Brasil assinou a CNUCD em 1994 e a ratificou em 1997. Diante dos compromissos assumidos junto à convenção, o Ministério do Meio Ambiente é o responsável por implementar a Política Nacional de Combate à Desertificação e por apoiar e fomentar a adoção de boas práticas na busca da Neutralidade da Degradação da Terra. Em sua participação na COP15, o Brasil chamou atenção para o sucesso do programa nacional "Águas do Agro", o qual tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável em áreas rurais por meio do incentivo e da adoção de práticas de conservação do solo e da água. Entre as áreas que se têm beneficiado do programa, muitas estão localizadas no sertão brasileiro, que constitui a região semiárida mais populosa do planeta. Além disso, o país mostrou interesse em explorar sinergias existentes entre a CNUCD e outras convenções, em particular a Convenção de Ramsar sobre Áreas Úmidas.

VI. Mudança do clima

a) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês)

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) foi assinada no Rio de Janeiro, em 1992, e está em vigor desde 1994. Seu Artigo 2º afirma que "o objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes (COP) é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável". Estão presentes nesse Artigo as bases para os instrumentos jurídicos posteriores firmados em seu âmbito, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, vinculados à UNFCCC.

Um dos princípios fundamentais da UNFCCC, que provêm do Princípio 7 da Declaração do Rio e encontrará eco no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris, é o de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades" – "Reconhecendo que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas"; "As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos." –, pelo qual os países desenvolvidos, por suas responsabilidades históricas e atuais pelo aquecimento global e sua maior capacidade financeira e tecnológica, devem tomar a dianteira na implementação de metas ambiciosas de redução de emissões de gases de efeito estufa e prover apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento. Estes, por sua vez, devem contribuir para enfrentar a mudança do clima de forma compatível com o imperativo do crescimento econômico e social, conforme reconhecido pela convenção-quadro.

b) Protocolo de Quioto

O Protocolo de Quioto à UNFCCC foi aberto a assinaturas em dezembro de 1997, por ocasião da COP3. Ele entrou em vigor a partir de 2005, logo após o atendimento às condições que exigiam a ratificação por, no mínimo, 55% do total de países-membros da convenção e que fossem responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990. Só não fazem parte do Protocolo de Quioto os seguintes países: Andorra, Canadá (retirou-se em 2012), Sudão do Sul e os Estados Unidos (EUA)[1357]. Japão, Nova Zelândia e Rússia não assumiram compromissos para o segundo período, da Emenda de Doha, de 2013 a 2020.

O Protocolo de Quioto complementou a UNFCCC, ao estabelecer metas quantitativas legalmente obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa para países desenvolvidos

[1357] Assinaram, mas nunca ratificaram.

e economias em transição (em verdade, para os países listados no Anexo B do Protocolo de Quioto, que correspondem quase exatamente ao Anexo I da UNFCCC). Suas regras rígidas para monitoramento, informação e verificação de emissões e remoções desses gases oferecem base de comparabilidade entre os esforços dos países desenvolvidos e integridade ambiental dos resultados apresentados.

De acordo com Marcondes, "é importante ter presente que, ao falar em responsabilidades comuns, porém diferenciadas, não se deve aceitar a ideia de que apenas um grupo de países (no caso, os países desenvolvidos e outros listados no Anexo I da Convenção) teriam obrigações a cumprir – o Artigo 4º da Convenção impõe obrigações a todos. Ao firmar a Convenção, contudo, países desenvolvidos assumiram de fato e de direito um conjunto de obrigações específicas de limitação de emissões, de provisão de apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento e compromissos mais estritos de transparência de suas ações nacionais. No entanto, também os países em desenvolvimento estão legalmente obrigados a contribuir para os esforços de enfrentar o aquecimento global de modo compatível com os imperativos do crescimento econômico e do desenvolvimento social, cuja prioridade é reconhecida pela letra da Convenção".

O Protocolo de Quioto estabeleceu dois períodos de compromisso: de 2008 a 2012 e, por força da Emenda de Doha, de 2013 a 2020 (entrou em vigor em 31 de dezembro de 2020). Durante o primeiro período de compromisso, entre 2008 e 2012, 37 países industrializados e a Comunidade Europeia comprometeram-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) para uma média de 5,2% em relação aos níveis de 1990 (Anexo B do Protocolo de Quioto). No segundo período de compromisso, as partes se comprometeram a reduzir as emissões de GEE em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 no período de oito anos, entre 2013 e 2020. Cada país negociou a sua própria meta de redução de emissões em função da sua visão sobre a capacidade de atingi-la no período considerado.

Na COP18, realizada em Doha, em 2012, foi aprovada a emenda que estabelece o segundo período de compromissos, entre 2013 e 2020. A Emenda de Doha tardou em entrar em vigor porque demandava um total de 144 instrumentos de aceitação: até o momento, são 147 as ratificações, inclusive a do Brasil. A Emenda inclui:

1) novos compromissos para as Partes do Anexo I do Protocolo de Quioto que concordaram em assumi-los em um segundo período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020;
2) uma lista revisada de GEE a ser relatada pelas partes no segundo período; e
3) emendas a vários artigos do Protocolo de Quioto que se referiam especificamente a questões relativas ao primeiro período e que precisavam ser atualizados para o segundo.

Em linhas gerais, pode-se dizer que tanto o primeiro, tendo em conta que as partes reduziram suas emissões de CO_2 (e não de GEE) entre 1990 e 2012 em 12,5%, como o segundo (embora haja algumas exceções importantes, como a Austrália) foram bem-sucedidos.

A partir da COP11, em Montreal, em 2005, têm sido realizadas concomitantemente reuniões das partes do Protocolo de Quioto (CMP), mesmo após o fim de sua vigência.

c) Processo negociador do acordo sucessor do Protocolo de Quioto

De início, na COP13, realizada em Bali, em 2007, foi produzido o Mapa do Caminho de Bali, que estabeleceu 2009 como prazo para novo acordo vinculante sobre o clima, a substituir o Protocolo de Quioto. O Mapa também consolidou o conceito de REDD (Redução de Emissões por

Desmatamento e Degradação Florestal), evoluído para REDD+ com a inclusão de conservação dos estoques de carbono, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal.

Na COP15, em Copenhague, em 2009, malograria a tentativa de acordo vinculante para suceder a Quioto; no Acordo (entendimento) de Copenhague, países apresentariam ações de mitigação nacionais (NAMA, na sigla em inglês) voluntárias.

Em 2010, a COP16, em Cancún, aprovaria o Mecanismo de Transferência de Tecnologia e o Comitê de Adaptação, além da definição inicial do Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês), com previsão de US$ 100 bilhões dos países desenvolvidos até 2020; estabeleceu-se quadro-geral de regulação de REDD e alcançou-se consenso acerca do teto de aumento de temperatura (até 2ºC).

Em 2011, Durban sediou a COP17, em que houve grande barganha entre os desenvolvidos (decisão da prorrogação de Quioto até 2020) e os países em desenvolvimento (aceite a futuro instrumento legal vinculante a todos); pela Plataforma de Durban, 2015 seria o prazo-limite para negociações desse novo acordo (cumprido em Paris).

Em 2012, na COP18 em Doha, formalizou-se o acordo, por emenda, em torno do segundo período de compromisso de Quioto, até 2020, com novos compromissos dos países do Anexo I e revisão da lista de gases de efeito estufa, além de emenda a artigos do protocolo.

Em 2013, na COP19, em Varsóvia, renovou-se o compromisso de aprovar, até a COP21, um substituto para Quioto, e foram aprovadas normas técnicas para REDD+ (Marco de Varsóvia), além da criação do Mecanismo de Perdas e Danos.

Finalmente, na COP20, em Lima, em 2014, foi esboçado o substituto de Quioto e estabelecida a Agenda Lima-Paris; países que antes eram mais resistentes ao acordo passaram a flexibilizar suas posturas, o que levaria ao futuro Acordo de Paris.

d) Acordo de Paris

O Acordo de Paris sob a UNFCCC foi celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015 (e firmado em Nova York, em 22 de abril de 2016). Foi negociado com o objetivo de suceder os compromissos existentes no âmbito do Protocolo de Quioto, tendo princípios subjacentes sendo acordados na Plataforma de Durban, de 2011. A Conferência das Partes do Acordo de Paris (CMA) é realizada à margem das COP e da CMP desde 2016.

O Artigo 2º do Acordo de Paris afirma: “1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo: a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2ºC em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima; b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima. 2. Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”.

Uma das grandes inovações está no Artigo 3º: “A título de contribuições nacionalmente determinadas à resposta global à mudança do clima, todas as Partes deverão realizar e comunicar

esforços ambiciosos (...). Os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo." A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) é o principal instrumento de comunicação dos compromissos individuais assumidos pelas partes no Acordo de Paris. Além de ações de redução de emissões de GEE, as NDC contêm também elementos de adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima e meios de implementação (financiamento, transferência de tecnologia e capacitação).

No que diz respeito a financiamento, a decisão pela qual a COP adotou o Acordo de Paris afirma o seguinte: "*Also decides that, in accordance with Article 9, paragraph 3, of the Agreement, developed countries intend to continue their existing collective mobilization goal through 2025 in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation; prior to 2025 the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall set a new collective quantified goal from a floor of US$ 100 billion per year, taking into account the needs and priorities of developing countries*." A meta de financiamento anual de US$ 100 bilhões até 2020 servirá, portanto, de piso para a próxima meta global de financiamento climático a ser negociada na UNFCCC para o período pós-2020, ainda em aberto.

O Acordo de Paris entrou em vigor em novembro de 2016, após a ratificação da União Europeia (UE). Tem 191 partes (incluindo UE, Niue, Ilhas Cook e Palestina); seis países assinaram mas não ratificaram ainda: Eritreia, Irã, Iraque, Líbia, Turquia e Iêmen. O Acordo de Paris não admite reservas.

Um dos principais desafios da implementação do Acordo de Paris está relacionado com o cumprimento da meta estabelecida para o aumento da temperatura global. Anualmente a Organização das Nações Unidas (ONU) vem divulgando o *Emissions Gap Report*, que mede e projeta três tendências principais: a quantidade de emissões anuais de GEE até 2030; os compromissos que os países estão assumindo para reduzir suas emissões e o impacto que esses compromissos provavelmente terão na redução geral de emissões; e o ritmo em que as emissões precisam ser reduzidas para atingir um nível de emissão de GEE baixo o suficiente para limitar o aumento da temperatura a 1,5ºC de modo acessível. Para mais detalhes sobre o relatório, ver subseção posterior.

Recorde-se que, em razão da dificuldade de atribuição de responsabilidades, estão excluídos da UNFCCC e, por conseguinte, do Acordo de Paris (e das NDC), as emissões provenientes da aviação e da navegação internacionais, as quais têm importância crescente para o conjunto global de emissões e, portanto, afetam a capacidade de a comunidade internacional cumprir a meta do Acordo.

Relacionada ao cumprimento da meta está a participação dos EUA no Acordo. O Artigo 28 do Acordo de Paris afirma que, "após três anos da entrada em vigor deste Acordo para uma Parte, essa Parte pode, a qualquer momento, denunciá-lo por meio de notificação por escrito ao Depositário. Essa denúncia tem efeito um ano após a data de recebimento pelo Depositário da notificação de denúncia, ou em data posterior se assim nela for estipulado. Deve ser considerado que qualquer Parte que denuncie a Convenção denuncia também este Acordo". Em 4 de novembro de 2019, os EUA notificaram o depositário de sua retirada do acordo, que entrou em vigor em 4 de novembro de 2020. A saída dos EUA poderia ter enfraquecido o esforço internacional para o cumprimento da meta. O retorno em 19 de fevereiro de 2021 – e a plataforma de defesa de compromissos mais ambiciosos, incluindo a convocação de Cúpula do Clima pelo governo Biden e os anúncios realizados pelo país na ocasião –, por outro lado, sinalizam positivamente para o futuro do cumprimento da meta.

Uma das principais questões ora em discussão, vinculada ao desafio de limitação do aumento da temperatura global, é o incremento do grau de ambição das NDC. Outros temas que também estiveram no centro das discussões nos últimos anos foram critérios de aferição da implementação das NDC e prazos comuns para a sua implementação – cinco ou dez anos. Ambos integram o que ficou conhecido como *Paris Rulebook*, conjunto de regras para a implementação do Acordo de Paris – quase todo o Livro de Regras foi aprovado na COP24 (2018, Katowice), mas os últimos temas só foram consensuados em Glasgow. Quanto aos critérios de aferição, o Quadro de Transparência Aprimorada, delineado desde Katowice, está em fase de implementação. A discussão sobre os prazos comuns de implementação teve avanços durante a COP26, sintetizados na decisão 6/CMA.3, que encoraja as partes a adotar prazos comuns de cinco anos.

A Decisão que adota o Acordo de Paris afirma: "*Requests those Parties whose intended nationally determined contribution pursuant to decision 1/CP.20 contains a time frame up to 2025 to communicate by 2020 a new nationally determined contribution and to do so every five years thereafter pursuant to Article 4, paragraph 9, of the Agreement. Also requests those Parties whose intended nationally determined contribution pursuant to decision 1/CP.20 contains a time frame up to 2030 to communicate or update by 2020 these contributions and to do so every five years thereafter pursuant to Article 4, paragraph 9, of the Agreement.*" A cada nova revisão, as NDCs precisam ser mais ambiciosas.

Na COP25, em 2019, adotou-se linguagem relativamente fraca no que diz respeito ao aprimoramento das NDC, embora se tenha podido ir além de uma simples reafirmação do pedido de Paris para atualizá-las ou aprimorá-las. As Partes também solicitaram ao secretariado da UNFCCC que forneça um relatório de avaliação da implementação pelos países desenvolvidos de seus compromissos de mitigação, adaptação e financiamento relativos ao período anterior a 2020. Até o final de 2020, apenas 45 partes (incluindo a UE como um todo), atualizaram suas NDC.

O Brasil as atualizou em dezembro daquele ano. Tendo como base o ano de 2005, a NDC brasileira reafirmou o compromisso de redução das emissões líquidas totais de gases de efeito estufa em 37% em 2025, e assumiu oficialmente o compromisso de reduzir em 43% as emissões brasileiras até 2030. A NDC também enunciava o objetivo indicativo de atingir a neutralidade climática – ou seja, emissões líquidas nulas – em 2060. Esses dois objetivos foram revistos – metas mais ambiciosas foram anunciadas (ver subseção sobre a COP26, na sequência) – na Cúpula do Clima e nas COP26 e COP27.

A NDC brasileira é uma das mais ambiciosas do mundo em razão de quatro características principais. Primeiro, por se referir a emissões absolutas, e não fatores relativos como intensidade de carbono ou tendências históricas de crescimento, como a maioria das NDC de países em desenvolvimento. Segundo, por se referir a toda a economia, e não a setores específicos. Terceiro, pela magnitude das metas, que supera inclusive a de muitos países desenvolvidos. Quarto, por incluir uma meta intermediária para 2025, obrigando a trajetória de reduções em toda a década e não apenas em 2030. Também é digno de nota o anúncio do objetivo indicativo de neutralidade climática em 2060 (atualmente 2050). Não sendo um componente necessário de uma NDC, a inclusão deste objetivo é mais um sinal do engajamento brasileiro na área ambiental.

A UE (com alguns Estados-Membros em 2040 ou 2045), o Canadá, o Japão e a Coreia do Sul já anunciaram meta de neutralidade climática em 2050, enquanto a China estabeleceu meta de 2060. Durante a Cúpula do Clima, os EUA anunciaram que buscariam a neutralidade climática até 2050. Biden também confirmou o plano dos EUA de reduzir suas emissões em 50% a 52% até o final desta década, uma meta que praticamente dobra a assumida por Washington no Acordo de Paris, que era de reduzi-las entre 26% e 28% em 2025, sempre com base em 2005. Na mesma

ocasião, o presidente Bolsonaro comprometeu-se com as ações necessárias para zerar até 2050 as emissões de GEE, antecipando em dez anos a sinalização anterior, e acabar com o desmatamento ilegal até 2030.

e) Mecanismos de financiamento

i. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e outros mecanismos do Protocolo de Quioto

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é um dos instrumentos de flexibilização criados pelo Protocolo de Quioto para auxiliar o processo de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) ou de captura (ou sequestro) de carbono por parte dos países do Anexo I. Está operacional desde 2006. Visa ao alcance do desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento (país anfitrião), a partir da implantação de tecnologias mais limpas nestes países, e a contribuição para que os países do Anexo I cumpram suas metas de redução de emissão. Abrange investimentos do setor privado em projetos ambientais, inclusive de reflorestamento. Para serem bem-sucedidos, projetos sob o MDL devem resultar na diminuição efetiva das emissões de GEE, apresentando vantagens reais, que sejam possíveis de mensurar e contribuam para conter a mudança do clima. Como benefício, os países em desenvolvimento recebem as Reduções Certificadas de Emissões (RCE), as quais podem ser adquiridas por países industrializados (Anexo I da Convenção sobre Mudança do Clima) para ajudar no cumprimento de suas metas.

No MDL, o setor privado brasileiro gerou um potencial de redução de 400 milhões de toneladas de CO_2 equivalente por meio de vários projetos ambientais realizados no País, inclusive de reflorestamento. De acordo com o governo brasileiro, países europeus têm se recusado a comprar a maioria dos créditos aos quais o Brasil faria jus, comprometendo projetos ambientais relevantes no País.

Outros dois mecanismos de flexibilização, dos quais o Brasil não participa, foram criados pelo Protocolo de Quioto: o Comércio Internacional de Emissões (CIE), realizado entre países listados no Anexo I, de maneira que um país que tenha diminuído suas emissões abaixo de sua meta transfira o excesso de suas reduções para outro país que não tenha alcançado tal condição; e a Implementação Conjunta (IC), isto é, a implantação de projetos de redução de emissões de GEE entre países que apresentam metas a cumprir.

As discussões sob o Artigo 6º do Acordo de Paris tratavam justamente de como funcionarão os "mecanismos de cooperação", que serão mecanismos paralelos àqueles criados por Quioto, o que colocava em dúvida a continuidade da existência do MDL, do CIE e da IC. Durante a COP26/CMA3 foi acordado como será a transição dos mecanismos criados por Quioto para o Acordo de Paris – será possível utilizar crédito dos antigos mecanismos no bojo do Acordo de Paris em casos determinados.

Ainda no marco de Quioto, mas criado posteriormente, em 2001 (somente lançado em 2007 e operacional desde 2010), existe o Fundo de Adaptação, que financia projetos e programas que ajudam comunidades vulneráveis em países em desenvolvimento a se adaptarem à mudança do clima, mormente com recursos advindos de RCE. Nas CMA e CMP no contexto da COP23 e da COP24, decidiu-se que ele deverá servir ao Acordo de Paris.

ii. Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS)

O Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS) nasceu como ideia brasileira para um sucessor do MDL (na época, propôs-se um MDL+), que evoluiu para uma proposta conjunta entre Brasil e UE. O Artigo 6º (4) do Acordo de Paris afirma o seguinte: "Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos: a) Promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável; b) Incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito de estufa de entidades públicas e privadas autorizadas por uma Parte; c) Contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte anfitriã, que se beneficiará das atividades de mitigação pelas quais se atingirão resultados de reduções de emissões que poderão também ser utilizadas por outra Parte para cumprir sua contribuição nacionalmente determinada; e d) Alcançar uma mitigação geral das emissões globais. Reduções de emissões resultantes do mecanismo (...) não deverão ser utilizadas para demonstrar o cumprimento da contribuição nacionalmente determinada da Parte anfitriã, se utilizadas por outra Parte para demonstrar o cumprimento de sua contribuição nacionalmente determinada". Em Glasgow (2021), foi adotada a Decisão 3/CMA.3, que regula a atividade do MDS – versa sobre as regras, modalidades e procedimentos a serem adotados pelo mecanismo –, bem como estabelece um processo de transição entre os mecanismos criados por Quioto e o MDS, como já referido anteriormente.

O Acordo de Paris não faz referência apenas ao MDS como mecanismo de financiamento. O próprio Artigo 6º também se refere à cooperação voluntária (parágrafos 1º a 3º) e a abordagem não relacionada ao mercado (parágrafos 8º e 9º). O Acordo de Paris também faz referência ao REDD+ em seu Artigo 5º.

iii. Fundo Verde para o Clima (GCF)

O Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) é o principal fundo dedicado a ajudar os países em desenvolvimento a reduzir suas emissões de GEE e aumentar sua capacidade de responder à mudança do clima. Foi estabelecido pela UNFCCC em 2010. Visa mobilizar financiamentos públicos de países desenvolvidos em prol de iniciativas em países em desenvolvimento relacionados ao enfrentamento da mudança do clima, inclusive projetos de REDD+. O GCF tem um papel crucial em servir ao Acordo de Paris, apoiando o objetivo de manter o aumento médio da temperatura global bem abaixo de 2°C. Deveria ser o principal veículo para canalizar as contribuições de até US$ 100 bilhões anuais até 2020.

O GCF lançou sua mobilização inicial de recursos em 2014. Seus fundos vêm principalmente de países desenvolvidos, mas também de alguns países em desenvolvimento e entidades subnacionais. Até agosto de 2021, havia recebido apenas US$ 8,31 bilhões de um total de US$ 10,3 bilhões já prometidos na capitalização inicial; e mais US$ 9,87 bilhões dos US$ 10 bilhões prometidos na primeira rodada de recapitalização. Em julho de 2022 foi lançada a segunda rodada de recapitalização, cuja conferência para serem apresentadas as novas promessas de capitalização deve ser realizada em 2023. Não há clareza sobre o nível de compromisso dos países desenvolvidos com a recomposição dos recursos do GCF.

Em 2019, o Ministério do Meio Ambiente anunciou que o Brasil receberia US$ 96,5 milhões do GCF, para serem aplicados num programa de incentivos a serviços ambientais pela conservação e recuperação da vegetação nativa. Seriam beneficiados produtores rurais, indígenas e comunidades tradicionais da Amazônia.

Durante a COP25 de Madri, em 2019, apenas a Irlanda anunciou o aumento dos seus aportes. Outros países anunciaram contribuições para o Fundo de Adaptação. Entretanto, não houve acordo sobre a mobilização dos US$ 100 bilhões até 2020. Isso coloca em dúvida a possibilidade de que sejam negociados compromissos mais ambiciosos para o período pós-2025.

iv. Outros fundos mencionados no Acordo de Paris

A Decisão da COP que adotou o Acordo de Paris afirma o seguinte: "*Decides that the Green Climate Fund and the Global Environment Facility, the entities entrusted with the operation of the Financial Mechanism of the Convention, as well as the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund, administered by the Global Environment Facility, shall serve the Agreement; Recognizes that the Adaptation Fund may serve the Agreement, subject to relevant decisions by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol and the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*".

O Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês) é uma iniciativa de cooperação internacional que reúne mais de 180 países e trabalha com instituições internacionais, organizações da sociedade civil e o setor privado. O GEF foi estabelecido em 1991 como um programa piloto de US$ 1 bilhão do Banco Mundial para apoiar a proteção do meio ambiente global e promover o desenvolvimento sustentável. O GEF é a entidade que opera o Fundo Especial para a Mudança do Clima (SCCF, na sigla em inglês) e o Fundo para Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDCF, na sigla em inglês), criados pelas partes da UNFCCC, em 2001. O SCCF tem como objetivo financiar atividades de adaptação; transferência de tecnologia e capacitação; energia, transporte, indústria, agricultura, silvicultura e gestão de resíduos; e diversificação econômica. O LDCF tem como objetivo apoiar o programa de trabalho dos países de menor desenvolvimento relativo no âmbito da UNFCCC, incluindo a preparação e implementação de programas de ação nacionais de adaptação.

v. REDD+

O REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito UNFCCC para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de GEE provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, inclusive o manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (representado pelo sinal de adição +).

Em novembro de 2013, a COP19, em Varsóvia, Polônia, teve como um dos seus principais resultados o Marco de Varsóvia para REDD+. O marco criou, depois de sete anos de rodadas de negociação, uma arquitetura internacional para prover incentivos financeiros a países em desenvolvimento que estejam implementando políticas de REDD+. Por meio desse instrumento, países em desenvolvimento que tiverem seus resultados de REDD+ serão elegíveis a receber "pagamentos por resultados". Tais resultados devem ser verificados por especialistas apontados pelo Secretariado da Convenção-Quadro.

A principal inovação desse instrumento de financiamento internacional é o pagamento por resultados ou por performance, isto é, a transferência de recursos a países em desenvolvimento baseada em resultados já alcançados. Os pagamentos são realizados por resultados de mitigação, medidos em toneladas de CO_2 equivalente, em relação a um nível de referência previamente definido e avaliado pela UNFCCC. O desempenho deve estar ancorado na implementação de ações que visem diminuir, parar ou reverter o desmatamento. Os pagamentos serão efetuados por diversas fontes internacionais, em particular o GCF. A distribuição de benefícios se dá de acordo com regras definidas nacionalmente. Não há regras ou exigências quanto ao uso desse recurso, uma vez que o pagamento se deu por ações executadas no passado.

Em abril de 2021, os governos dos EUA, Reino Unido e Noruega, em conjunto com empresas privadas, anunciaram durante a Cúpula do Clima a promessa de mobilizar US$ 1 bilhão ainda naquele ano para a proteção de florestas tropicais, que beneficiem o desenvolvimento econômico sustentável e os povos indígenas. Chamado *Lowering Emissions by Accelerating Forest Finance* (LEAF), o fundo destinará recursos somente às regiões que comprovarem redução de emissões oriundas de desmatamento e degradação florestal, baseada em critérios rigorosos do padrão ambiental REDD+.

Até 2019, o Brasil teve reduções reconhecidas de 6 bilhões de toneladas equivalentes de CO_2 provenientes do combate ao desmatamento. Desde 2009, o Brasil vem recebendo pagamentos por resultados de REDD+ por meio do Fundo Amazônia, sendo os recursos majoritariamente provenientes da Noruega e da Alemanha. Mas dessas reduções, cerca de US$ 30 bilhões ainda aguardavam pagamento de países desenvolvidos. No âmbito do Governo Federal, existe uma Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+, instituída em 2015 e refundada em 2019, com o objetivo de assessorar os estados, o Distrito Federal e o Ministério do Meio Ambiente na implementação da Estratégia Nacional para REDD+.

Nota-se que não há marco multilateralmente adotado que abranja o REDD++, isto é, REDD+ mais agricultura sustentável, incluindo a garantia de melhores práticas com vistas ao não desmatamento.

f) Processo negociador pós-Acordo de Paris

De início, realizou-se a CMA1 (Marraquexe, 2016), à margem da COP22. Adotaram-se critérios para padronização das NDC. Pouco tempo depois, em junho de 2017, os EUA de Donald Trump anunciaram intenção de se retirar do acordo.

Na COP23/CMA1-2, em Bonn (2017), discutiu-se a introdução de um mecanismo de reparação de perdas e danos, além de debates sobre mitigação e adaptação no setor agrícola. Além disso, aprovou-se um plano de ação de gênero e uma plataforma de povos indígenas e comunidades locais do Acordo de Paris. Foram aprovados elementos para construção do “livro de regras” que permitiria a implementação efetiva do Acordo de Paris, e alcançou-se acordo entre os países para o Diálogo de Talanoa (2018), dentro do qual haveria início a esforço global de aumento de ambição, em estratégia para evitar que a clivagem entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento causasse atrasos na negociação internacional, além de isolar os EUA de Trump e evitar que a Casa Branca pudesse obstar os esforços. Em abril de 2018, foi adotada estratégia inicial para reduzir emissões da navegação internacional, com redução da intensidade de carbono

(40% até 2030 e 70% até 2050, em relação a 2008), além de objetivo global de redução absoluta de 50% de emissões até 2050 em relação a 2008.

Na COP24/CMA1-3, em Katowice (2018), houve definição de regras que vão implementar o Acordo. Ademais, países desenvolvidos devem informar a ONU sobre a ajuda que planejam fornecer aos países em desenvolvimento, em relatórios bienais, a partir de 2023. Contudo, não houve consenso acerca do tema de reparação, perdas e danos.

Na COP25/CMA2, em Madri (2019), as partes não lograram êxito em fechar acordo sobre regulamentação do mercado de carbono. Houve compromisso voluntário de apresentação de NDC atualizadas e mais ambiciosas em 2020, mas China, EUA e Índia não aceitaram; em Madri, criaram-se diretrizes para o GCF.

g) Relatórios recentes sobre mudança do clima

i. *Emissions Gap Report 2022*

O relatório *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies*, do PNUMA, indica que, em conjunto, as atualizações de NDC apresentadas desde a COP26 ainda não são ambiciosas o suficiente para manter a temperatura média global abaixo de 2ºC ou 1,5ºC, objetivo do Acordo de Paris. Com as políticas em vigor atualmente, a temperatura média global deve aumentar em 2,8ºC até o final do século XXI.

O documento defende que os compromissos atualizados sejam mais eficientes, porque ainda estão distantes do objetivo do Acordo de Paris – as NDC incondicionadas conseguiriam conter o aumento em 2,6ºC e as NDC condicionadas em 2,4ºC. A implementação de todas as NDC somada a um cenário de neutralidade climática em todos os países que se comprometeram com essa política conseguiria manter o aumento da temperatura em 1,8ºC, mas esse cenário é visto como improvável pelo relatório, tendo em conta a discrepância entre as emissões atuais, os objetivos de curto prazo das NDC e os objetivos de longo prazo de neutralidade climática. O mundo teria de reduzir emissões a níveis sem precedentes nos próximos oito anos para cumprir o Acordo de Paris: comparadas com as políticas em curso, NDC incondicionadas e condicionadas teriam de chegar a um percentual de, respectivamente, 30% e 45% de redução de emissões para lograrem os objetivos de Paris (atualmente elas têm a capacidade de reduzir em apenas 5% e 10%, respectivamente).

O relatório sugere: aceleração nas mudanças em direção à emissão zero de GEE nos setores de fornecimento de energia, indústria, transporte e construção civil; reforma dos sistemas alimentares; e mudanças no sistema financeiro para sua maior participação como impulsionador das transformações em outros setores (uma transformação global em direção a uma economia de baixo carbono deve custar em torno de US$ 4 a 6 trilhões ao ano).

ii. *Emissions Gap Report 2021*

O relatório *Emissions Gap Report 2021: The Heat is On*, do PNUMA, indica que, em 2020, houve uma redução de 5,4% das emissões globais de CO_2, com previsão de aumento em 2021. O relatório concentrou-se em três aspectos principais: a análise das NDCs atualizadas, apresentadas pelos Estados antes da COP26; a redução de emissões de metano; e a implementação dos mecanismos de mercado.

Segundo o relatório, as novas NDC só reduzirão as emissões previstas para 2030 em 7,5%. Esses compromissos mantêm trajetória de aumento da temperatura média global, em 2100, em 2,7ºC em relação à era pré-industrial. Para manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2ºC ou 1,5ºC, seria necessária uma redução de 30% ou 55%, respectivamente. O IPCC afirma que, até o presente, as emissões antrópicas de GEE já elevaram a temperatura média global em 1,1ºC, podendo superar a marca de 1,5ºC nos próximos vinte anos. As promessas de neutralidade de carbono apresentadas por 50 partes, incluindo o Brasil e a UE, podem contribuir para conter o aumento em 2,2ºC, embora muitas delas tenham sido formuladas de maneira vaga ou incompleta. Os países do G20 são responsáveis por 80% das emissões e, em conjunto, seus compromissos mostram-se insuficientes. O Brasil foi incluído entre os sete países do grupo que não estariam na trajetória de cumprimento de suas metas, além de ser o único país, junto com o México, cuja NDC atualizada implicaria um aumento de suas emissões em 2030, em relação à NDC anterior. O potencial aumento decorre da revisão recente das emissões brasileiras de CO_2 em 2005, que servem de base para o cálculo das reduções previstas na nossa NDC. Segundo o Observatório do Clima, para manter os mesmos valores absolutos de emissões máximas de CO_2 em 2025 e 2030, a NDC brasileira deveria ter estipulado uma redução de 53% e 57%, em vez de 37% e 43%, respectivamente. O ajuste da base de cálculo sem o ajuste devido nos percentuais de meta permite ao País atingir seus compromissos sob NDC anunciada e, ao mesmo tempo, aumentar suas emissões absolutas em relação ao compromisso assumido na NDC de 2015, o que foi criticado como uma suposta "pedalada de carbono".

As emissões de metano são a segunda maior causa do aquecimento global. É um gás que tem potencial de aquecimento global 80 vezes maior do que o gás carbônico, mas sua permanência na atmosfera é de cerca de doze anos, em comparação um potencial de séculos do carbono. A redução dessas emissões tem impacto significativo para as mudanças climáticas no curto prazo.

Os mecanismos de mercado podem contribuir para reduções reais de emissões e estimular a ambição dos países, muitos dos quais estão contando com o recurso a esses mecanismos para o cumprimento de suas NDC, o que torna sua implementação essencial para o cumprimento das metas apresentadas. O relatório também afirma que, até maio de 2021, apenas cerca de 20% dos investimentos feitos pelos países para enfrentar a pandemia têm potencial de reduzir a emissão de GEE, oportunidade que poderia ter sido melhor aproveitada.

iii. 6º Relatório de Avaliação do IPCC

O IPCC divulgou, em 2021, o relatório do primeiro grupo de trabalho no âmbito do 6º Relatório de Avaliação (AR6)[1358], que consolida as evidências científicas sobre as mudanças climáticas em âmbito global e regional. A ação humana tem influência inequívoca sobre as mudanças climáticas, com alterações drásticas e sem precedentes. Já se verificam mudanças em eventos climáticos extremos, como quentes extremos mais frequentes e intensos e frios extremos menos frequentes e intensos.

A estimativa de sensibilidade climática de equilíbrio foi atualizada para 3ºC (de 2,5ºC a 4ºC). A temperatura média global continuará a aumentar até o meio do século sob qualquer cenário de emissões. Esse aumento está associado a mudanças climáticas, como precipitação forte, secas e redução das calotas polares, além de reduzir a capacidade de sumidouros naturais de carbono de atenuar o aquecimento global. Algumas mudanças são irreversíveis por milênios, como o aumento do nível do mar e a diminuição de mantos de gelo.

[1358] Informações sobre os relatórios dos outros dois grupos de trabalho estarão na próxima edição do REPI.

Os riscos associados às mudanças climáticas são influenciados por condicionantes naturais e sua variação sazonal, variando entre as regiões. Um aumento de 2ºC terá consequências mais graves sobre as mudanças climáticas, se comparado a um aumento de 1,5ºC. Ademais, acontecimentos extremos de baixa probabilidade, como mudanças abruptas das correntes oceânicas, podem ocorrer e devem ser considerados na avaliação de riscos.

A limitação das mudanças climáticas antrópicas exige a neutralidade de carbono associada a forte redução da emissão de outros GEE. Quando se comparam cenários de baixa e alta emissão de GEE, já é discernível uma diferença na tendência da temperatura da superfície terrestre em um prazo de vinte anos, em decorrência da variação das condicionantes naturais do aquecimento global.

iv. Boletim de Gases de Efeito Estufa

O Boletim de Gases de Efeito Estufa publicado em 2022 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) indica que o acúmulo de GEE na atmosfera atingiu novo recorde em 2021, o que mantém a trajetória indicada no relatório do ano anterior, que também apontava um recorde, com aumento acima da média entre 2011 e 2020. Os níveis atmosféricos dos três principais GEE atingiram novos pontos máximos em 2021, tendo destaque o maior aumento anual nas concentrações de metano (CH_4) da série histórica – nunca havia sido observado um aumento como esse desde que as medições sistemáticas começaram, há quase de 40 anos. As concentrações de CO_2, N_2O (óxido nitroso) e CH_4 correspondem, respectivamente, a 149%, 262% e 124% dos níveis pré-industriais. A pandemia não teve impacto relevante sobre os níveis de GEE na atmosfera e suas taxas de crescimento, embora tenha causado uma redução temporária em novas emissões. Metade das emissões antrópicas de CO_2 permanece na atmosfera, enquanto a outra metade é capturada por sumidouros de carbono, como os oceanos e os ecossistemas terrestres.

v. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG)

O Observatório do Clima, na 9ª edição do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), fez uma análise crítica da atuação brasileira no âmbito de mudanças climáticas. As emissões brasileiras brutas de GEE em 2020 foram as maiores desde 2006, motivadas, em ordem decrescente, por mudanças de uso da terra e floresta (desmatamento), agropecuária e energia. O relatório classifica o Brasil como o 5º maior emissor de GEE, atrás apenas de China, EUA, Rússia e Índia, embora haja controvérsias quanto a essa classificação.

O ano de 2020 encerrou o prazo de cumprimento das obrigações assumidas na Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC, Lei nº 12.187/2009), apresentadas na COP15, em Copenhague. A PNMC exigia que o Brasil reduzisse suas emissões brutas de CO_2, até 2020, entre 36,1% e 38,9% em relação ao cenário tendencial (caso nenhuma medida fosse tomada): o Brasil cumpriu essa meta. Já a meta para o desmatamento na Amazônia prevista na PNMC, de quase 4 mil km^2 em 2020, não foi cumprida, já que o desmatamento real desse ano foi de quase 11 mil km^2. A extinção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento

no Cerrado (PPCerrado), em 2019, também é prejudicial ao enfrentamento do problema do desmatamento no País[1359].

O relatório conclui, assim, que, apesar de ter cumprido a meta de redução de emissões brutas de CO_2 previstas na PNMC, o Brasil não alterou sua trajetória de emissões, nem o tipo de perfil de emissões, puxadas pelo desmatamento, e falhou em aproveitar a PNMC como instrumento de transição para uma economia de baixo carbono. O principal saldo positivo da PNMC foi o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que teve êxito em disseminar tecnologias como a integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF) e sequestrar carbono com o melhor manejo de pastagens.

A 10ª edição do SEEG, divulgada em 2022, revela o maior crescimento de emissões de GEE em duas décadas no País: a alta foi de 12,2%, e ocorreu em quase todos os setores da economia e foi puxado por desmatamento, energia e agropecuária, nessa ordem.

h) 26ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP26)

Em novembro de 2021, após dois anos sem Conferência das Partes, por conta da pandemia, realizou-se a COP26/CMA-3, em Glasgow. Depois de seis anos de negociações, importantes pendências do Acordo de Paris foram sanadas nos três pilares da ação climática coletiva (adaptação, mitigação e financiamento). O contexto da conferência foi de pressão cada vez maior da opinião pública no que diz respeito a avanços, sobretudo após publicações e relatórios, a exemplo do Relatório 2021 sobre a Lacuna de Emissões do PNUMA.

Foi aprovado o Pacto para o Clima de Glasgow, que expressa acordos sobre o mercado de carbono e sobre mecanismos de transparência na prestação de contas e avanços nos compromissos de redução de emissões de GEE. Os Estados também emitiram uma Declaração sobre o uso sustentável das florestas e do solo. Porém, houve progresso tímido em relação ao financiamento climático e a potenciais mecanismos em reparações para perdas e danos para nações mais vulneráveis. Esses últimos pontos foram relegados para a COP27, que ocorreu no Egito em 2022.

i. Princípios orientadores presentes na COP26

Os países reafirmaram a importância de alguns princípios como o multilateralismo, o compromisso com a UNFCCC, a cooperação internacional, o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Os países reconheceram os recentes impactos da pandemia de COVID-19, de modo que a recuperação global deverá ser resiliente e sustentável. Outros princípios expressos foram: preservação da biodiversidade, respeito aos direitos humanos, ao direito à saúde, aos povos indígenas, às pessoas com deficiência, às crianças e à igualdade de gênero e intergeracional.

[1359] No primeiro dia do terceiro mandato do presidente Lula, pelo Decreto nº 11.367, foi instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento; o PPCDAm foi reinstituído; e dispôs-se sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

ii. Relatórios basilares para a COP26: aumento da temperatura média

O contexto da COP26 era de cobrança de avanços pela opinião pública, sobretudo após recentes publicações científicas. Segundo o Relatório 2021 sobre a Lacuna de Emissões do PNUMA, os compromissos atuais prescrevem um aquecimento de 2,7ºC até 2100, em comparação com os níveis pré-industriais (acima do limite máximo de 2ºC previstos em Paris). De acordo com o relatório de agosto do IPCC, dever-se-ia atingir a neutralidade do carbono até 2050, o que acabou sendo incluído no texto final. Nesse sentido, os países ressaltaram a urgência trazida pelo 6º Relatório de Avaliação de Mudanças Climáticas e expressaram alarme sobre o acréscimo de 1,1°C na temperatura média global. Os países também apoiaram a melhoria da Parceria de Marraquexe para a Ação Climática Global, para aumentar o nível de ambição das metas, bem como os trabalhos da secretaria do UNFCCC no acompanhamento do cumprimento das iniciativas voluntárias.

iii. Parceria de Marraquexe para a Ação Climática Global e outras ações

Em Marraquexe, primeira COP após a adoção do Acordo de Paris, foi criada a Parceria de Marraquexe para a Ação Climática Global, pela qual os países se comprometem a aumentar suas ambições, incluindo o uso de 100% de energias renováveis entre 2030 e 2050. A Parceria conclama todos a acelerar os esforços em relação às ações climáticas, em um processo mais profundo e coordenado. Além dessa, novas iniciativas surgiram, como a *One for All* (Um por Todos), uma nova campanha global para aumentar o financiamento para o acesso à energia, e o Ato das Mudanças Climáticas do Paquistão, que estabelece uma Autoridade para Mudanças Climáticas responsável por supervisionar os projetos de adaptação do país.

iv. NDC atuais: insuficientes

Para a conferência seguinte (COP27, Cairo), os países deveriam adequar suas contribuições com a meta de 1,5ºC, pois as NDC correntes eram insuficientes. Também foram estipuladas ações rápidas e contínuas, incluindo reduzir as emissões de CO_2 em 45% até 2030, em relação ao nível de 2010. Para isso, os países apoiaram o desenvolvimento de fontes de energia limpas e a eliminação de subsídios para a produção de combustíveis fósseis "ineficientes" (esse adjetivo foi incluído para se chegar ao consenso, sobretudo pelo papel desempenhado pelo gás natural na Europa e outras economias). Mencionou-se pela primeira vez que os "combustíveis fósseis" são um "problema" a ser combatido, com previsão de eliminação gradativa e considerando-se as diferentes circunstâncias nacionais.

Em relação à questão dos subsídios (essa parte do texto não contém as palavras "petróleo" ou "carvão"), previu-se sua eliminação (*phase out*), "levando em consideração as diferentes circunstâncias nacionais". Não houve acordo para o estabelecimento de um prazo para que seja concluída a transição energética, o que tem sido criticado por organizações não governamentais e ambientalistas. Essa parte foi relativamente esvaziada pela pressão da China, da Índia, e de países que são grandes exportadores de petróleo – opuseram-se ao uso do termo "eliminação", o que enfraqueceu esse trecho do pacto.

v. Iniciativas anunciadas em paralelo à COP26

Paralelamente à COP26, um grupo de 40 países, incluindo Reino Unido, Canadá e Polônia, mas excluindo EUA e China, assinou um acordo para eliminar o uso de carvão mineral de sua matriz energética entre 2030 e 2040. Os EUA e a UE lideraram uma iniciativa global de redução do metano, na qual cerca de cem países prometeram reduzir as emissões de metano em 30% em relação aos níveis de 2020 até 2030. Os EUA e a China também anunciaram uma declaração conjunta para a cooperação em mudança climática.

vi. Pilar Adaptação na COP26

A adaptação é um pilar fundamental do Acordo de Paris e implica na redução da vulnerabilidade dos países e suas populações às mudanças climáticas. O presidente do evento, o britânico Alok Sharma, salientou a importância dos esforços conjuntos para um Plano Global em Adaptação Climática, para operacionalizar a Rede Santiago de Perdas e Danos. A questão de reparação é polêmica, pois os países desenvolvidos, que mais poluíram historicamente, temem pagar altos valores em indenizações a países mais vulneráveis, como as nações-ilha da Oceania. O acordo em Glasgow trata então apenas do reforço ao "diálogo" e de "assistência técnica aos mais afetados".

Apesar disso, apoiou-se a continuação da operacionalização da Rede de Santiago. A plataforma Rede de Santiago, lançada pela UNFCCC durante a COP25, é a única iniciativa que busca oficialmente tratar da questão de danos e perdas. Ela busca ajudar os países e organizações a identificar oportunidades de mobilizar assistência técnica e gerar iniciativas para evitar, minimizar e enfrentar as perdas e danos resultantes da mudança climática, embora não haja um mecanismo de financiamento contínuo.

vii. Livro de Regras e Mercado de Carbono: COP26

Um resultado importante da conferência foi a conclusão do chamado "livro de regras de Paris", referente ao Artigo 6º sobre mercados de carbono. Esse conjunto de regras gera maior previsibilidade aos atores privados que atuem nesse mercado. As negociações sobre o Quadro de Transparência Aprimorada também foram concluídas, formalizando tabelas e padrões para contabilizar e relatar as metas e as emissões. No que se refere ao Artigo 6º, os países terão de ajustar sua meta de redução de emissões de acordo com a compra ou venda de créditos, e os mecanismos serão avaliados por um organismo ligado ao UNFCCC. Houve preocupação para que a possibilidade de "contagem dupla" de créditos de carbono fosse evitada. O Brasil defendia a incorporação dos créditos adquiridos durante a vigência do MDL. Como resultado, créditos "antigos", criados sob o Protocolo de Quioto, poderão ser contabilizados. Havia também discussão sobre taxações nas transações dos fluxos do mercado de carbono, porém se acordou que 5% das transações irão para o Fundo de Adaptação. A inclusão da conservação florestal no mercado de carbono, que era do interesse do Brasil, teve sua regulação adiada.

viii. Pilar Financiamento na COP26

Em relação ao pilar do financiamento, os países reconheceram em Glasgow que a atual oferta de financiamento climático para adaptação permanece insuficiente para responder ao

agravamento dos impactos das mudanças climáticas, sobretudo nos países em desenvolvimento. Para que isso seja revertido, um maior engajamento de bancos de desenvolvimento multilaterais e do setor privado é essencial. O documento insta aos países a "ao menos dobrar" suas contribuições até 2025, em comparação a 2019. O Fundo de Adaptação do Clima tem atualmente um valor de US$ 850 milhões, mas analistas afirmam que os recursos necessários vão além do dobro desse valor. Além dos aumentos nas contribuições, os países apoiaram avanços em transferência tecnológica a países em desenvolvimento e mais vulneráveis.

ix. Promessa de 2009 segue em aberto: a questão dos US$ 100 bilhões anuais

Após intensos debates, o dever de cumprir a promessa de 2009 – de fornecer 100 bilhões de dólares anuais dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento – também foi reafirmado. No entanto, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tentaram, sem êxito, aprovar a previsão de um comitê permanente para controlar o pagamento dos US$ 100 bilhões anuais entre 2020 e 2025. O compromisso estabelecido em Glasgow foi aquém das demandas dos países africanos, que propuseram um financiamento de US$ 1,3 trilhão. Neste cenário, US$ 232 milhões foram comprometidos por meio do Fundo de Adaptação. Os compromissos são dos EUA, Canadá, Suécia, Finlândia, Irlanda, Alemanha, Noruega, Itália, Catar, Espanha, Suíça, Reino Unido e os governos de Quebec e Flandres. Já o Reino Unido anunciou novos fundos para o programa de Ação Climática para uma Ásia Resiliente (CARA, na sigla em inglês).

x. Críticas à COP26

As maiores críticas referem-se à ausência de prazos e valores para a transição energética e em relação às finanças para adaptação. Para a diretora do *Greenpeace*, Jennifer Morgan, o texto é tímido, pouco assegura a meta de 1,5ºC, mas há uma boa sinalização para o fim do uso dos combustíveis fósseis.

i) O Brasil na COP26

Em sua fala transmitida na abertura da COP26 o presidente Jair Bolsonaro antecipou a atuação propositiva e participativa que o País teria na conferência ao ressaltar que "em matéria de mudança do clima, o Brasil é parte da solução, não do problema". O chanceler Carlos França avaliou positivamente a participação do País na COP26, destacando três contribuições fundamentais do Brasil: na articulação de consensos, no aumento de ambição nos compromissos climáticos e no fortalecimento do multilateralismo como elemento eficaz para enfrentamento do desafio da mudança do clima. Ciente de que a implementação dos compromissos firmados em Glasgow demanda o engajamento de todos, o Brasil ressaltou a atenção ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades das Partes (UNFCCC, preâmbulo e Artigo 3º), assim como suas circunstâncias nacionais.

i. O Brasil nos principais avanços da COP26

O governo brasileiro teve papel central nos entendimentos para a definição das regras operacionais ("livro de regras") do Acordo de Paris, envolvendo mercados globais de redução de emissões de carbono, marco fortalecido de transparência de ações e de apoio, marcos temporais

comuns, adaptação e financiamento climático (previstos no Artigo 6º do Acordo de Paris, §§2-6, §8 e §9). O País também foi signatário do Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano e da Declaração de Florestas e Uso da Terra – que previu R$ 108 bilhões em financiamento público (R$ 68 bilhões) e privado (R$ 41 bilhões).

ii. NDC: novas metas

Como parte da agenda estratégica voltada à neutralidade climática e em reforço aos compromissos firmados na COP26, o Brasil anunciou novas metas a serem formalizadas em sua NDC e novos compromissos políticos:

1) redução em 50% da emissão de GEE até 2030: o compromisso de 2015 previa diminuição de 43%, em relação às emissões de 2005;
2) neutralização da emissão de carbono até 2050: na 2ª NDC brasileira, apresentada em dezembro de 2020, o País havia assumido compromisso de *net zero* até 2060; na Cúpula do Clima convocada pelo presidente Biden, em abril de 2021, o Brasil reduziu esse prazo para 2050, o que reafirmou na COP26;
3) antecipação para 2028 da meta de cessar o desmatamento ilegal: anteriormente, o compromisso era até 2030; as novas diretrizes determinam redução de 15% por ano até 2024, 40% entre 2025 e 2026, e 50% em 2027, comparando com o ano de 2022;
4) assinatura de compromisso conjunto para redução da emissão de metano em até 30% até o final da década: o CH_4 é mais prejudicial à camada de ozônio, porém desaparece em prazo menor (dez anos) em comparação ao CO_2 e outros GEE (aproximadamente cem anos);
5) restauração e reflorestamento de 18 milhões de hectares de florestas até 2030;
6) participação, até 2030, de 45% a 50% de energias renováveis na matriz energética;
7) recuperação de 30 milhões de hectares de pastagens degradadas; e
8) incentivo a ampliação da malha ferroviária: entendida como expansão da infraestrutura sem necessária expansão do eixo de ocupação, uma barreira à ocupação desenfreada usualmente atrelada à expansão dos eixos viários.

iii. Inventário de emissões

Informações sobre parâmetros da base de cálculo podem indicar que, na prática, haveria no máximo um equilíbrio da meta, o que alguns têm chamado de “pedalada climática”. Em 2020, na 2ª NDC brasileira, o governo Bolsonaro havia mantido o corte de 43% até 2030. Porém, em uma revisão do inventário das emissões brasileiras, constatou-se que em 2005 o Brasil havia emitido 2,8 bilhões de toneladas de carbono, em vez dos 2,1 bilhões previamente considerado como base da meta definida em 2015, no governo Dilma. Com isso, em vez de poder emitir 1,2 bilhão de toneladas por ano até 2030, o Brasil iria emitir 1,6 bilhão.

Já em 2021, apesar da nova proposta para corte de 50% até 2030, houve nova revisão do inventário de emissões: em vez de 2,8 bilhões emitidos em 2005, o documento diz que o Brasil emitiu 2,4 bilhões de toneladas de carbono em 2005. Com isso, o País deve emitir 1,2 bilhão por ano até 2030 para cumprir a meta, o mesmo que o inicialmente prometido em 2015.

iv. CGM: Compromisso Global do Metano

O Brasil assinou Compromisso Global do Metano (CGM) conjunto para redução da emissão de metano em até 30% até o final desta década. O CH_4 é mais prejudicial à camada de ozônio, porém desaparece em dez anos, menos tempo, portanto, em comparação ao CO_2 e outros GEE – que permanecem aproximadamente cem anos na atmosfera. No total, 103 países aderiram ao CGM, assinado em 02 de novembro de 2021 durante a COP26. O acordo passou a incluir metade dos trinta principais emissores de metano, que respondem por dois terços da economia global. Apontados como os três países que mais emitem metano no planeta, China, Rússia e Índia não assinaram o compromisso. O Brasil é o 5º maior emissor de metano e resistia ao acordo, que implica a revisão de processos na pecuária. Segundo analistas, o Brasil teria retirado sua reticência inicial e acedido ao compromisso por alegada pressão dos EUA. A meta de redução de emissão de metano em 30%, em relação aos níveis de 2020, é coletiva e não especifica ações dos países.

O Brasil aprimorará sua mensuração das emissões, para que tenha mais precisão da quantidade efetivamente emitida e possa definir quais compromissos voluntários assumirá para a consecução da meta conjunta. O Brasil avalia sua adesão ao compromisso como uma oportunidade de exportar tecnologia ambiental por meio de iniciativas de sucesso já praticadas no País, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Programa Nacional Lixão Zero e o Plano ABC+. No que concerne à pecuária, a principal atividade emissora de metano no Brasil (no mundo, aponta-se o cultivo de arroz irrigado, importante sobretudo na Ásia), o País reforçará técnicas de melhoramento genético, seja de pastagens e alimentos mais digestíveis para os animais, seja dos próprios animais, de modo a abatê-los mais precocemente – também estão em estudos a utilização de aditivos à alimentação animal, como taninos e óleos essenciais.

v. Grupo Koronivia e outros grupos negociadores

De caráter mais procedimental, o Brasil logrou manter o funcionamento, no âmbito da UNFCCC, do Grupo de Trabalho Conjunto em Agricultura Koronivia (KJWA, na sigla em inglês) – que se encerraria na COP26. O grupo tem por objetivo promover os modelos de agricultura sustentável a serem disseminados pelo mundo para reduzir os efeitos das mudanças climáticas no setor. Em relatório de abril de 2021, o Grupo Koronivia reconheceu a agricultura brasileira como modelo de desenvolvimento sustentável e citou o sistema ILPF, a agricultura de precisão e a tecnologia baseada em ciência como iniciativas-modelo.

Também digno de nota é a decisão dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) de criar inédito grupo negociador para buscar soluções comuns e efetivas sobre mudança do Clima[1360].

vi. Brasil como exportador de tecnologia ambiental

O Brasil apresentou-se como exportador de tecnologia ambiental e valeu-se do espaço na COP26 para dar visibilidade a diversas iniciativas ambientais em curso no País que podem servir de modelo para demais países em desenvolvimento.

Para mais detalhes sobre os programas ambientais brasileiros, ver a subseção sobre a política ambiental brasileira. Entre os projetos brasileiros divulgados na COP26, destacam-se:

[1360] O que não acabou concretizando, na prática. Na COP27, o Paraguai seguiu sem atuar em conjunto com Argentina, Brasil e Uruguai (ABU).

1) Política Nacional de Resíduos Sólidos: que inclui tratamentos de resíduos sólidos específicos (pneus, latas de alumínio, bateria de chumbo etc.);
2) Plano Nacional Lixão Zero: que já extinguiu cerca de 20% dos lixões do País e permite a conversão de parte do lixo em energia;
3) O Plano ABC+: com tecnologias de baixa emissão de carbono adotadas pela agricultura brasileira, promovendo ganhos de produtividade em terras agrícolas já consolidadas, evitando, portanto, a necessidade de converter novas áreas à atividade produtiva; tem meta de redução de GEE, entre eles o metano, de 1,1 bilhão de toneladas no setor agropecuário até 2030 – nessa esteira, iniciativas de financiamento de agricultura sustentável, como o Plano Safra, são fundamentais;
4) Plataforma Floresta+: plataforma digital que visa a gerenciar o pagamento a pessoas e empresas que desenvolvam projetos de conservação em Áreas de Preservação Permanente e em Reservas Legais;
5) Programa Nacional de Crescimento Verde: com o objetivo de gerar o que Bolsonaro chama de empregos verdes (empregos ligados a indústrias consideradas sustentáveis, como a de energia renovável) e que traria as preocupações ambientais para o centro da agenda econômica;
6) Reforço da fiscalização ao desmatamento por meio dos Guardiões do Bioma; e
7) Estudos para melhoramentos genéticos de ração e dos animais ligados à pecuária com vistas à redução de emissão de GEE.

vii. Dados e reação: aumento das emissões de GEE no Brasil

Segundo o Observatório do Clima e o relatório *Emissions Gap Report* do PNUMA, as emissões de GEE aumentaram no Brasil em 9,5% em 2020, embora tenham caído globalmente. Em resposta aos dados, o governo brasileiro reiterou seu firme compromisso com sua NDC e as respectivas metas de enfrentamento à mudança do clima.

j) 27ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP27)

A COP27 ocorreu em Sharm el-Sheikh, no Egito, em novembro de 2022, com o lema "Juntos pela implementação". Durante a Conferência, foi divulgado relatório da OMM, estimando que 2022 será o quinto ou sexto ano mais quente da história, apesar da ocorrência do fenômeno *La Niña*[1361], e que a temperatura média do planeta, comparada à era pré-industrial, já subiu 1,15ºC, aproximando-se perigosamente da meta de 1,5ºC estabelecida pelo Acordo de Paris. O documento alerta, ainda, para o aumento da incidência de eventos climáticos extremos, como o derretimento das geleiras, o aumento do nível dos oceanos, além de ondas de calor extremas, secas e inundações, as quais têm afetado milhões de pessoas e causado grandes prejuízos ao redor do mundo. Nesse contexto, esperava-se que a COP27 avançasse nos três pilares do Acordo de Paris (mitigação, adaptação e financiamento) de modo a complementar os resultados alcançados na COP26.

No que diz respeito à mitigação, embora se tenha estabelecido um programa de trabalho com o objetivo de elevar a ambição e a implementação nessa área, havia a expectativa de que os países se comprometessem com novas NDC, tendo em vista que as atuais têm sido apontadas como

[1361] O *La Niña* é um fenômeno natural que consiste na diminuição da temperatura da superfície das águas do oceano Pacífico. Assim como o *El Niño* (fenômeno inverso: de aumento da temperatura da superfície do oceano Pacífico), sua ocorrência gera uma série de mudanças significativas nos padrões de precipitação e temperatura ao redor da Terra.

insuficientes para limitar o aquecimento global aos 1,5ºC previstos no Acordo de Paris. Ressalte-se, todavia, que poucos países atenderam ao chamado e que a maioria deles apresentou metas pouco ambiciosas[1362]. Essa situação torna-se particularmente preocupante diante da avaliação do IPCC de que, caso permaneçam como estão, as atuais NDC levarão o mundo a um aumento de 2,5ºC até o final do século, sendo necessária uma redução de 45% das emissões até 2030, como forma a alcançar a meta de 1,5ºC. O órgão alerta, todavia, que as emissões de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso seguem aumentando, tendo atingido níveis inéditos em 2021.

No que diz respeito à transição energética, embora se tenha reafirmado os termos negociados em Glasgow, com o chamado à redução gradual da energia proveniente do carvão, não houve avanços no sentido de estender esse compromisso a todos os combustíveis fósseis. Embora a proposta tenha sido apoiada por importantes atores como Índia[1363], EUA e UE, ela sofreu oposição por parte de países como China, Arábia Saudita e Rússia. Ademais, diante da atual crise energética causada pela Guerra na Ucrânia, a COP27 reconheceu a necessidade de tornar os sistemas energéticos mais seguros, confiáveis e resilientes, acelerando transições limpas e justas para as energias renováveis. Nesse contexto, em mensagem aos participantes da conferência, o secretário-geral da ONU (SGNU), António Guterres, apontou a pertinência das Parcerias para Transição Energética Justa[1364] e instou os países a adotarem um Pacto de Solidariedade Climático, com o fim de reduzir as emissões, preservar a meta de 1,5ºC e mobilizar apoio financeiro e técnico para os países em processo de transição.

Esperava-se, também, avanços em matéria de adaptação, o que foi atendido com a decisão de estabelecer um *framework* para as discussões do Objetivo Global de Adaptação[1365]. Além disso, anunciou-se a Agenda de Adaptação de Sharm el-Sheikh, focada em aumentar a resiliência das comunidades mais vulneráveis à mudança do clima até 2030. Falhou-se, porém, em estabelecer metas claras e viáveis quanto ao objetivo de ao menos dobrar o financiamento nessa área, o qual permanece insuficiente, apesar de novos aportes de US$ 230 mi.

Em matéria de financiamento, houve comoção quanto ao não cumprimento, por parte dos países desenvolvidos, da promessa de prover US$ 100 bilhões anuais para o combate à mudança do clima. Destacou-se, ainda, que a transição para uma economia de baixo carbono requer investimentos em torno de US$ 4 a 6 trilhões anuais. Para Guterres, os bancos multilaterais de desenvolvimento e as instituições financeiras internacionais têm um importante papel a desempenhar nesse sentido, provendo recursos para países em desenvolvimento a custos razoáveis,

---

[1362] Entre os 29 países que apresentaram novas metas, destacam-se Austrália, Brasil, Bolívia, Egito, Emirados Árabes Unidos (EAU), Índia, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

[1363] "Nova" posição em relação à COP26, em que foi apontada como a vilã da conferência, por ter bloqueado acordo que falava em "eliminar gradualmente" (*phase-out*) o uso do carvão, em favor de um texto de linguagem mais vaga, que falava em "reduzir gradualmente" (*phase-down*) a sua utilização. Embora a proposta de incluir todos os combustíveis fósseis seja objetivamente positiva, tendo sido apoiada por 80 países durante as negociações, ela busca tirar o foco do carvão, do qual a economia indiana ainda depende consideravelmente, e parece ter tido o objetivo velado de sabotar a negociação, considerando que o seu alto grau de ambição levaria outros países a rejeitá-la, sem que houvesse novos custos políticos para a Índia.

[1364] Na COP26, anunciou-se a Parceria para Transição Energética Justa na África do Sul, que recebe o apoio de atores como os EUA, o Reino Unido e a UE, com o objetivo de acelerar a transição do país para fontes de energia mais limpas. Em 2022, a Indonésia lançou parceria no mesmo formato, que tem sido visto como uma ferramenta promissora no combate à mudança do clima.

[1365] Há a expectativa de que o *framework* seja discutido no âmbito do grupo de trabalho para a questão, criado durante a COP26, e de que ele seja apresentado em 2023, durante a COP28. Entre outras atribuições, a ferramenta deverá mensurar o cumprimento do Objetivo Global de Adaptação e passar as informações pertinentes para a realização do *Global Stocktake*.

mesmo que isso implique maiores riscos. Houve, ademais, avanços nas discussões para adoção da nova meta quantitativa coletiva de financiamento em 2024. Algumas iniciativas individuais apresentadas durante a COP27 merecem destaque: o presidente colombiano Gustavo Petro, apoiado por seu homólogo venezuelano Nicolás Maduro, sugeriu a criação de um fundo para a Amazônia; e os EUA lançaram programa de crédito de carbono para ajudar países em desenvolvimento.

Aprovou-se, ainda, um fundo de perdas e danos que permite que os países desenvolvidos compensem países em desenvolvimento que enfrentam adversidades decorrentes da mudança do clima, em consonância com as ações desenvolvidas pelo Mecanismo de Varsóvia, criado na COP19. Trata-se de uma grande vitória para as nações mais pobres que sofrem com os desastres climáticos apesar de terem contribuído pouco para a poluição e para o desgaste da camada de ozônio. A decisão representou reversão da baixa expectativa antecedente à conferência, e pode ser atribuída, em grande medida, à unidade do G77+China durante a negociação, rechaçando proposta da UE para criação de fundo destinado apenas a países mais vulneráveis, bem como à habilidade da presidência egípcia na condução das negociações. Embora o financiamento do fundo tenha ficado a cargo dos países desenvolvidos, nos próximos anos será examinada a possibilidade de grandes economias emergentes, como a China, passarem a contribuir também. As partes também tomaram medidas em favor da operacionalização da Rede de Santiago para Perdas e Danos, a fim de catalisar o provimento de assistência técnica para países em desenvolvimento.

Destacam-se, por fim, outros resultados da conferência, como avanços na operacionalização do Artigo 6º, sobre abordagens cooperativas ("mercado de carbono")[1366]; a aprovação de decisões sobre agricultura, com o *Joint work on implementation of climate action on agriculture and food security*[1367]; o lançamento, pelo G7 e pelo V20[1368], do Escudo Global contra Riscos Climáticos[1369], o qual já conta com mais de US$ 200 milhões; e a criação da Parceria dos Líderes Florestais e Climáticos, a qual busca unir governos, empresas e líderes comunitários para acabar com a perda florestal e com a degradação do solo até 2030. Ainda, durante a COP27, China e EUA retomaram negociações climáticas formais.

A próxima COP será realizada nos Emirados Árabes Unidos (EAU), que conduzirão o primeiro *Global Stocktake*, mecanismo criado para avaliar o progresso mundial no cumprimento do Acordo de Paris, com o fim de informar futuras negociações, aperfeiçoar a cooperação internacional no tema e aumentar a ambição das próximas NDC.

[1366] A COP27 teve como um de seus resultados o documento "Questões relacionadas às abordagens cooperativas referidas no Artigo 6º, §2º, do Acordo de Paris", que diz respeito à promoção de cooperação para a implementação dos mercados de carbono em âmbito doméstico. Nesse sentido, durante a conferência, o Japão lançou a Parceria para a Implementação do Artigo 6º, que busca promover a cooperação para a construção de capacidades relacionadas a esse artigo, por meio de ações como o compartilhamento de boas práticas e a facilitação do entendimento de suas regras e de suas conexões com as NDC.

[1367] Resultante das discussões do Grupo de Trabalho de Koronivia, do qual o Brasil faz parte, esse documento reconhece a vulnerabilidade dos sistemas alimentares globais diante dos efeitos adversos da mudança do clima. Além disso, busca promover uma abordagem holística e inclusiva, de modo a contribuir para a segurança alimentar, a adaptação e seus benefícios relacionados, por meio da entrega de relatórios anuais, da realização de *workshops* e da criação de um *site* da Conferência de Sharm el-Sheikh, com o fim de compartilhar informações relacionadas à implementação das decisões em matéria de agricultura e segurança alimentar.

[1368] O Grupo dos 20 vulneráveis foi fundado em 2015, com o objetivo de promover a cooperação entre economias sistematicamente vulneráveis à mudança do clima. Atualmente, é composto por 58 membros.

[1369] O Escudo Global contra Riscos Climáticos tem como objetivo prover financiamento para países vulneráveis afetados pela mudança do clima. A iniciativa visa a apoiar a concepção e a implantação de soluções de proteção social e de seguro, promovendo, assim, a resiliência das comunidades locais em relação a esse problema.

Embora tenha dado um importante passo em direção à justiça climática, a COP27 não trouxe solução efetiva em termos de mitigação da mudança do clima. Para Guterres, o mundo ainda precisa avançar muito nessa questão, razão pela qual a ONU irá promover, em 2023, uma Cúpula da Ambição do Clima.

k) Brasil na COP27

Em seu discurso, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, buscou chamar atenção para as políticas ambientais que o Brasil tem promovido nos últimos anos. Além de mencionar o Novo Marco do Saneamento e Resíduos e o Programa Lixão Zero, o ministro citou a monetização dos ativos ambientais e o mercado de carbono como potenciais ferramentas de desenvolvimento econômico. No mesmo sentido, o ministro ressaltou que o Brasil tem a matriz elétrica mais limpa entre as grandes nações, com 85% provenientes de fontes renováveis, e potencial de ampliação da geração de energias solar e eólica em terra e em mar.

A delegação brasileira também aproveitou a conferência para apresentar ao mundo alguns destaques nacionais em matéria de sustentabilidade, como o Plano de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), o qual tem como objetivo recuperar pelo menos 12 milhões de hectares até 2030, principalmente em Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e terras degradadas com baixa produtividade; o potencial brasileiro para a produção de energia eólica *offshore* e o Projeto Vertentes, que tem como metas combater a desertificação, promover o manejo sustentável das cadeias da soja e da pecuária de corte, recuperar áreas degradadas, diminuir a emissão de gases de efeito estufa e proteger a biodiversidade no Cerrado.

Durante a conferência, Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo (RDC), os maiores detentores de florestas tropicais do mundo, declararam a criação de uma aliança para cooperação em florestas tropicais e ação climática, com o objetivo de valorizar a biodiversidade e promover remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos prestados por ela, especialmente por meio da utilização de créditos de carbono[1370]. Os países concordaram, também, em trabalhar pela negociação de um mecanismo de financiamento sustentável voltado à proteção e à conservação das florestas, de modo a implementar efetivamente a CDB.

Além disso, o país propôs a criação de um mercado global de créditos de metano, em linha com o decidido no âmbito do Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano, assinado durante a COP26[1371], e do previsto no Decreto nº 11.075/22, que cria o mercado brasileiro de créditos de carbono e prevê, pela primeira vez, os créditos de metano. Ademais, durante a conferência, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu compromissos de neutralidade climática e anunciou a criação de um programa para aquisição de créditos de carbono.

Por fim, vale ressaltar que o então presidente recém-eleito, Luís Inácio Lula da Silva, também participou da conferência na qualidade de convidado. Em seu pronunciamento, criticou a política ambiental do atual governo e afirmou que não medirá esforços para combater os crimes ambientais e zerar o desmatamento até 2030. O presidente afirmou, ainda, que após a sua vitória,

[1370] Esses três países são informalmente chamados de "OPEP do carbono florestal". Para alguns analistas, trata-se de aliança de cunho defensivo, preocupada com a imposição de metas florestais de curto prazo que não levem em conta o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas.

[1371] O Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano estabelece uma meta coletiva de redução em 30% nas emissões de metano em relação aos níveis de 2020. Embora conte com a participação de mais de cem países, incluindo o Brasil, que representam quase 50% das emissões de metano provenientes de causas antropogênicas, o acordo não foi assinado por China, Rússia e Índia, os três maiores emissores do gás no planeta.

Alemanha e Noruega anunciaram a intenção de reativar o Fundo Amazônia, o que contribuirá para a implementação de medidas de proteção na região. Apoiou, também, a criação do Fundo de Perdas e Danos, e prometeu que cobrará os países desenvolvidos quanto aos seus compromissos financeiros com o clima. Ademais, propôs a realização de uma cúpula que envolva todos os países com porções da Floresta Amazônica, com o fim de promover o desenvolvimento integrado e a responsabilidade climática, e defendeu a realização de uma COP na Amazônia brasileira.

l) Atualização da NDC brasileira

Durante a COP26 (ver subseção anterior), o Brasil anunciou as metas de reduzir em 50% a emissão de GEE até 2030 em relação às emissões de 2005 (adicionalmente à meta de reduzi-las em 37% até 2025, estabelecida pela NDC anterior); neutralizar a emissão de carbono até 2050 e antecipar para 2028 o objetivo de cessar o desmatamento ilegal. Em fevereiro de 2022, o Conselho de Ministros do Comitê Interministerial de Mudança do Clima e Crescimento Verde (CIMV) aprovou a nova atualização da NDC brasileira, como resposta ao Pacto Climático de Glasgow. Esses compromissos foram formalizados em março de 2022, portanto antes da COP27.

Para o governo brasileiro, trata-se de um conjunto de metas bastante ambiciosas, levando-se em conta a pequena contribuição que o País teve para o aquecimento global, nos termos do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. O País também se orgulha de ter sido um dos poucos a apresentar compromissos não apenas para 2030, mas também para 2025, tornando possível melhor acompanhamento da evolução de suas ações de mitigação. Sendo assim, oferece uma importante contribuição para os esforços internacionais de combate à mudança do clima, tanto em termos absolutos como relativos.

Apesar disso, existe, entre alguns especialistas do tema, a percepção de que o País estaria praticando “pedaladas climáticas”, por meio de revisões do inventário das emissões brasileiras, que indicariam emissões mais elevadas para 2005, permitindo, atualmente, uma emissão absoluta maior se comparada à meta assumida na primeira NDC. Embora a base de cálculo utilizada na versão de 2022 tenha mudado, tornando a meta mais ambiciosa do que a versão de 2020, ela continua aquém do compromisso assumido pelo País em 2015, que orienta por metas progressivamente mais ambiciosas. Ademais, tem-se criticado o fato de o Brasil não ter incluído na NDC as promessas de zerar o desmatamento e de reduzir as emissões de metano em 30% até 2030, assumidas no âmbito da Declaração de Florestas e Uso da Terra e do Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano, firmados durante a COP26.

VII. Política ambiental brasileira

a) Credenciais do Brasil como potência ambiental

O Brasil é o país com maior biodiversidade do mundo, abriga 60% da Floresta Amazônica em seu território e possui de 12% a 14% das reservas mundiais de água doce. Cerca de 66% do território brasileiro é coberto por vegetação nativa. Dados oficiais e estudos científicos estimam que cerca de 200 milhões de hectares de vegetação nativa (24 a 25% do território) são protegidos por lei em propriedades rurais de propriedade privada. De acordo com dados do governo brasileiro, as unidades de conservação no Brasil representam 18,08% da área terrestre nacional e 26,36% da área marinha. Levando em consideração as terras indígenas, pode-se dizer que as áreas protegidas ocupam 30% da área territorial do Brasil. Para efeito de comparação, as Metas de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotadas como principal diretriz internacional sobre o assunto, estabelecem que os Estados Partes conservem 17% de suas áreas terrestres e 10% de suas áreas marinhas e costeiras até 2020. Em discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o presidente Bolsonaro afirmou: "Somos líderes em conservação de florestas tropicais. Temos a matriz energética mais limpa e diversificada do mundo. Mesmo sendo uma das dez maiores economias do mundo, somos responsáveis por apenas 3% da emissão de carbono." Os dados apresentados ratificam o Brasil como potência ambiental.

b) Quadro jurídico e institucional brasileiro para o meio ambiente

A conservação do patrimônio natural brasileiro foi possível graças à elaboração, ao longo de décadas, de um amplo, complexo e rigoroso quadro jurídico e institucional. O Brasil foi pioneiro em políticas de conservação, com a implantação de seu primeiro Código Florestal em 1934. O novo Código Florestal Brasileiro, publicado em 2012, que substituiu documento de 1965, permitiu o mapeamento florestal mais completo já realizado, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR). É um sistema inovador que permite o cruzamento de dados informados pelos proprietários rurais e dados de satélite sobre a cobertura florestal das propriedades. O novo código mantém a exigência da Reserva Legal, que determina que 80% das terras de propriedades privadas na Amazônia sejam reservadas para a preservação da vegetação nativa, com desmatamento legal permitido em apenas 20% das terras (o número difere para outros biomas brasileiros), sem indenização ou contrapartida financeira do Estado. Por meio do CAR, há um maior controle sobre o cumprimento da legislação sobre as obrigações de manutenção de Reserva Legal e áreas de proteção permanente nas propriedades rurais.

A Política Nacional para o Meio Ambiente, de 1981, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, bem como o Capítulo VI do Título VIII da Constituição Federal e uma série de leis (como a de recursos hídricos e a de crimes ambientais) e outros instrumentos legais que comporiam o Direito Ambiental Brasileiro. Menciona-se, ainda, a meta de eliminação do desmatamento ilegal até 2028, parte da contribuição nacionalmente determinada (NDC, na sigla em inglês) brasileira atualizada no Acordo de Paris (2015).

Entre outros marcos históricos e institucionais importantes, está a criação de órgãos federais específicos para o meio ambiente, como a Secretaria Especial para o Meio Ambiente (1973), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1981), o Ministério do

Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (1985, voltando a ser apenas Secretaria do Meio Ambiente de 1990 até 1992), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA,1989) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2007, que é um dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, de 2000).

c) Relação entre conservação ambiental e agropecuária

O Brasil é exemplo mundial na combinação de conservação ambiental e produção agropecuária. Ao longo deste século, ao mesmo tempo em que reduziu significativamente as taxas de desmatamento na Amazônia (redução de 72% entre 2004 e 2018), o Brasil se consolidou como um dos maiores produtores mundiais de alimentos. Embora a produtividade da agricultura brasileira tenha crescido cerca de 4% ao ano desde 2000, o crescimento global médio tem sido inferior a 2%. Atualmente, a agropecuária ocupa cerca de 30% do território nacional, dos quais 8% se dedicam à agricultura e cerca de 22% à pecuária.

O tema foi destacado em discurso do presidente Bolsonaro na AGNU: "No Brasil, apesar da crise mundial, a produção rural não parou. O homem do campo trabalhou como nunca e produziu, como sempre, alimentos para mais de 1 bilhão de pessoas. O Brasil contribuiu para que o mundo continuasse alimentado. Nossos caminhoneiros, marítimos, portuários e aeroviários mantiveram ativo todo o fluxo logístico para distribuição interna e exportação. Nosso agronegócio continua pujante e, acima de tudo, possuindo e respeitando a melhor legislação ambiental do planeta. (...) Garantimos segurança alimentar a um sexto da população mundial, mesmo preservando 66% de nossa vegetação nativa e usando apenas 27% do nosso território para a pecuária e a agricultura – números que nenhum outro país possui. O Brasil desponta como o maior produtor mundial de alimentos. Por isso, há tanto interesse em propagar desinformações sobre o nosso meio ambiente. Estamos abertos para o mundo naquilo que de melhor temos para oferecer, nossos produtos do campo. Nunca exportamos tanto. O mundo cada vez mais depende do Brasil para se alimentar".

Entre as iniciativas do governo brasileiro relacionadas às duas temáticas, destaca-se o Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), O Plano foi lançado em 2011, com o objetivo de promover a redução das emissões de carbono por uso da terra, por meio da adoção de técnicas mais resilientes e de ganhos produtivos. Entre as metas estabelecidas pelo Plano ABC, muitas haviam sido superadas já em 2018, ainda que o ano limite fosse 2020. O Plano ABC representa esforço de desenvolvimento sustentável, de redução da vulnerabilidade do setor agrícola, de enfrentamento do aquecimento global e de produção de alimentos seguros e de qualidade, por meio de iniciativas como a integração entre lavoura, pecuária e floresta (ILPF, quando se tem árvores plantadas no pasto); o plantio direto; a fixação biológica do nitrogênio; o uso de florestas plantadas; a recuperação de pastagens degradadas; o tratamento e aproveitamento de resíduos animais. O Plano ABC+, novo ciclo do plano, foi lançado em 2021 e estender-se-á até 2030.

Em janeiro de 2020, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou as "Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária Brasileira". Em junho de 2020, lançou o Plano de Investimento para a Agricultura Sustentável.

Em novembro de 2020, concluiu-se acordo que prevê a doação, pelo banco estatal alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), de até € 25,5 milhões ao projeto "Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal". O objetivo do

projeto é o de expandir e fortalecer práticas produtivas sustentáveis nas cadeias da carne, soja e madeira em estados da Amazônia Legal.

Em abril de 2021, o Brasil aderiu à iniciativa *Agriculture Innovation Mission for Climate* (AIM-C), proposta conjunta dos Estados Unidos (EUA) e dos Emirados Árabes Unidos (EAU) para fomentar a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento em agricultura no mundo. A plataforma foi anunciada durante a Cúpula de Líderes sobre o Clima. Participam ainda Austrália, Dinamarca, Reino Unido, Singapura e Uruguai. Os termos da iniciativa e o plano de trabalho deveriam ser definidos até a Cúpula de Sistemas Alimentares, em setembro de 2021, em Nova York, e deveriam ser apresentadas propostas concretas na COP26, em novembro de 2021. Assim, a AIM-C foi lançada oficialmente durante a COP26 por EUA e EAU conjuntamente a 31 outros países (incluindo o Brasil). Foi apresentada como uma iniciativa focada no incremento e aceleração de investimentos em inovação agrícola *climate-smart*, tendo por principais objetivos

1) demonstrar comprometimento coletivo com o aumento de investimentos em inovação agrícola e em sistemas agrícolas e alimentares *climate-smart*;
2) apoiar mecanismos e estruturas que ensejem discussões técnicas e promovam a inovação por meio de expertise e conhecimento, a fim de potencializar os investimentos empenhados;
3) estabelecer estruturas apropriadas para trocas entre ministros, cientistas e outros agentes interessados, que serão pontos focais para a cooperação em inovação agrícola relacionada ao clima, com vistas a engendrar maior co-criação e cooperação em prioridades de pesquisa compartilhadas.

O presidente Biden anunciou que os EUA pretendem mobilizar US$ 1 bilhão para ser investido nesse tipo de inovação no período 2021-2025. O Brasil contribuirá com evidências sobre as potencialidades da agricultura tropical e as diversas tecnologias desenvolvidas e implantadas no País para assegurar sistemas produtivos de baixa emissão de carbono, como aquelas que integram o Plano ABC. A AIM-C inspira-se na *Mission Innovation*, lançada em 2015, com participação brasileira e com a meta de dobrar, em cinco anos, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento na área de energia renovável. Até a COP26, a nova iniciativa pretende anunciar um incremento coletivo nos investimentos globais em inovação, pesquisa e desenvolvimento voltados para sistemas agroalimentares resilientes e resistentes a mudanças climáticas. Pretende, ainda, delinear estrutura para a discussão e promoção de prioridades, nos níveis nacional e internacional, que permita amplificar as ações dos membros da iniciativa. Investimentos em inovação deverão aumentar a produtividade agrícola, de modo sustentável e com consequente redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE). É fundamental assegurar, ainda, que as tecnologias estejam disponíveis aos produtores a custos acessíveis, contribuindo para a renda no campo e a democratização no acesso ao alimento. Ao catalisar os investimentos mundiais em pesquisa agropecuária, a iniciativa espera poder disseminar globalmente ações rápidas, eficientes e transformadoras a partir de políticas e decisões baseadas em dados e ciência.

d) Políticas ambientais de interesse para a política externa brasileira

Diversas políticas ambientais brasileiras interessam à política externa brasileira – não necessariamente apenas as mais recentes, criadas pelo governo corrente, mas também as de governos anteriores e continuadas –, porque estão relacionadas, entre outros, com a implementação da Agenda 2030. Pode-se destacar, por exemplo, o Programa Nacional "Lixão Zero" e o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar (os dois são parte da Agenda Nacional de Qualidade

Ambiental Urbana), o SINAFLOR+ (Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais), a ativação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios e a revisão das metas do RenovaBio (Política Nacional de Biocombustíveis).

No que diz respeito a mudança do clima, é pertinente destacar a Estratégia Nacional para Redução de Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal (ENREDD+) e a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+.

Na área de bioeconomia, em junho de 2019, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou o Programa Brasil Bioeconomia Sociobiodiversidade, que promove alianças entre governo e iniciativa privada para financiar projetos que aumentem a participação de pequenos agricultores, agricultores familiares, municípios e comunidades tradicionais e suas empresas nas cadeias da bioeconomia.

Em artigo para a Folha de São Paulo, o então ministro Ricardo Salles afirmou: "a questão ambiental urbana é o primeiro aspecto que devemos abordar. O País, nas últimas décadas, negligenciou o saneamento básico a tal ponto que deixou 100 milhões de brasileiros sem coleta e tratamento de esgoto, além de 35 milhões sem acesso a água tratada, colocando em risco a saúde da população. É uma vergonha nacional, verdadeiro indicativo do nosso subdesenvolvimento e da inação criminosa do poder público. Com a responsabilidade que faltou às gestões passadas, o governo Jair Bolsonaro finalmente enfrentou o tema e aprovou o Marco Legal do Saneamento, o que permitirá investimentos de R$ 600 bilhões, numa fundamental parceria entre as iniciativas pública e privada, com a vital participação do Ministério do Meio Ambiente, que repassou, apenas em 2020, R$ 580 milhões de reais do Fundo Clima para o BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), a ser aplicado prioritariamente no setor. Da mesma forma, convivemos desde sempre com o caos na coleta e destinação do lixo, além da epidemia de lixões espalhados pelo Brasil, um verdadeiro descaso com a gestão dos resíduos sólidos. Mesmo após dez anos de vigência da lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, quase nada havia avançado. Em um ano, lançamos o programa Lixão Zero, fizemos o Sinir (Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos) e o MTR (Sistema de Manifesto de Transporte de Resíduos), que garantem, de forma eletrônica, o rastreamento da origem e destino dos resíduos. (...) E ainda implementamos o programa de Combate ao Lixo no Mar e o Cidades+Verdes, que permite aumentar as áreas verdes, praças e jardins dentro dos centros urbanos, o sistema de reabilitação de áreas contaminadas e o programa de qualidade do ar".

Políticas para a Amazônia serão abordadas nas subseções seguintes.

e) Políticas para a Amazônia

A região abriga mais de 20 milhões de pessoas, com 3,5 milhões de km^2 de floresta nativa. Para além da exigência de Reserva Legal em 80% das propriedades privadas na Amazônia, 84% do bioma amazônico está conservado na forma de floresta nativa. Metade do território amazônico no Brasil está contido em unidades de conservação e terras indígenas.

Segundo o então ministro Ricardo Salles, em artigo para a Folha de São Paulo, o Governo está trabalhando em cinco pilares para garantir a prosperidade da região. "O primeiro dos cinco pilares é a regularização fundiária, a cargo do INCRA/Agricultura, que permitirá segurança jurídica no cumprimento do Código Florestal, considerada a norma de preservação ambiental mais restritiva do mundo. A legislação impõe a Reserva Legal de 80% na Amazônia, de tal sorte que

saberemos de quem e onde se deve cobrar as práticas legais. Em segundo, o PSA (Pagamento pelos Serviços Ambientais), que remunera aqueles que têm Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (APP) devidamente protegidas, além de boas práticas ambientais. Nesse sentido, o governo Bolsonaro, através do Ministério do Meio Ambiente, lançou o programa Floresta+, que disponibilizou R$ 500 milhões para as compensações. Lançamos, ainda, o Floresta+Carbono, que permite a remuneração de ações que resultam na diminuição das emissões. Vale destacar que foi neste governo que se passou a permitir a negociação de créditos de carbono de floresta nativa, abrindo espaço para o mercado voluntário de carbono e o recebimento dos prometidos bilhões de dólares do Acordo de Paris. Outro ponto importante para ordenar o território é o ZEE (Zoneamento Econômico Ecológico), que identifica potencialidades e ativos, servindo como uma espécie de plano diretor para a Amazônia poder conhecer e explorar os seus recursos naturais com responsabilidade e respeito ambiental, como fazem diversos países do planeta, de maneira correta, e revertem assim parte significativa do resultado econômico justamente para a preservação ambiental. A agenda da bioeconomia, por sua vez, é a grande expectativa para valorizar a floresta, a biodiversidade e os ativos não minerais da região. Para tanto, criamos um fundo de US$ 100 milhões[1372], com vistas a apoiar pequenos empreendedores em biodiversidade. É preciso haver investimentos privados que valorizem os ativos e façam com que a floresta preservada valha mais que a devastada, hipótese com a qual nos alinhamos. Acreditamos na atração de investimentos privados de indústrias de cosméticos, alimentos e de valor agregado à biodiversidade para gerar emprego e renda na Amazônia, em larga escala e de forma imediata. Nosso quinto pilar, a fiscalização precisa dispor de tecnologia, coordenação e a interação entre órgãos federais e estaduais. Sem essa sinergia, segue fundamental a manutenção da Operação de Garantia da Lei e da Ordem determinada pelo presidente Bolsonaro. O Conselho da Amazônia, bem liderado pelo vice-presidente da República, cumpre papel fundamental em articular e viabilizar diversos temas dispersos em inúmeros ministérios, que devem avançar e contar com participação da iniciativa privada, como no caso do programa Adote 1 Parque, que permite pessoas físicas e jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, adotar, por um ano, uma das 132 unidades de conservação federais na Amazônia – ou seja, 15% do bioma."

Destaca-se, nessa lista de pilares, o Programa Floresta+, maior programa de pagamento por serviços ambientais no mundo na atualidade. Lançado em julho de 2020, busca estimular ações de prevenção ao desmatamento, degradação e incêndios florestais por meio de incentivos financeiros privados, além de incentivar a compensação monetária e não monetária por atividades de melhoria, conservação e proteção da vegetação nativa. Origina-se do recebimento pelo Brasil de recursos do Fundo Verde para o Clima (R$ 500 milhões), que serão usados para fomentar o mercado privado de pagamentos por serviços ambientais em áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa e a articulação de políticas públicas de conservação e proteção da vegetação nativa e mudanças climáticas.

[1372]Acordado em 2019 entre o MMA e a USAID.

f) Conselho Nacional da Amazônia Legal

O Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL)[1373] é órgão colegiado ao qual compete coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal. Compete ao Conselho:

1) coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal;
2) propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado;
3) articular ações para a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, de forma a atender a situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;
4) opinar, quando provocado pelo Presidente da República ou por quaisquer de seus membros, sobre propostas de atos normativos do Governo Federal relacionados à Amazônia Legal;
5) fortalecer a presença do Estado na Amazônia Legal;
6) acompanhar a implementação das políticas públicas com vistas à inclusão social e à cidadania na Amazônia Legal;
7) assegurar o aperfeiçoamento e a integração dos sistemas de proteção ambiental;
8) apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
9) coordenar as ações destinadas à infraestrutura regional;
10) articular medidas com vistas ao ordenamento territorial;
11) coordenar ações de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos e o intercâmbio de informações;
12) acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas; e
13) coordenar a comunicação de ações e resultados inerentes ao Conselho.

Em fevereiro de 2020, o Conselho, regulamentado em 1995, foi transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. Ele é composto pelo:

1) Vice-Presidente da República, que o presidirá; e
2) Ministro de Estado:
   a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
   b) da Justiça e Segurança Pública;
   c) da Defesa;
   d) das Relações Exteriores;
   e) da Economia;
   f) da Infraestrutura;
   g) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
   h) de Minas e Energia;
   i) da Ciência, Tecnologia e Inovações;
   j) das Comunicações;
   k) do Meio Ambiente;
   l) do Desenvolvimento Regional;

[1373] O Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, revogou os decretos do governo Bolsonaro sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, os quais, por sua vez, haviam revogado decretos anteriores sobre a instância. Não está claro se o CNAL está definitivamente extinto ou se será recriado.

m) Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;
n) Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e
o) Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Foram as seguintes as propostas de ação imediata do Conselho reformulado:

1) implementação do Plano de Comunicação Social;
2) ativação do Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas;
3) ações de prevenção à expansão do COVID-19 na Amazônia Legal;
4) acompanhamento da execução do Programa Floresta +;
5) reativação do Fundo Amazônia e financiamento internacional;
6) fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA);
7) fortalecimento do Núcleo da Força Nacional Ambiental; e
8) esforços para aprovação da legislação pertinente à Amazônia.

Em novembro de 2020, o Conselho levou missão de representantes de doze países e organizações (África do Sul, Espanha, Peru, Colômbia, Canadá, Suécia, Alemanha, OTCA, União Europeia [UE], Reino Unido, França e Portugal) e jornalistas para conhecer a realidade da região amazônica – ação semelhante foi realizada em setembro de 2021.

Durante a 4ª reunião do Conselho Nacional da Amazônia Legal, em fevereiro de 2021, o vice-presidente, Hamilton Mourão, apresentou o Plano Amazônia 2021/2022, em substituição a Operação Verde Brasil 2, que encerrou seus trabalhos em 30 de abril de 2021. Mourão destacou a urgência da aplicação do plano, que possui quatro diretrizes para dar continuidade às ações de fiscalização e combate ao desmatamento ilegal e queimadas na Amazônia. Os quatro eixos são:

1) priorização de áreas onde a ocorrência da ilicitude pode impactar de maneira mais decisiva os resultados da gestão ambiental;
2) aumento da efetividade da fiscalização e o fortalecimento dos órgãos;
3) contenção dos ilícitos em conformidade com a lei; e
4) disponibilização de alternativas socioeconômicas à população dentro do princípio do desenvolvimento sustentável.

Subordinada ao Conselho, está a Comissão Nacional para a OTCA, recriada em 2020, coordenada pelo Itamaraty e integrada por representantes de diferentes ministérios da Esplanada. Para mais detalhes sobre a OTCA, ver o tomo 4.

g) Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, nos termos do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008 (que o estabelece, gerido pelo BNDES). A ideia do Fundo foi proposta pelo governo brasileiro em 2007, durante a 13ª Conferência das Partes (COP13), e teve sua criação autorizada pelo BNDES em 2008.

O Fundo Amazônia apoia projetos nas seguintes áreas:

1) gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
2) controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
3) manejo florestal sustentável;
4) atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
5) zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
6) conservação e uso sustentável da biodiversidade; e

7) recuperação de áreas desmatadas.

O Fundo Amazônia pode utilizar até 20% dos seus recursos para apoiar o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. Até o momento, o Fundo já apoiou 103 projetos.

As doações ao Fundo são voluntárias e estão condicionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento. Além da redução das emissões de GEE, as áreas temáticas propostas para apoio pelo Fundo Amazônia podem ser coordenadas de forma a contribuir para a obtenção de resultados significativos na implementação de seus objetivos de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia Legal. Até o fim de 2018, o Fundo Amazônia recebeu, segundo o portal de jornalismo ambiental O Eco, aproximadamente R$ 3,4 bilhões em doações[1374], sendo 93,8% provenientes da Noruega, 5,7% da Alemanha e 0,5% da Petrobras.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, promoveu a extinção de diversos colegiados da administração pública federal, inclusive o Comitê Orientador e o Comitê Técnico do Fundo. Até a presente data não foi definida a nova governança do Fundo Amazônia. Ele, portanto, permanece suspenso, embora o então vice-presidente da República tenha anunciado sua reativação. Em novembro de 2022, ao julgar uma ação declaratória de omissão, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o Governo Federal reativasse o Fundo no prazo de 60 dias. Após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no pleito eleitoral de 2022, Alemanha e Noruega sinalizaram estar dispostas a retomar o financiamento do Fundo Amazônia. Durante a COP27, o presidente eleito se reuniu com representante do Ministério do Meio Ambiente da Noruega e com a ministra de Relações Exteriores da Alemanha, ocasiões em que o Fundo Amazônia esteve na pauta. No dia seguinte à posse do presidente Lula, o presidente alemão Frank-Walter Steinmeier, em visita à Brasília, anunciou que a Alemanha irá liberar € 35 milhões para o Fundo Amazônia, como um sinal imediato de reativação da cooperação ambiental.

h) Desmatamento e incêndios na Amazônia

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a área desmatada na Amazônia foi de 11.088 km^2 entre agosto de 2019 e julho de 2020. Trata-se de um aumento de 9,5% em relação ao período anterior (agosto de 2018 a julho de 2019), que registrou 10.129 km^2 de área desmatada. É a maior área desde 2008, quando o Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES) apontou 12.911 km^2 desmatados. O Pará concentra quase metade do desmatamento na atual temporada.

Dados do INPE comprovam que houve aumento do desmatamento em 22% entre agosto de 2020 a julho de 2021 em relação ao mesmo período dos anos anteriores. A área desmatada na Amazônia foi de 13.235 km^2 nesse período. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, entre agosto de 2020 e janeiro de 2021 foram 988 km^2 de redução em alertas, de acordo com dados do INPE, uma redução de 21%. A tendência de alta foi contida em 2022, conforme nota técnica do PRODES, quando houve uma redução de 11,27% na taxa de desmatamento em relação ao mesmo período do ano anterior: o valor estimado do desmatamento no período de agosto de 2021 a julho de 2022 foi de 11.568 km^2. Os crimes ambientais e incêndios na região são combatidos pela Operação "Verde Brasil", iniciada em 2019, e a coordenação das ações governamentais é realizada no CNAL.

[1374] O *site* do Fundo indica que o valor total do apoio é de R$ 1,86 bilhão e o valor desembolsado foi de R$ 1,27 bilhão.

A Operação “Verde Brasil” é a primeira operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ambiental do Brasil. Em sua primeira fase, realizada em 2019, conteve 1.800 focos de incêndio, apreendeu 18,4 mil m^3 de madeira extraída ilegalmente, confiscou mais de 200 veículos e efetuou 120 prisões. Os esforços da Operação “Verde Brasil”, já em sua segunda fase, levaram a uma redução das taxas de desmatamento na Amazônia nos meses de julho, agosto e setembro de 2020, em relação ao mesmo período de 2019. Em outubro de 2020, anunciou-se que a Operação “Verde Brasil 2”, que começou em maio do ano passado, seria prorrogada até abril de 2021, quando foi encerrada[1375] e sucedida pelo Plano Amazônia 2021/2022. Essas operações, assim como a Guardiões do Bioma, contribuíram para a recente redução das taxas de desmatamento.

Em 2019, foi criada, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), que instituiu quatro Câmaras Consultivas Temáticas para tratar de assuntos específicos e subsidiar seus trabalhos, abrangendo os seguintes temas:

1) pagamentos por serviços ambientais;
2) prevenção e combate aos incêndios florestais;
3) financiamento para a implementação do Planaveg;
4) qualificar os dados de desmatamento e incêndios a fim de diferenciar crimes ambientais de outras atividades.

Em janeiro de 2020, foi anunciada a criação da Força Nacional Ambiental, que deveria funcionar nos moldes da Força Nacional de Segurança Pública, mas voltada à proteção da Amazônia. A Força Nacional Ambiental não foi estabelecida, mas a Força Nacional de Segurança Pública passou a reforçar o combate a crimes ambientais.

Deve-se adotar tom crítico em relação às iniciativas de desinformação e às ameaças, mesmo que veladas, à soberania brasileira sobre a Amazônia, em razão das temporadas de incêndios florestais, objeto de declarações de altas autoridades brasileiras. Alguns desses episódios podem estar sendo utilizados por fins protecionistas, por exemplo, para bloquear o processo de assinatura e posterior internalização, ratificação e implementação do Acordo de Associação MERCOSUL-UE (para mais detalhes, ver o tomo 6). Durante discurso na AGNU, o presidente Bolsonaro afirmou: “Mesmo assim, somos vítimas de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal. A Amazônia brasileira é sabidamente riquíssima. Isso explica o apoio de instituições internacionais a essa campanha, escorada em interesses escusos que se unem a associações brasileiras, aproveitadoras e impatrióticas, com o objetivo de prejudicar o governo e o próprio Brasil.”

Como nota positiva, destaca-se o apoio de alguns países, como os EUA, Israel, Chile e China, em iniciativas para a Amazônia, inclusive no que diz respeito ao combate aos incêndios e ao desmatamento ilegal.

[1375] Conforme dados do Governo Federal, ao longo da Operação "Verde Brasil 2” “foram empregados cerca de 2,5 mil militares e agentes de órgãos de controle ambiental e de segurança pública. No total, houve mais de 105 mil inspeções, patrulhas navais, terrestres e aéreas. Entre os pontos de destaque, estão a apreensão de 506 mil m^3 de madeira, 2.131 embarcações e 990 veículos e tratores. Foram emitidos 335 autos de prisões em flagrante, apreendidos 751 kg de drogas, 123.565 armas e munições. Ao todo, 5.480 multas e termos de infração foram aplicados, somando R$ 3,3 bilhões”. As ações da “Verde Brasil” ocorreram em faixas de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental e outras áreas federais da Amazônia Legal. A missão teve foco em ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais na Amazônia Legal.

i) Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004, tem como objetivos reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O PPCDAm foi estruturado para enfrentar o desmatamento de forma abrangente, integrada e intensiva. O Plano foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República até março de 2013, quando o Decreto nº 7.957 transferiu essa função ao Ministério do Meio Ambiente.

As ações contidas no PPCDAm contribuíram significativamente para a drástica redução na taxa de desmatamento da Amazônia, medida pelo PRODES. A taxa anual passou de 27.772 km^2 em 2004 para 7.989 km^2 em 2016 (dado preliminar), uma redução de 70% em doze anos.

Tramitava no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760, por meio da qual sete partidos políticos de oposição ao governo Bolsonaro demandam que órgãos e entidades federais competentes executem, de maneira efetiva, o PPCDAm. As legendas apontam "graves e irreparáveis" lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de atos comissivos e omissivos da União e dos órgãos públicos federais que impedem a execução de medidas previstas na referida política. Entre eles está a redução significativa da fiscalização e do controle do desmatamento na Amazônia. Um dos argumentos dos partidos é que, apesar do aumento de 34% nas taxas de desmatamento em 2019 e de estimados outros 34% em 2020, verifica-se queda no número de autuações nesse período. Outros pontos questionados são a inexecução do orçamento disponível e o congelamento do financiamento da política pública. Por fim, as siglas alegam que há um esforço da União para inviabilizar a atuação do IBAMA, do ICMBio e da Fundação Nacional do Índio (Funai), por meio da fragilização orçamentária, da execução do orçamento disponível muito abaixo do que praticam historicamente e do déficit significativo de servidores. Em março de 2022, o plenário começou a análise da ADPF 760: a relatora a julgou procedente, ao que se seguiu a suspensão do julgamento.

O PPCDAm inspirou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado), em 2010.

No primeiro dia do terceiro mandato do presidente Lula, pelo Decreto nº 11.367, foi instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento; o PPCDAm foi reinstituído; dispôs-se sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal; e revogaram-se o decreto de criação da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa e os decretos do governo Bolsonaro sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal.

j) Pacto de Leticia pela Amazônia

O Pacto de Leticia pela Amazônia origina-se de uma reunião idealizada pelos presidentes Iván Duque, da Colômbia, e Martín Vizcarra, do Peru, em 6 de setembro de 2019, na cidade de Leticia, Colômbia, na fronteira com Brasil e Peru. Visa a fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da Região Amazônica. São alguns objetivos do pacto:

1) gerar respostas conjuntas aos desastres;

2) fortalecer a ação regional para enfrentar o desmatamento, o corte seletivo e a exploração ilegal de minerais; e
3) avançar na geração de conhecimento científico para tomar as melhores decisões para a proteção da Amazônia.

Na ocasião, uma lista de 17 pontos foi abordada, na qual os países signatários pretendem colaborar em assuntos como, além do combate ao desmatamento, a criação de iniciativas de restauração florestal, o uso sustentável dos recursos naturais, ações de fortalecimento da mulher e de povos indígenas e a criação de campanhas educacionais sobre a importância daquela região.

O pacto foi convocado em uma altura em que incêndios florestais na Bolívia e no Brasil causaram grande repercussão internacional. Todos os países amazônicos, isto é, integrantes da OTCA, participaram da primeira edição do encontro, exceto a Venezuela, que não foi convidada pelos demais participantes. Na segunda, Guiana e Suriname não participaram. O Brasil foi representado presencialmente na primeira reunião, pelo chanceler e, virtualmente, pelo presidente. Na segunda, realizada virtualmente em agosto de 2020, pelo presidente Bolsonaro. Na terceira, realizada de forma híbrida em outubro de 2021, o Brasil foi representado pelo vice-presidente, Hamilton Mourão.

Com relação com o pacto, deve-se destacar a questão da bioeconomia, bastante cara ao governo Bolsonaro. Nesse sentido, pode-se singularizar a Iniciativa de Desenvolvimento Sustentável e Bioeconomia, anunciada durante a II Cúpula Presidencial do Pacto de Leticia. Deverá ter o caráter de fundo gerido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de mobilizar recursos para as cadeias bioeconômicas.

Para detalhes adicionais, ver a subseção e da seção IV do tópico 4.2 no tomo 4.

5.13. Desenvolvimento sustentável

I. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

a) Antecedentes

Antecedente importante para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é a própria criação do termo "desenvolvimento sustentável", em sua acepção corrente, no relatório "Nosso Futuro Comum", elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983), presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland. O conceito é assim definido no relatório: "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.*"

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, Rio de Janeiro, 1992) foi convocada dois anos após a publicação do Relatório Brundtland. Na Rio-92, adota-se declaração com 27 princípios, incluindo referências explícitas em desenvolvimento sustentável, e a Agenda 21, que delineia o que viria a ser interpretado posteriormente como os três pilares ou dimensões do conceito: social, econômico e ambiental.

Outro antecedente importante são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM foram resultado de uma série de cúpulas multilaterais realizadas durante os anos 1990. O processo de construção dos ODM contou com especialistas renomados e esteve focado, principalmente, na redução da extrema pobreza. A Declaração do Milênio e os ODM foram adotados de maneira unânime pelos Estados-Membros da ONU em 2000 e impulsionaram os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI. Os ODM são os seguintes oito objetivos mensuráveis acordados para serem cumpridos até 2015:

1) erradicar a pobreza extrema e a fome;
2) alcançar o ensino primário universal;
3) promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres;
4) reduzir a mortalidade infantil;
5) melhorar a saúde materna;
6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7) garantir a sustentabilidade ambiental; e
8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Eles foram acompanhados de 21 metas e 60 indicadores. Mais de 1 bilhão de pessoas foram retiradas da extrema pobreza desde 1990 (portanto, antes da adoção dos ODM), a mortalidade infantil global caiu pela metade desde 1990, assim como o número de crianças fora da escola, e as infecções por HIV caíram 40% desde 2000.

Outro antecedente, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10, Joanesburgo, 2002), foi convocada com vistas a estabelecer um plano de implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios aprovados no Rio de Janeiro. Nela, aprovou-se declaração e plano de implementação que reafirmam os compromissos assumidos na CNUMAD e na Declaração do Milênio, com foco em parcerias multilaterais, e referem-se explicitamente à ideia de pilares.

O principal antecedente imediato do lançamento da Agenda 2030, naquele momento ainda chamada "Agenda Pós-2015", é a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). A previsão do estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) está no documento final da Rio+20, intitulado "O Futuro que Queremos": "Reconhecemos que a formulação de metas poderia ser útil para o lançamento de uma ação coerente e focada no desenvolvimento sustentável. Reconhecemos ainda a importância e a utilidade de definir um conjunto de metas de desenvolvimento sustentável (...). Esses objetivos devem abordar e incorporar de forma equilibrada todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável e suas inter-relações. (...) Destacamos também que as metas de desenvolvimento sustentável devem ser orientadas para a ação, concisas e fáceis de entender, em número limitado, ambiciosas, de natureza global, e universalmente aplicáveis a todos os países, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais."

Durante a Rio+20, decidiu-se que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, estabelecida após a Rio-92, seria substituída pelo Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (HLPF, na sigla em inglês), órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), responsável pela política de toda a organização sobre desenvolvimento sustentável. Ademais, decidiu-se fortalecer o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como a autoridade ambiental mundial que define a agenda ambiental global, promove a aplicação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema das Nações Unidas (ONU) e serve como um defensor autorizado do meio ambiente mundial.

b) Processo negociador da Agenda 2030

O processo negociador da Agenda 2030 foi estabelecido no "O Futuro que Queremos". O primeiro trilho estava assim previsto no documento: "Decidimos estabelecer um mecanismo intergovernamental inclusivo e transparente sobre os ODS, aberto a todas as partes interessadas, com vista à sua formulação, a serem adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Um grupo de trabalho deverá ser constituído o mais tardar no início da 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU". Em 2013, foi criado, portanto, no âmbito da AGNU, o Grupo de Trabalho Aberto sobre ODS, que consistiu em foro intergovernamental com a atribuição de discutir possível formato e conteúdo dos ODS, composto por cerca de 70 países, entre os quais o Brasil. Seus trabalhos foram organizados em duas etapas. Na primeira etapa, de março de 2013 até fevereiro de 2014, foram realizadas reuniões informativas sobre temas diversos, com vistas a reunir informações e avaliar o progresso alcançado nos esforços globais em prol do desenvolvimento. Na segunda etapa, que se estendeu de abril a julho de 2014, o Grupo formulou relatório com proposta sobre os ODS. Esse documento foi apresentado à 68ª AGNU, que se encerrou em setembro de 2014.

Em paralelo, como segundo trilho, outra instância trabalhou em elementos que subsidiariam a Agenda 2030: o Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável, que também foi criado a partir de declaração final da Rio+20 (parágrafos 255 e 256). O Comitê reuniu especialistas de trinta países, a fim de elaborar recomendações sobre uma estratégia de financiamento para o desenvolvimento sustentável. O objetivo de tal estratégia de financiamento era auxiliar os países em desenvolvimento na implementação dos compromissos contemplados na Agenda Pós-2015. Também elevou relatório com as propostas a serem consideradas pela AGNU em agosto de 2014. Essas propostas foram

utilizadas como insumo para as negociações a Agenda de Ação de Adis Abeba, adotada por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, realizada em julho de 2015, a qual por sua vez aportou para a Agenda 2030.

Finalmente, em setembro de 2014, deu-se início ao processo intergovernamental de negociação sobre a Agenda Pós-2015. As negociações intergovernamentais também foram subsidiadas por relatório do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), elaborado, entre outros, com base em propostas oriundas dos processos intergovernamentais, da sociedade civil e do Painel de Alto Nível sobre a Agenda Pós-2015. O processo de negociação foi concluído em setembro de 2015, quando, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, foi adotada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que contempla os ODS.

c) Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada de maneira unânime pelos membros da ONU em 2015. Ela abrange uma Declaração, um quadro de resultados – os 17 ODS e suas 169 metas, além de 232 indicadores –, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, bem como um roteiro para acompanhamento e revisão.

Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030. Os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. São como uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos os cidadãos na jornada coletiva para um 2030 sustentável. Os 17 ODS são:

1) acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
3) assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
4) assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
5) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
6) assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
7) assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
8) promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
9) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
10) reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
11) tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
12) assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
13) tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;
14) conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e
17) fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Na comparação entre os ODS e os ODM, para além diferença no número de objetivos, metas e indicadores, podem ser indicadas diferenças, como por exemplo:

1) processo de elaboração: os ODM foram redigidos por um pequeno grupo de especialistas (*top down*), enquanto os ODS tiveram processo mais amplo, incluindo consultas com sociedade civil, acadêmicos e setor privado (*bottom up*);
2) grau de ambição: os ODS trazem algumas metas "zero", de erradicação, enquanto os ODM estão mais focados apenas na redução;
3) aplicabilidade: os ODM estavam mais focados em países em desenvolvimento, enquanto os ODS se aplicam a todos os países; e
4) dimensões de desenvolvimento sustentável: os ODM estavam mais focados na dimensão social, enquanto os ODS têm abordagem mais equilibrada das três dimensões – em verdade, em vez de reforçar a tridimensionalidade do conceito de desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030 trabalha com a figura de 5 Ps: *people* (social), *planet* (ambiental), *prosperity* (econômica), *partnership* e *peace*.

d) Implementação da Agenda 2030

O próprio documento estabelece processos de acompanhamento e avaliação nos níveis nacional, regional (Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável) e global, os quais devem ter como princípio fundamental o fato de serem voluntários e liderados pelos países, de levarem em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e de respeitarem o espaço e as prioridades políticas, por meio de processo de "localização". A Agenda 2030 confere maior destaque para o nível global.

A Agenda 2030 estabelece que o HLPF terá um papel central na supervisão de uma rede de processos de acompanhamento e avaliação em nível global, trabalhando de forma coerente com a AGNU, o ECOSOC e outros órgãos e fóruns relevantes, em conformidade com os mandatos existentes. O acompanhamento e avaliação no HLPF será informado por um Relatório sobre o Progresso dos ODS anual a ser preparado pelo secretário-geral em cooperação com o Sistema das Nações Unidas. O HLPF, sob os auspícios do ECOSOC, deve realizar avaliações periódicas, que são voluntárias, ao mesmo tempo em que incentivam a geração de relatórios, e incluem países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como as entidades relevantes das Nações Unidas e outras partes interessadas, incluindo a sociedade civil e o setor privado. Elas devem ser lideradas pelo Estado, envolvendo o nível ministerial e outros participantes relevantes de alto nível. As avaliações temáticas de progresso sobre os ODS, incluindo as questões transversais, também ocorrerão no HLPF.

O Fórum reúne-se anualmente, em nível ministerial, sob os auspícios do ECOSOC. O tema da edição mais recente, realizada em julho de 2022, foi a recuperação diante da pandemia de COVID-19 em consonância com a implementação integral da Agenda 2030: *Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

A cada quatro anos, é realizada, em setembro, a Cúpula dos ODS, em nível de chefes de Estado, sob os auspícios da AGNU, com vistas a analisar a implementação de todos os ODS. Em 2019, realizou-se reunião do HLPF no âmbito da AGNU, dando origem à declaração *Gearing up for a decade of action and delivery for sustainable development: political declaration of the Sustainable Development Goals Summit*, que teve apoio do Brasil. A delegação brasileira foi chefiada pelo então ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto. Segundo a declaração, uma vez que a implementação dos ODS está em ritmo inferior ao necessário, lança-se uma década de ação para poder cumpri-los.

Com relação à implementação dos ODS, no relatório *Sustainable Development Goals* de 2019, ressaltam-se: o aumento da desigualdade entre e dentro de países; o fato de que no campo a frequência de casos de extrema pobreza é três vezes maior do que nas cidades; a maior probabilidade de desemprego entre jovens do que entre adultos; o quarto ano mais quente da história ter sido 2018; a desaceleração no ritmo de redução da extrema pobreza; e o retorno do crescimento da fome global, após anos de declínio. No relatório de 2020, ressaltam-se: antes da COVID-19, o mundo não estava no caminho para cumprir o ODS 1, de eliminação da pobreza, devendo chegar a 6% da população mundial na extrema pobreza em 2030, cenário de que deverá piorar com a pandemia, já que 71 milhões passaram a viver adicionalmente em situação de extrema pobreza no ano passado; o aumento da parcela da população mundial, entre 2014 e 2019, em situação de insegurança alimentar moderada ou severa (26%), especialmente no mundo em desenvolvimento.

Considerando-se a pandemia de COVID-19, a partir de 2020, o ritmo de implementação foi ainda mais afetado. Conforme o relatório de 2021, a pandemia levou ao primeiro aumento da pobreza extrema em uma geração – entre 119 e 124 milhões de pessoas voltaram a essa situação. O relatório destaca medidas sociais implementadas por governos em face à pandemia e estratégias de contenção de riscos causados por desastres. Adiciona que houve aumento da fome como consequência da pandemia – entre 70 e 161 milhões de pessoas a mais passando fome – e que um terço das mulheres em idade reprodutiva sofrem de anemia, em partes devido à desnutrição. Houve reversão de tendências também no campo da saúde, da educação, do trabalho e das condições de habitação e vida. O relatório de 2022 confirma e detalha o processo de reversão de anos de progresso na implementação dos ODS. Suas principais conclusões são:

1) a pandemia acabou com o equivalente a mais de quatro anos de avanços na erradicação da pobreza e jogou mais 93 milhões de pessoas na pobreza extrema em 2020;
2) a interrupção em serviços de saúde levou à queda das taxas de imunização pela primeira vez em uma década e ao aumento de mortes em decorrência de doenças como a malária e a tuberculose;
3) mais de 24 milhões de estudantes podem nunca voltar às escolas e universidades;
4) um quarto da população vive atualmente em países assolados por conflitos e chegou-se a um recorde de 100 milhões de deslocados forçados;
5) são necessárias NDC mais ambiciosas para evitar impactos mais graves relacionados às mudanças do clima;
6) países desenvolvidos enfrentam inflação recorde; e
7) investimentos em infraestrutura de dados e informação deveriam ser prioritários para governos e comunidade internacional.

Em relação a financiamento para desenvolvimento, as conclusões e recomendações intergovernamentais acordadas no Fórum Anual do ECOSOC sobre o Financiamento para o

Desenvolvimento, estabelecido pela Agenda de Ação de Adis Abeba, contribuem para o acompanhamento e avaliação gerais da implementação da Agenda no HLPF.

Pode-se destacar, ainda, as iniciativas do atual SGNU António Guterres para impulsionar a implementação da Agenda 2030, e outras instâncias dentro da ONU que atuam na implementação (Grupo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas[1376], Divisão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[1377], ECESA Plus[1378], CEB[1379], UN-Water[1380], UN-Energy[1381], UN-Oceans[1382]), além das múltiplas parcerias estabelecidas (incluindo o Pacto Global[1383]).

Também pode-se fazer referência ao fato de que a Agenda 2030 é o *framework* para uma série de outras iniciativas, as quais contribuirão para a implementação daquela agenda, como o *Samoa Pathway* para pequenos estados insulares em desenvolvimento (adotado em 2014, antes da Agenda 2030), Marco de Sendai sobre Redução do Risco de Desastres (adotado em 2015, antes da Agenda 2030), o Acordo de Paris (2015) e a Conferência da ONU sobre Oceanos (a de 2017 e a que foi realizada em junho de 2022, após adiamentos por conta da pandemia de COVID-19, conforme subseção posterior).

[1376] Em nível global, o UNSDG é um fórum de alto nível para o desenvolvimento de políticas conjuntas e tomada de decisões, presidido pela secretária-geral adjunta da ONU e integrado por dirigentes de instâncias da ONU e de outras OIs. Além disso, orienta, acompanha e supervisiona a coordenação de operações de desenvolvimento em 162 países e territórios. O UNSDG se reúne duas vezes ao ano.

[1377] A Divisão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável funciona como Secretariado para os ODS, dando suporte e oferecendo capacitação para a sua implementação. A divisão organiza grupos focais, contribui com o processo intergovernamental da Agenda 2030 e coordena contribuições substantivas sobre a sua revisão e implementação.

[1378] Em 1997, foi estabelecido o Comitê Executivo sobre Assuntos Econômicos e Sociais (ECESA), instrumento para desenvolvimento, tomada de decisões e gestão de políticas no sistema ONU. Líderes de entidades das Nações Unidas utilizam o ECESA para consultas, a fim de construir coerência e complementaridade política e administrativa dentro do sistema. Em 2010, tendo por base o sucesso do ECESA, foi estabelecido o ECESA Plus, com vistas a ampliar o alcance da iniciativa. Com isso, mais agências da ONU, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os secretariados da Convenção do Rio foram integrados ao ECESA, tendo por objetivo a preparação da Rio+20 e, posteriormente, auxiliar na preparação para a Terceira Conferência Internacional dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Atualmente, o ECESA Plus funciona como plataforma de coordenação para dar seguimento aos encaminhamentos (*pathway*) daquelas duas conferências.

[1379] Sob a presidência do SGNU, o Conselho de Chefes Executivos (*Chief Executives Board* – CEB) reúne os Chefes Executivos das Nações Unidas, de seus doze Fundos e Programas, das quinze Agências Especializadas e de três Organizações Relacionadas.

[1380] O UN-Water é um mecanismo de coordenação composto por entidades da ONU (membros) e organizações internacionais (parceiros) que trabalham com questões de água e saneamento. É legatário do Grupo Intersecretariado da ONU para Recursos Hídricos, de 1977. O corpo técnico do UN-Water contribuiu para a concepção do ODS 6 e tem atualmente como objetivo garantir que os membros e parceiros coordenem respostas para os desafios relacionados à água.

[1381] O UN-Energy foi estabelecido pelo CEB em 2004 como mecanismo da ONU para a colaboração interagências no campo da energia. O mecanismo auxilia países a implementarem o ODS 7, bem como objetivos relacionados no âmbito do Acordo de Paris.

[1382] O UN-Oceans é um mecanismo interagências que busca incrementar a coordenação, a coerência e a eficácia das organizações competentes do sistema ONU e da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), as respectivas competências de cada uma de suas organizações participantes e os mandatos e prioridades aprovados por seus respectivos órgãos dirigentes.

[1383] O Pacto Global foi lançado em 2000 pelo então SGNU, Kofi Annan. É um chamado para as empresas alinharem suas estratégias e operações aos princípios universais de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade. É hoje a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, com mais de 16 mil participantes, entre empresas e organizações, distribuídos em 70 redes locais, que abrangem 160 países. Quem integra o Pacto Global também assume a responsabilidade de contribuir para o alcance dos 17 ODS.

e) Oceanos e ODS

Os oceanos cobrem 70% da superfície do planeta e abrigam 80% de vida da Terra, além de serem responsáveis por 50% da produção de oxigênio, absorção de 25% do CO_2 e 90% de outros gases emitidos. A comunidade internacional mobiliza-se diante dos crescentes desafios que ameaçam os oceanos: o aquecimento global, que provoca aquecimento e acidificação das águas, bem como perda de oxigênio; poluição marinha, incluindo a poluição por plásticos e microplásticos, pesticidas e outros resíduos químicos; comunidades costeiras; e pesca excessiva, ilegal e irregular. Por outro lado, os oceanos também apresentam oportunidades para a sustentabilidade do planeta com grandes recursos marinhos e minerais, transporte, energia, biotecnologia e turismo.

A Agenda 2030 é ponto de inflexão no sistema internacional para ações destinadas a proteção e uso sustentável dos recursos marinhos, proteção de mares e oceanos com o ODS 14: vida abaixo de água – "Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável". Em que pese o reforço para ação da Agenda 2030, há iniciativas anteriores, como a Conferência Mundial dos Oceanos (2009), realizada na Indonésia, que reuniu 74 chefes de Estado e o programa norte-americano Nosso Oceano (2014), promovido pelo Departamento de Estado, que reuniu 90 países, especialistas, sociedade civil. A Conferência Nosso Oceano, até o momento, conta com sete edições: Washington (2014), Chile (2015), Washington (2016), Malta (2017), Indonésia (2018), Noruega (2019) e a mais recente em Palau (2022)[1384]. Na última edição, foram acordados compromissos dos países em seis grandes macrotemas: mudança climática, pesca sustentável, economia azul sustentável, áreas marinhas protegidas (MPA, na sigla em inglês), segurança marítima e, por fim, poluição marítima. A próxima edição está marcada para 2024, na Grécia.

Em cumprimento à resolução 73/292 da AGNU, o SGNU organizou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos (2017)[1385], realizada na sede das Nações Unidas em Nova York, para subsidiar o cumprimento do ODS 14. Tendo como anfitriões os governos de Fiji e da Suécia, a conferência foi organizada na mesma semana em que se comemora o Dia Mundial dos Oceanos, 8 de junho, e teve por objetivo estabelecer meios para alcançar as metas do ODS 14, realizar parcerias, envolver financiadores, sociedade civil, organizações não governamentais e compartilhar experiências. Aprovou-se a resolução "Nosso Oceano, nosso Futuro": chamado para ação, aprovada depois pela AGNU (A/RES/71/312). Destacam-se os compromissos de proibir subsídios para certos tipos de pesca no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), mobilizar esforços para o cumprimento do ODS 14 de países em desenvolvimento, em conformidade a Ação de Adis Abeba, e implementar um instrumento vinculante no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) para conservação e uso sustentável dos recursos biológicos marinhos além das jurisdições nacionais. Na ocasião, o SGNU designou o embaixador de Fiji, Peter Thomson, como Enviado Especial para os Oceanos. Também em 2017, a AGNU estabeleceu mandato para que a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (IOC, na sigla em inglês), no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a

[1384] O Brasil participou da edição de Palau.

[1385] Aproveitando-se da experiência do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) e do Projetos Manguezais do Brasil, o País propõe, durante a conferência, o Fundo Azul do Brasil, mecanismo financeiro para o projeto Áreas Protegidas Costeiras e Marinhas. Destacam-se iniciativas como a valorização do estuário do Amazonas, manguezais do Amapá e Maranhão e a costa leste com o banco de Abrolhos (uma das áreas mais importantes de recifes e corais do Atlântico) e das montanhas submersas Vitória-Trindade.

Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), promova a Década da Ciência do Oceano para Desenvolvimento Sustentável (2021-2030)[1386], com o lema "ciência que precisamos para o oceano que queremos". Trata-se de um *framework* em que países, organizações não governamentais e sociedade civil podem integrar seus projetos e compartilhar experiências. A Aliança para a Década do Oceano contribuiu para catalisar financiamento, *networking* e influência e é composta por personalidades civis, como os presidentes do Quênia e de Portugal, entre outros, e por membros institucionais (países e instituições).

A segunda edição da Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos (2022)[1387] ocorreu em Lisboa, organizada pelos governos de Portugal e Quênia. Aprovou-se na conferência, submetida posteriormente à aprovação da AGNU, a resolução: Nosso Oceano, Nosso Futuro, Nossa Responsabilidade. Delegados apresentaram mais de 300 compromissos voluntários, incluindo um investimento de US$ 1 bilhão para apoiar e expandir a criação de MPA até 2030. Entre os resultados, destacam-se os compromissos do BID em financiar US$ 1,2 bilhão em projetos para os oceanos da região; do Panamá, em aumentar a área de proteção marinha em 40% até 2030; da China, em lançar 31 projetos de preservação e conservação marinha, incluindo ajuda para Pequenas Ilhas em Desenvolvimento (SIDS, na sigla em inglês), por meio da iniciativa *One Belt, One Road*; do lançamento da Aliança de Ação contra a Pesca Ilegal, não Declarada e não Regulamentada, por EUA, Reino Unido e Canadá. Houve também avanços concretos em relação à poluição causada por plásticos, como o estabelecimento de um Comitê Intergovernamental para elaborar um novo tratado internacional sobre o assunto. Ressalta-se, no entanto, que o ODS 14 permanece como o menor financiamento de todos e que ainda não foi cumprida a Parte XIV da CNUDM, que prevê obrigações para transferência de tecnologia marinha aos países em desenvolvimento, incluindo criação de centros marinhos. Por fim, estabeleceu-se que a Costa Rica sediará a próxima edição da conferência em 2025, que contará também com apoio do governo da França.

A cúpula Um Oceano (2022)[1388], iniciativa do Conselho da UE, presidida pela França, foi sediada em Brest, com apoio das Nações Unidas. Contou com a participação de chefes de Estado de todos os países da UE e de países terceiros, chefes de organizações multilaterais e *stakeholders* da sociedade civil. Como resultados, destacam-se a criação de uma Coalizão sobre Biodiversidade além das Jurisdições Nacionais (BBNJ, na sigla em inglês); a missão científica "Restaure Nosso Oceano e Nossas Águas até 2030"; e a plataforma digital europeia *Twin Ocean*. Estabeleceram-se objetivos como a zero tolerância à pesca ilegal e irregular, 50% de redução de plástico e de 30% de microplásticos nas águas até 2030 e reforçou-se o compromisso no âmbito da IMO para zero emissões de gases de fretes marinhos até 2050. Houve protestos de ONGs, que denunciaram o

[1386] O Brasil participa da Década no âmbito nacional, com atuação que se divide em sete subgrupos de trabalho. O subgrupo do Centro-Oeste, por não ter costa, tem dinâmica e estrutura própria. Os participantes dos subgrupos atendem a critérios de diversidade de gênero e de experiência profissional e opera-se por meio de teleconferências transmitidas online para ampliar o engajamento na sociedade. O grupo nacional conta com a formação voluntária de cinco grupos de mobilização regional e do grupo jovem de mobilização. Em dezembro 2021, o Brasil lança o Plano Nacional de Implementação da Década da Ciência Oceânica, baseado em relatórios produzidos pelos subgrupos das cinco regiões geográficas, envolvendo diversos setores da sociedade. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações é responsável pela governança do Plano. Destacam-se algumas políticas ligadas ao Plano, como o X Plano Setorial dos Recursos para o Mar, o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) e o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar.

[1387] O Brasil participa da conferência. Junto à Romênia, o Brasil destacou a relação entre o ODS 14 e o ODS 6 (água limpa e saneamento) e a necessidade de redução de poluição do solo e de uma estrutural legal adequada para atrair investimentos.

[1388] Não houve participação brasileira no evento.

bluewashing, propaganda de belos discursos e poucas ações, com denúncias em relação à importação de peixes da UE, massacre de golfinhos nas costas francesas e preocupações com o lobby da indústria farmacêutica e de cosméticos em relação aos recursos minerais nos oceanos.

O Acordo para Subsídios à Pesca (2022) foi concluído durante a 12ª Ministerial da OMC. O mandato para o acordo remonta à Rodada Doha, mas foi durante a 11ª Ministerial ocorrida em Buenos Aires (2017) que os países acordaram para finalizar a negociação tendo em vista o prazo da meta 14.6 do ODS14. O acordo é um avanço para a proteção e uso sustentável dos oceanos, ao proibir subsídios à pesca que causem ameaça no estoque mundial de peixes (subsídios à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada). Trata-se do primeiro acordo de cunho ambiental na OMC e a primeira meta de ODS completamente alcançada – e o foi por meio de acordo multilateral. Para entrar em vigor, o Acordo requer dois terços de ratificações e foi estipulado que haverá ulteriores melhoramentos na 13ª Ministerial, em consonância a primeira parte do mandato – sobrepesca e sobrecapacidade. Quando entrar em vigor, o Acordo fará parte do Anexo 1A do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês).

f) Papel do Brasil no processo de negociação da Agenda 2030

É imprescindível recordar que o Brasil organizou a Rio+20 e foi o proponente do estabelecimento dos ODS. Em abril de 2011, o Brasil decidiu introduzir na agenda das negociações a ideia de estabelecimento de novos objetivos, que tinha sido apresentada originalmente no Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global, grupo de personalidades convidadas pelo secretário-geral das Nações Unidas, que trabalhou em paralelo ao processo regular da conferência. Na ótica brasileira, convinha renovar e atualizar o compromisso com a realização dos ODM que não puderam ser alcançados. Não obstante os avanços obtidos com a adoção dos ODM, sua implementação apresentou quadro complexo e diversificado, em razão da variedade econômica e sociocultural do mundo. A preocupação com os ODM cujas metas não foram plenamente cumpridas deveria, portanto, permear a definição sobre os temas a serem incluídos na Agenda Pós-2015. No que diz respeito à relação dos ODS com os ODM, o Brasil acredita que os ODS devem ser implementados em um processo evolutivo, para que não se percam os avanços já garantidos e não se compartimentalizem as ações.

Pode-se relembrar, ainda, que, juntamente com França e Índia, o Brasil foi um dos proponentes do Mecanismo de Facilitação de Tecnologia, iniciativa prevista da Agenda de Ação de Adis Abeba, focada em aprimorar a criação e o uso de tecnologias inovadoras que ajudarão a implementar a Agenda 2030.

No que diz respeito ao processo doméstico de elaboração da posição brasileira na Agenda 2030, com o intuito de estabelecer os elementos orientadores para a participação do Brasil nas discussões relativas à Agenda Pós-2015, criou-se mecanismo de coordenação, no formato de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). O GTI foi integrado por representantes de 27 ministérios e órgãos do Governo, incluindo Ministério das Relações Exteriores, Casa Civil, Meio Ambiente, Fazenda, Justiça, Defesa, Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Planejamento e Orçamento e Ciência, Tecnologia e Inovação. O documento resultante dos trabalhos do GTI foi elaborado com o objetivo de orientar os negociadores brasileiros nas discussões do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), constituído no âmbito da AGNU. O conteúdo do documento também incorpora os comentários da sociedade civil recolhidos nos eventos "Diálogos Sociais: Desenvolvimento Sustentável na Agenda Pós-2015 – Construindo a Perspectiva do Brasil" (Rio de Janeiro, 11/02/2014) e "Arena da Participação

Social" (Brasília, 23/05/2014), bem como os insumos de representantes das entidades municipais articulados em oficinas organizadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e pelo Ministério das Cidades. Recebeu também contribuições de setor privado e da Academia.

Os elementos orientadores da posição brasileira compreendiam uma parte focada nas negociações e outra em elementos substantivos. De acordo com o documento, o Brasil considera que a erradicação da pobreza, em todas as suas manifestações, deve constar como primeira prioridade nas iniciativas para o desenvolvimento sustentável. Destaca a importância da vertente econômica do desenvolvimento como condição necessária para a erradicação da pobreza e a implementação equilibrada do desenvolvimento sustentável, em suas três dimensões. O País considera que os temas contemplados nos ODS e na Agenda 2030 devem estar alinhados às prioridades identificadas no documento final da Rio+20, com vistas à erradicação da pobreza e à promoção da abordagem equilibrada e integrada entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. O Brasil considera que a experiência dos ODM demonstra que a abordagem vertical e isolada adotada em relação aos temas ambientais impactou negativamente em sua implementação. O Brasil defende o princípio da universalidade e enfatiza a importância de que a construção dos ODS esteja amparada na perspectiva da inclusão, da equidade e da implementação efetiva dos direitos humanos consagrados nos diversos instrumentos internacionais que buscam garantir a igualdade a grupos vulneráveis. O Brasil tem ressaltado que o debate sobre padrões sustentáveis de consumo e produção merece maior espaço no marco das discussões do desenvolvimento sustentável. O Brasil acredita que as discussões historicamente colocaram demasiada ênfase no lado da produção, descurando-se dos padrões insustentáveis de consumo, área que exige fortes compromissos dos países desenvolvidos.

g) Implementação da Agenda 2030 pelo Brasil no plano doméstico

Em 2016, foi criada a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), extinta em 2019. Ela tinha a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030, subscrita pelo Brasil. Era instância colegiada paritária, de natureza consultiva, integrante da estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, para a articulação, a mobilização e o diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. Foi responsável pela elaboração de plano de ação para implementação da Agenda 2030, que cobriu o triênio de 2017 a 2019. Ferramenta para aprimorar as políticas públicas na implementação dos ODS no Brasil, o plano de ação tem cinco grandes eixos estratégicos: um transversal, de gestão e governança da CNODS, e outros quatro finalísticos: disseminação (comunicação e mobilização), internalização (adequação de metas e indicadores globais à realidade brasileira), interiorização (articulação, integração e alinhamento das políticas públicas e as iniciativas da sociedade civil com a Agenda 2030 para disseminar e implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em todas as regiões do país) e acompanhamento, e monitoramento da Agenda 2030.

Além do lançamento do plano de ação, também com o objetivo de implementar a Agenda 2030, o governo brasileiro realizou mapeamento da relação entre as políticas públicas vigentes nos ministérios e o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 com as metas dos ODS para verificação de suficiência e possíveis lacunas. No Relatório de Atividades da CNODS no período 2017-2018, indicam-se, como avanços, a criação de quatro câmaras temáticas: 1) Parcerias e Meios de Implementação; 2) Acompanhamento da Agenda 2030; 3) Integração de Políticas Públicas; e

4) Desenvolvimento Regional e Territorial. Dessas, apenas a primeira tomou posse. A segunda e a terceira estão em fase de instalação e a quarta só foi aprovada em reunião extraordinária no dia 12 de dezembro de 2018. Em relação às entregas, são citados o plano de ação para o período de 2017-2019, o sítio ODS Brasil; e a Plataforma Digital Integrada dos ODS.

Em 2018, foi instituído pelo Decreto nº 9.295, o Prêmio ODS Brasil, com o objetivo de incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas que contribuam para o alcance das metas da Agenda 2030 em todo o território nacional. A primeira edição da premiação ocorreu em 2018, e novas edições deveriam ser realizadas bienalmente, até 2030. Em 2020, por meio do Decreto nº 10.473, o governo revogou o Decreto nº 9.295/18.

O documento "ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Proposta de adequação", coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi apresentado no III Fórum sobre Desenvolvimento Sustentável realizado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em 2019.

Apesar de ter extinguido a Comissão, o governo Bolsonaro reafirmou que mantém seu compromisso na implementação da Agenda 2030 e na integração de políticas públicas prioritárias para o Brasil frente aos ODS e que continuará atuando nos foros de debate e de acompanhamento dos ODS, nos planos multilateral e regional. Considerando-se que a implementação da Agenda 2030 requer um conjunto coordenado e coerente de políticas e ações, optou-se por um modelo de governança articulado em torno da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV). O Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019, estabeleceu como competência da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) da SEGOV a implementação da Agenda 2030 no Brasil.

Esteve em desenvolvimento, desde 2019, plano de ação da SEGOV para a Agenda 2030, pela SEAS no papel de articulação da agenda com a sociedade e os órgãos do governo, em parceria com a Secretaria Especial de Assuntos Federativos (SEAF), na articulação com estados e municípios. Em 2022, durante a COP27, a SEAS/SEGOV lançou a Agenda Brasil +Sustentável, "uma estratégia de comunicação que se utiliza da plataforma da Agenda 2030 e de sua linguagem universal para informar de maneira mais eficiente as prioridades nacionais e as ações do Governo Federal que contribuem com o desenvolvimento sustentável", visando melhorar e integrar políticas públicas do governo.

Ao sancionar o PPA 2020-2023, o presidente Bolsonaro vetou referência à "persecução das metas dos ODS da ONU" entre as diretrizes do PPA, sob a seguinte justificativa: "O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos ODS da ONU, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos ODS da ONU, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos Artigo 49, inciso I, e Artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal."

O decreto que transfere o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República, por exemplo, atribui a esse órgão a competência de acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, no que diz respeito à Amazônia Legal.

Diversos marcos, programas e estratégias nacionais para outros regimes conexos contribuem para a implementação de alguns objetivos e metas específicos, como o RenovaBio (Política Nacional de Biocombustíveis).

As iniciativas para a implementação da Agenda 2030 transcendem o setor público federal, mas abrangem a sociedade civil e a atuação do Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (PNUD) e da ONU no Brasil, como exemplificam a Estratégia ODS e a Rede Brasil do Pacto Global.

Finalmente, não se pode deixar de reconhecer os desafios que a crise fiscal e a crise da pandemia de COVID-19 aportam para a implementação da Agenda 2030 no Brasil.

h) Implementação da Agenda 2030 pelo Brasil no plano internacional

A questão do desenvolvimento sustentável em seus três pilares tem sido elemento central na gestão do chanceler Carlos França. Em sua exposição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, afirmou: "não custa lembrar, o desenvolvimento sustentável tem três pilares interligados: o social, o econômico e o ambiental. Ou seja, o conceito de desenvolvimento sustentável pôs fim à noção de que seria possível cuidar do meio ambiente sem atentar para as questões sociais e econômicas – ou tratar do social e do econômico sem atenção ao ambiental. Por outras palavras, essas três dimensões, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, caminham, necessariamente, lado a lado. Uma depende da outra. Pois bem: quando olhamos para as três urgências que nos orientam no Itamaraty, temos diante de nós manifestações de cada um dos pilares do desenvolvimento sustentável: 1) o social, expresso na prioridade que atribuímos à saúde pública, em nossa luta comum contra a pandemia; 2) o econômico, expresso na prioridade que atribuímos à retomada do crescimento e dos empregos; e 3) o ambiental, expresso na prioridade que atribuímos ao combate à mudança do clima. Nossas urgências são impostas pela situação concreta do Brasil e do mundo. Mas não me parece ser mera coincidência esse entrelaçamento entre nossas três urgências e os três pilares do desenvolvimento sustentável. Essa correlação reflete uma circunstância fundamental: a de que, no fim das contas, os pilares social, econômico e ambiental são mesmo, na realidade das coisas, estreitamente interconectados, ainda quando não tenhamos consciência disso. Daí a validade, a funcionalidade e a urgência do conceito de desenvolvimento sustentável".

Internacionalmente, o Brasil é um país engajado na implementação da Agenda 2030, em geral, e dos ODS, em particular. Apresentou revisão voluntária no HLPF em 2017; trouxe o tema como mote de sua presidência na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no biênio 2016-2018; utilizou as três dimensões do desenvolvimento sustentável para racionalizar a organização dos grupos de trabalho do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2017; participou ativamente da discussão de indicadores em instâncias globais e regionais (como o Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores dos ODS, vinculado à Comissão de Estatística da ONU); lançou a Plataforma do Biofuturo e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD, com projetos focados em desenvolvimento sustentável); adotou declarações em diferentes cúpulas do MERCOSUL a respeito da Agenda 2030 e de desenvolvimento sustentável, além de apoiar a orientação de diferentes instâncias do bloco, como o Grupo de Cooperação Interministerial (GCI), para contribuir para a implementação da Agenda 2030. Ademais, atua ativamente em questões que tangenciam a implementação da Agenda 2030, como as negociações das Partes do Acordo de Paris, as negociações na OMC de acordo para colocar fim aos subsídios à pesca, a proibição de hidrofluorocarbonetos (HFC), as discussões sobre os impactos da navegação internacional em mudança do clima, entre outros.

Salienta-se que, diferentemente do que estava previsto, o Brasil não apresentou nova revisão voluntária ao HLPF em 2019, sob a justificativa de que seria baseada em políticas implementadas por governos anteriores. Desde então, não apresentou nova data para a submissão.

Em paralelo, a sociedade civil tem elaborado, desde 2017, relatório paralelo (“Luz”) sobre a implementação dos ODS pelo Brasil, cuja edição mais recente, em 2022, aponta para um cenário de retrocessos na implementação das metas dos ODS no Brasil, para além do impacto da pandemia.

II. Ações de combate à fome e à pobreza

a) Brasil e iniciativas de ação de combate à fome

A alimentação é um direito humano universal, reconhecido pela primeira vez pelas Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, consagrada na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial emitida pela Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) em 1996, e nas diretrizes da FAO sobre o Direito à Alimentação, adotadas por 187 países em 2004. Na Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar de 2009, em Roma, a FAO insistiu em um compromisso internacional para, até 2025, erradicar de vez a fome da face da Terra. Contudo, o compromisso mais candente de erradicação da fome é o ODS 2 (Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável), que é o sucessor do ODM 1 (Acabar com a fome e a miséria).

A FAO, fundada em 1945 e com sede em Roma, é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem papel central na área de segurança alimentar e erradicação da fome. A FAO tem 195 membros e atua em mais de 130 países. Desde a sua criação, o organismo tem desenvolvido diversos programas visando a melhorar a segurança alimentar e mitigar os efeitos da fome.

O Brasil foi um dos 42 países que se reuniram na cidade do Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945 – data em que hoje se comemora o Dia Mundial da Alimentação – para fundar a FAO. A FAO iniciou suas atividades no Brasil em 1949, quatro anos após sua fundação, e abriu o Escritório Regional para a América Latina no Rio de Janeiro em 1951. No mesmo ano, o professor Josué de Castro foi nomeado presidente independente do Conselho da FAO, posição mantida até 1955. Em 1956, o escritório regional foi transferido para o Chile e o Rio de Janeiro tornou-se um escritório sub-regional, responsável pela Argentina, Brasil, Guiana, Paraguai e Uruguai. A cooperação técnica FAO-Brasil começou formalmente em 1964, com a assinatura de um acordo para o apoio técnico contínuo da FAO. Devido às dimensões continentais do Brasil, ao vasto potencial de seu setor agrícola e à possibilidade de desenvolver um programa de cooperação abrangente com o governo do Brasil, a representação mudou seu *status* para Escritório Nacional em 1971, mudando-se para Brasília em 1979. Em 2015, foi firmado memorando de entendimento entre Brasil e FAO, em vigor por cinco anos, já renovados automaticamente. Para iniciativas de cooperação entre Brasil e FAO ver tomo 6. O brasileiro José Graziano dirigiu a FAO por dois mandatos consecutivos, entre 2012 e 2019. O Brasil apoiou a eleição do atual diretor chinês Qu Dongyu, em 2019.

Em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, segundo relatório global da FAO. A título informativo, os avanços no combate à fome e à pobreza decorrem, segundo a FAO, da priorização da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir de 2003, dando destaque ao lançamento da Estratégia Fome Zero, à recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, criado em 1993, extinto em 1994 e novamente extinto em 2019), à institucionalização da política de SAN e à implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola. O relatório "O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo", publicado em julho de 2022 pela FAO mostrou que o Brasil voltou ao Mapa da Fome, ficando na faixa de prevalência de 2,5% a 4,9%, com média de 4,1% entre 2019 e 2021; os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no segundo

semestre de 2020 já indicavam que o Brasil, desde 2018, teria voltado ao mapa da fome (relação de países que têm mais de 2,5% da população ingerindo menos calorias que o recomendável).

O Programa Mundial de Alimentos (PMA) é uma instituição da família ONU, criada em 1961, por iniciativo do presidente estadunidense Dwight Eisenhower. Seu diretor-executivo é indicado conjuntamente pelo secretário geral da ONU (SGNU) e o diretor-geral da FAO. O PMA tem natureza humanitária, lidando com crises que afetam de modo agudo a segurança alimentar ou geram aumento da fome, diferentemente da FAO que busca lidar com a questão de modo estrutural, apoiando o incremento da produção de alimentos por meio da difusão de cooperação técnica na área de gestão de solos, uso de fertilizantes e estudo de cultivares. A primeiro programa de desenvolvimento foi lançado em 1963 para os núbios no Sudão. Desde então a comunidade internacional tem organizado diversas iniciativas para o combate à fome e à insegurança alimentar.

Também em Roma estão o Comitê de Segurança Alimentar Mundial e o Secretariado do *Codex Alimentarius* (a Comissão do Codex é presidida desde 2017 pelo brasileiro Guilherme Costa).

Em 2004, por impulso do Brasil, foi lançada a Ação Global contra a Fome e Pobreza na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e o *Zero Hunger Challenge*, lançado em 2012, pelo então SGNU Ban Ki-moon, com apoio do País. Em 2012, a Assembleia Mundial da Saúde acordou metas globais para a nutrição; Londres sediou o *Hunger Summit*; e Brasil, Reino Unido, PMA e FAO lançaram o *Purchase from Africans for Africa* (PAA Africa). No ano seguinte, Londres sediou a cúpula *Nutrition for Growth* (N4G). Em 2016, a AGNU proclamou a Década de Ação das Nações Unidas sobre Nutrição (2016-2025) e, durante os Jogos Olímpicos, o Rio de Janeiro sediou evento relacionado ao *Nutrition for Growth*. A segunda edição da cúpula mundial do *Nutrition for Growth* aconteceu em Milão, em 2017. Em 2019, diversos países do mundo, incluindo o Brasil, uniram-se no lançamento da Década da Agricultura Familiar 2019-2028 da FAO, como parte de seus esforços para a implementação do ODS 2. A terceira cúpula do N4G ocorreu em 2021, em Tóquio, no contexto da pandemia de COVID-19. Nessa cúpula, governos e a iniciativa privada comprometeram-se a doar US$ 27 bilhões para combater a desnutrição. A França deve receber a 4ª cúpula em 2024, em evento relacionado às Olimpíadas de Paris.

Em setembro de 2021, o SGNU organizou a Cúpula de Sistemas Alimentares, à margem do debate geral da AGNU. Na ocasião, o SGNU apresentou documento de princípios de ação, que tomará como base subsídios e comentários dos Estados-Membros, da sociedade civil e de outros atores relevantes. O Brasil participou ativamente no processo de consultas e discussão de relatórios no âmbito das cinco linhas de ação da Cúpula:

1) Linha de ação 1 (AT1): Acesso a Alimentação Nutritiva para Todos;
2) Linha de ação 2 (AT2): Padrões de Consumo Saudáveis e Sustentáveis;
3) Linha de ação 3 (AT3): Produção em Escala de Alimentos Positivos para a Natureza;
4) Linha de ação 4 (AT4): Promover o Sustento e a Distribuição de Valor Equitativa;
5) Linha de ação 5 (AT5): Construção de Resiliência contra Vulnerabilidades, Choques e Tensões.

Durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2022, adotou-se compromisso de não imposição de restrições às exportações de alimentos adquiridos pelo PMA. O Brasil foi o facilitador das negociações a respeito desse tema no período de 2020 a 2021.

Além das iniciativas de âmbito multilateral, há também ações de alcance regional e inter-regional. Em 2004, no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), foi lançado o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza (para mais detalhes, ver o tomo 4). Em 2010, foi lançado

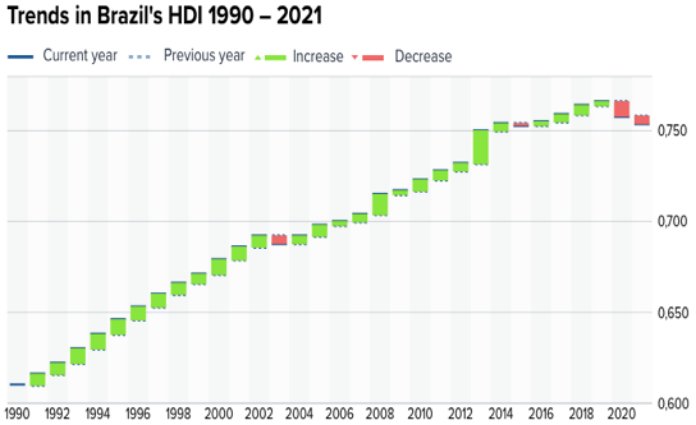
o “Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” e o Brasil criou o Programa Mais Alimentos África (o Mais Alimentos é de 2008), como programa de financiamento facilitado para aquisição por países africanos de máquinas e de equipamentos agrícolas brasileiros. Além disso, o tema é tratado atualmente no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) e da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) –, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar da CPLP e Nutricional (CONSAN-CPLP) – e na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – de acordo com seu Plano sobre Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome (SAN CELAC 2025), elaborado com a ajuda da FAO, e também com o suporte da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da CEPAL. A respeito de cooperação em bancos de leite humano, ver a seção sobre saúde, neste tomo.

III. Desenvolvimento humano

a) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado como ferramenta estatística pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, em 1990, como uma nova medida de bem-estar humano, utilizando um indicador para superar a visão do desenvolvimento apenas como crescimento econômico. O IDH foi desenvolvido como índice de 0 a 1, composto de longevidade, educação e renda de uma nação. Utilizam-se indicadores de expectativa de vida ao nascer, expectativa de anos de escola para crianças em idade de ingresso escolar, média de anos de estudo entre adultos de 25 anos ou mais e renda nacional bruta (RNB) *per capita*, segundo a métrica de paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês).

O IDH começou a ser utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, em relatórios anuais, com uma metodologia evolutiva[1389], como meio de medir o desenvolvimento de um país com critérios novos, com foco em pessoas e suas capacidades. A publicação do primeiro relatório do PNUD representou uma mudança em mensurações, teoria e políticas de desenvolvimento e possibilitou melhor comparação entre os países, sem deixar de lado aspectos sociais negligenciados pela mensuração do produto interno bruto (PIB). O IDH incorpora a abordagem de Amartya Sen e Martha Nussabaum sobre capacidades[1390], ao enfatizar a importância dos fins, como uma boa qualidade de vida, em comparação aos meios, como o PIB *per capita*.



Fonte: PNUD (2022)

Quando começou a ser medido, a média mundial do IDH era de 0,600 em 1990 e, em 2021, era de 0,732, um aumento de 23,6%. O Brasil começou a série histórica com 0,610, com uma expectativa de vida de 66 anos e de 12,1 anos de estudos, média de 3,7 anos de estudo e RNB *per capita* anual de cerca de US$ 10 mil (PPP). Desde então, a maior parte da série histórica tem sido marcada pela ascensão do País no IDH, com mais de 40% de aumento no RNB *per capita*. No entanto, em 2021, houve piora em relação ao ano anterior, especificamente na expectativa de vida,

[1389] O IDH passou por mudanças em sua metodologia de cálculo ao longo dos anos, o que dificulta a comparação dos países nos diferentes anos. As principais críticas ao indicador podem ser divididas em cinco categorias: dados ruins, escolha dos indicadores, problemas com a fórmula, especificação incorreta da renda e redundância de indicadores.
[1390] Capacidades são as habilidades de fazer certas coisas ou atingir determinados estágios desejados. É sobre o poder de obter o que se deseja, utilizar o que se obtém como desejar e ser quem se quer ser.

que já apresentava retrocesso, uma tendência mundial em 2020 e 2021, que fez que o mundo retrocedesse cinco anos em seu progresso esperado. A evolução do IDH no Brasil, de 1990 a 2021, pode ser analisada no gráfico abaixo:

Outros países em desenvolvimento tiveram trajetórias semelhantes de ascensão, como a África do Sul, por exemplo, que passou de 0,632 em 1990 a 0,713 em 2021. A Índia, que tinha um IDH de 0,434 em 1990, subiu em uma trajetória gradual a 0,633 em 2021. A China registrou uma evolução ainda mais surpreendente, saindo de um IDH de 0,484 em 1990 para 0,768 em 2021. Na América Latina e no Caribe, o Chile é o país de mais alto desenvolvimento humano: começou a série com 0,706, em 1990, e chegou a 0,855 em 2021; seguido pela Argentina, que saiu de 0,723 em 1990 para 0,842 em 2021, sendo os dois países considerados atualmente de "muito alto IDH". No mundo, o IDH mais alto em 2021 foi o da Suíça, com 0,962; e o pior foi o do Sudão do Sul, com 0,386.

Em 2020, 87 países tiveram redução do IDH, número muito maior que o registrado após a crise de 2008, que afetou o índice de vinte países. Em 2021, a maioria dos países de alto, médio e baixo IDH mostrou tendência de continuidade na queda do IDH. Ainda assim, o Brasil ocupa a posição 87 do índice, entre 191 países, três posições abaixo do registrado em 2020, sendo considerado um país de "alto IDH". Em 2021, o Brasil registrou uma expectativa de vida de 72,8 anos ao nascer, 15,6 anos de expectativa de estudos, média de 8,1 anos de estudo e uma RNB *per capita* anual de US$ 14.370 (PPP), o que o coloca abaixo da média da América Latina e do Caribe. Quando se considera o IDHI[1391], que é o índice ajustado pela desigualdade[1392], o País perde vinte posições no ranking, registrando um IDHI de apenas 0,576, notavelmente por causa da renda. Há também diferenças nos números quando se consideram as dimensões de gênero: o IDH masculino é 0,005 mais alto que o feminino no Brasil, em razão da RNB *per capita* mais elevada.

O relatório do IDH de 2021-2022, intitulado *Uncertain times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, destaca a emergência de saúde pública causada pela COVID-19, a crise ambiental, o conflito na Ucrânia, a polarização política e o aumento da percepção de insegurança humana em muitos países. Nota-se ainda que o acesso a vacinas é muito desigual entre os Estados de acordo com seu nível de renda. Sugere-se a adoção de políticas[1393] focadas em investimento, segurança e inovação para deixar as pessoas mais tranquilas em tempos de incerteza.

Outros indicadores foram criados para complementar o IDH, pelo PNUD ou por outras instituições, como o Índice Mundial de Felicidade, o Índice de Progresso Social, o Índice de Pobreza Multidimensional e o IDH ajustado por pressões planetárias.

[1391] O IDHI seria o valor real do índice, porque o IDH é potencial e considera a qualidade de vida que as pessoas teriam se os ganhos fossem distribuídos igualmente. Diferentemente do coeficiente de Gini, que resume a desigualdade de toda a distribuição de renda em um único número e permite comparar mais facilmente os países, o IDHI captura qual parte da distribuição de renda mais pesa na desigualdade por meio da fórmula de Atkinson, que desconta de cada dimensão do IDH a média de acordo com o nível de desigualdade. As maiores perdas no IDHI estão na África Subsaariana, especialmente no indicador de saúde. América Latina e Caribe perdem mais no indicador de renda.

[1392] IDHI é o valor do IDH ajustado pelas desigualdades nas três dimensões básicas do IDH.

[1393] Entre os aspectos da inovação, sugere-se eficiência energética e inovação social; nos de investimentos, o aprovisionamento de bens públicos; e nos de segurança, políticas macroprudenciais e de acesso a serviços básicos.

6. Brasil, assuntos econômicos e de cooperação

O presente tomo foca-se em assuntos multilaterais de caráter não exclusivamente, porém mais proeminentemente, econômico ou de cooperação, com especial atenção à posição e à participação do Brasil. Não apenas foram incluídos tópicos expressamente mencionados no edital, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a formação dos blocos econômicos, a promoção comercial, o sistema financeiro internacional, as criptomoedas e a cooperação, mas também novas agendas, embora não estritamente multilaterais, que vêm ganhando atenção crescente, como energia, ciência, tecnologia e inovação e cultura. As negociações comerciais do Brasil e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), acordos comerciais inter-regionais de que não participa o Brasil, o G20 e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram incluídos no presente tomo. Também estão contempladas estatísticas de comércio exterior e de investimentos conforme apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e pelo Banco Central do Brasil. As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro e de organizações e instâncias internacionais que lidam com esses assuntos, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

Meus caros, sejam bem-vindos a sexto (e último) tomo dessa obra um tanto extensa (mas necessária). Quanto aos temas econômicos e relativos à cooperação, são presença constante no concurso, tanto na fase objetiva quanto nas provas discursivas. Dentre os assuntos abordados nas edições mais recentes do CACD (considerando meados da década de 2010 como parâmetro), a prova discursiva já teve como temas a OMC em contexto de crise, a Parceria Transpacífica (atualmente no contexto do Acordo CPTPP, mas à época da prova, ainda no âmbito das negociações do TPP) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), além do onipresente MERCOSUL.

São muitas siglas, são muitos nomes a serem decorados? São. É importante saber todas essas informações? Sim. Não se obtém a aprovação nesse concurso com atalhos. Mas há algumas dicas e toques para tentar ao menos facilitar a sistematização dessa avalanche informacional (lembrando que só estamos falando de Política Internacional, mas isso vale para praticamente todas as disciplinas).

Vocês já devem estar cansados de ler a mesma dica, mas, novamente, deem atenção aos processos históricos de conformação das iniciativas econômico-comerciais, desde sua origem: por exemplo, saber o contexto em que nasceu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e a evolução das suas rodadas ajuda a entender muito da necessidade de criação da OMC e dos atuais desafios enfrentados pelo maior foro comercial do planeta – em especial a necessidade de reforma da organização. Isso não é diferente quando se fala dos blocos econômicos e acordos comerciais, sem esquecer da União Europeia (UE), que é abordada em outro tomo, mas dialoga com os temas aqui dispostos.

Embora não seja exatamente um tema em si, mas dentro da parte do comércio exterior do Brasil, é muito importante saber as estatísticas mais recentes de fluxo total, importações, exportações e saldo entre o Brasil e seus principais parceiros comerciais – este tomo traz os números relativos a 2022. Além disso, ajudará bastante entender a progressão dos fluxos nos últimos anos e a composição das pautas comerciais (não é necessário chegar ao detalhamento de cada produto, em regra, embora já tenhamos tido questão acerca do comércio com a Coreia do Norte citado em um item do TPS de 2019).

O sistema financeiro internacional também merece atenção, em especial no contexto da busca da recuperação no período pós-pandemia, que foi um dos temas abordados nas reuniões ministeriais e nas cúpulas recentes do G20, por exemplo. Cabe também conhecer as instituições de Bretton Woods, especificamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além das regras e instituições de Basileia. Fora do sistema tradicional liderado pelas forças ocidentais, há o BRICS e seus instrumentos financeiros, notadamente o Novo Bando de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), que também merecem atenção e cuidado no estudo. Vale o mesmo para os criptoativos e criptomoedas – no âmbito da disciplina de Política Internacional, além de conhecer as características técnicas, é importante saber o impacto sobre as dinâmicas políticas globais.

Quanto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora seja tema abordado com intensidade nas últimas edições do concurso, creio que haverá menor ímpeto no próximo quadriênio. É necessário estudar, pois a prova sempre se notabilizou pelo caráter apolítico e, com raras exceções, autônomo em relação à política externa engendrada no momento de sua aplicação. Assim, mesmo que o processo de acessão à OCDE não seja prioritário por agora, cumpre conhecer suas minúcias.

Temas importantes e conexos a, sobretudo, meio ambiente, dizem respeito à energia e à ciência, tecnologia e inovação (CTI). É importante estudar a composição de nossa matriz energética (mas, se você está fazendo uma boa preparação, isso já deve estar sendo feito nos estudos para as provas de Geografia), e o panorama energético mundial. Cumpre saber dos cenários relativos a hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), energia atômica e energias renováveis, pois serão áreas de atuação intensa do Brasil nos próximos anos. Quanto à CTI, passado o frenesi relativo ao leilão da tecnologia 5G, apostaria agora no retorno de temas como a governança da *Internet*, sobretudo no contexto de disseminação de notícias falsas e uso da rede para finalidades espúrias, como corrupção e ingerência em outros governos.

Finalmente, é central conhecer as características da cooperação técnica, sobretudo aquela prestada entre países em desenvolvimento, na qual se enquadra o Brasil. Saber as modalidades, o contexto histórico da ABC e as iniciativas correntes é necessário para que você não seja pego desprevenido por um item despretensioso ou, mais seriamente, uma questão discursiva sobre o tema.

Com isso, são pequenas dicas, que não são jamais uma receita de bolo ou uma garantia de que estará na prova, mas que farão com que você esteja mais protegido das vontades do examinador em um concurso que, a despeito de ser realizado todo ano, causa muito desgaste e ansiedade. Então a dica final é: faça do processo algo divertido, busque relaxar e rir com o estudo. O estudo já é árduo o suficiente, não precisamos amplificar isso com anseios e preocupações. O percurso pode ser feito de forma mais prazerosa: tenha isso em mente.

6.1. Organização Mundial do Comércio (OMC)

I. Do GATT à OMC

a) Contexto negociador e o surgimento do GATT

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) foi negociado e adotado no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. A primeira metade do século XX fora definida por instabilidades no sistema internacional, inclusive no âmbito econômico-comercial. O aumento do protecionismo vinha desde os anos 1870 e o comércio internacional sofrera com as duas guerras mundiais, a crise econômica de 1929 e a depressão dos anos 1930. Nesse período, houve esforços no sentido da liberalização comercial, como o terceiro dos 14 pontos de Wilson, que, no entanto, foram pouco efetivos, diante da conjuntura em que foram propostos.

As origens diretas do GATT remontam, no mínimo, ao encontro entre Churchill e Roosevelt, em 1941, que resultou na Carta do Atlântico. Das oito cláusulas do acordo de cavalheiros, duas (cláusulas 4 e 5) tratavam de economia. Em 1943, o Departamento de Estado já havia preparado documento sobre as bases do comércio para o período do pós-guerra. Os Estados Unidos (EUA) pretendiam a redefinição da estrutura econômica internacional com a criação de três instituições. Na Conferência de Bretton Woods (1944), foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, responsáveis por tratar das esferas monetária e financeira dessa estrutura, respectivamente. A terceira instituição seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), encarregada do âmbito comercial.

Em 1945, após Reino Unido e EUA estarem alinhados em relação ao tema, este convidou aliados a negociar acordo multilateral para a redução recíproca de tarifas. Em 1946, o convite foi formalizado por resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, a ser realizada em Havana e cujo objetivo principal seria a elaboração de carta constitutiva da OIC. A conferência ocorreu entre 1947-1948 e seu principal resultado foi o projeto de Carta Constitutiva da OIC, que ficou conhecido como "Carta de Havana". O documento era inovador à época, pela amplitude de escopo: além de tratar de redução de tarifas e eliminação de quotas e preferências, seu texto também dispunha sobre direitos trabalhistas, boicotes, controle cambial, subsídios e protecionismo, entre outros. A criação da OIC foi abandonada em 1950, quando Truman desistiu de submeter o projeto da carta constitutiva a aprovação do Congresso norte-americano, após sucessivas rejeições[1394].

Com o fracasso da criação da OIC, o GATT se manteve como o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional, até a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. O GATT havia sido negociado como acordo provisório na Conferência de Genebra (1947), em reunião do Comitê Preparatório da OIC. Ainda que antiprotecionista, seu texto não era livre-cambista. Em seu preâmbulo, delineavam-se objetivos amplos: aumento dos padrões de vida, pleno emprego, crescimento da renda e da demanda efetiva, plena utilização de recursos, expansão da produção e do intercâmbio de bens. A liberalização comercial e a não discriminação

[1394] O Congresso dos EUA rejeitou o texto em razão de outras prioridades da época: a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Plano Marshall, para a contenção da difusão do comunismo na Europa, e a instabilidade na Ásia que culminou na Guerra da Coreia. O Congresso também se opunha ao GATT, mas não se opôs à sua aprovação no âmbito internacional, porque o acordo não interferia na legislação trabalhista e de concorrência norte-americana, o que permitia a manutenção de subsídios e protecionismo na agricultura e as concessões tarifárias no âmbito do GATT deveriam ser renovadas a cada três anos, com possibilidades de ajustes.

não eram fins em si mesmas, mas meios para atingir esses objetivos. O acordo se fundamentava em quatro regras gerais:

1) cláusula de nação mais favorecida;
2) tratamento nacional;
3) proteção exclusivamente por tarifas; e
4) transparência.

Algumas das principais exceções a essas regras gerais eram as salvaguardas, a possibilidade de introdução de restrições por problemas no balanço de pagamentos, o estabelecimento de áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras abrangentes e questões de segurança nacional. O GATT entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948, com 23 partes contratantes[1395], inclusive o Brasil. O acordo era a Parte IV da Carta de Havana, sobre política comercial, com algumas adições. Entrou em vigor por meio de Protocolo de Aplicação Provisória adotado na Conferência de Genebra (1947), até que a Carta de Havana entrasse em vigor.

Apesar de não contar com estrutura institucional permanente, o GATT passou por transformações institucionais ao longo de sua existência. A Convenção de Havana havia estabelecido uma comissão provisória para a OIC (ICITO, na sigla em inglês), que se tornou secretariado do GATT até a criação da OMC. Em 1960, foi criado Conselho de Representantes que se reunia regularmente para tomar decisões por consenso. Como o GATT não era uma organização internacional, utilizava-se o termo "Partes Contratantes" para indicar decisões coletivas. Ao longo dos anos 1960, foram criados diversos comitês temáticos específicos, como o Comitê de Comércio e Desenvolvimento. Em 1965, o cargo de secretário-geral da ICITO converteu-se em diretor-geral do GATT e foi adotada a Parte IV do GATT, intitulada "Comércio e Desenvolvimento", que exortava as partes desenvolvidas a priorizar a redução de barreiras comerciais às exportações das partes em desenvolvimento, sem espera de reciprocidade total. A Parte IV do GATT foi adotada em um contexto de acentuação das tensões Norte-Sul no plano internacional, com ênfase no âmbito econômico, o mesmo no qual foi organizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1948.

O GATT se caracterizou pelo plurilateralismo, não obrigando seus membros a cumprir todas as suas decisões. Por meio da "cláusula do avô", países estavam isentos de cumprir normas incompatíveis com legislações domésticas pretéritas. O regime também não promovia segurança jurídica, pela ausência inicial de mecanismo de solução de disputas.

b) Primeiras rodadas: de Genebra a Kennedy

As primeiras rodadas de negociação do GATT foram Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), Dillon (1960-1962) e Kennedy (1964-1967). Até a rodada Dillon, as negociações ocorriam por meio de listas de produtos, com pedidos e ofertas de cada país. Esse modelo de negociação privilegiava as maiores economias, por causa da expectativa de reciprocidade. Os países desenvolvidos não tinham interesse em favorecer pequenos países em desenvolvimento com vantagens que seriam automaticamente estendidas aos demais países por

[1395] Afeganistão, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Burma, Canadá, Ceilão, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Tchecoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Finlândia, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Rodésia do Sul, Suécia, Suíça, Síria, Transjordânia, Turquia, África do Sul, Reino Unido, EUA, Uruguai, Venezuela. Só Argentina e Polônia compareceram mas não assinaram a Carta.

meio da cláusula de nação mais favorecida. Os países menores e em desenvolvimento só se beneficiavam das concessões negociadas entre as grandes economias, mas também não eram obrigados a fazer concessões indesejadas. Esse modelo de negociação só foi substituído na Rodada Kennedy, com a aplicação de fórmulas de negociação que buscavam promover reduções tarifárias de forma abrangente e dispersa entre os diferentes setores econômicos.

Os resultados dessas rodadas foram limitados. Em Genebra (1947), o corte médio de tarifas foi de 20%, mas apenas 2,3% nas três rodadas subsequentes e 8% na rodada Dillon. O primeiro acordo plurilateral adotado no âmbito do GATT foi um Acordo *Antidumping*, na Rodada Kennedy.

c) Rodada Tóquio (1973-1979)

Até a Rodada Tóquio, as rodadas tinham como principal objetivo trabalhar nos compromissos de redução tarifária das Partes Contratantes do GATT 1947. A Rodada Tóquio, que contou com a com a participação de 102 países, foi capitaneada pelo Japão, em um momento que os EUA se mostravam mais reticentes ao processo de liberalização comercial. A partir do primeiro choque do petróleo, os países desenvolvidos passaram a enfrentar problemas de desemprego e inflação acelerada, e o resultado foi o crescimento de restrições comerciais. No decorrer da Rodada, foram acordadas a redução de tarifas para produtos industriais e a elaboração de códigos que visavam a regular os procedimentos relativos a barreiras não tarifárias (valoração aduaneira, licenciamento de importações, barreiras técnicas, subsídios, *antidumping*, compras governamentais, comércio de aeronaves, carne bovina e produtos lácteos – os dois últimos não estão mais em vigor), válidos apenas entre as partes que os assinaram (plurilaterais).

A Rodada de Tóquio teve resultados mistos. Não conseguiu lidar com os problemas fundamentais que afetam o comércio agrícola e não chegou a fornecer um acordo modificado sobre salvaguardas. Em relação à temática de salvaguardas, ressalta-se que houve uma decisão específica em favor de países em desenvolvimento, trazendo a possibilidade de que esses países pudessem modificar ou retirar concessões incluídas no Acordo Geral. Foi oficialmente reconhecido o direito à isenção na cláusula de nação mais favorecida e na reciprocidade para países em desenvolvimento por meio da cláusula de habilitação. Foi, também, facilitado o uso de restrições não tarifárias em contextos de distorções no balanço de pagamentos.

d) Rodada Uruguai (1986-1994)

A Rodada Uruguai tinha previsão de durar quatro anos, mas por fim levou quase o dobro do período para finalizar, culminando com a criação da OMC. Contou com a participação de 123 países, que negociaram uma ampla gama de produtos abrangendo quase todo o comércio. É considerada a maior negociação comercial de todos os tempos, tanto pelo número de países envolvidos como pelo leque de temas negociados. Em apenas dois anos, os participantes concordaram com um pacote de cortes nas tarifas de importação de produtos tropicais, revisaram as regras de resolução de disputas e pediram relatórios regulares sobre as políticas comerciais dos membros do GATT, um movimento considerado importante para tornar os regimes comerciais transparentes em todo o mundo.

Segundo a professora Vera Thorstensen[1396], há quatro momentos importantes após o lançamento das negociações da Rodada Uruguai em 1986:

[1396] THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 38.

1) Conferência Ministerial de Meio-Termo, 1988: realizada em Montreal, serviu para sanear o processo negociador e estabelecer os resultados que tinham sido conseguidos até aquele momento;
2) Reunião em Bruxelas, 1990: as partes negociadoras estabeleceram o ano de 1990 como limite para concluir a Rodada Uruguai, ao final do qual, a área agrícola se tornou um entrave para a conclusão das negociações e, a partir daí, verificaram-se posições antagônicas entre os EUA e a Comunidade Europeia (CE) em matéria agrícola, especialmente em relação aos subsídios;
3) Acordo de Blair House (EUA+CE), 1992: EUA e CE concluíram acordo bilateral sobre o setor agrícola, destravando as negociações – para os países em desenvolvimento, a inclusão do tema nas negociações já era considerada uma vitória, uma vez que o GATT havia praticamente excluído a regulação de *commodities* agrícolas
4) Negociação de acesso a mercados, 1993: As principais economias do mundo, por meio do G7, concluíram entendimento sobre as negociações de acesso a mercados, especialmente em relação a produtos agrícolas, o que permitiu praticamente o fechamento da rodada no ano seguinte, em abril de 1994.

Ressalta-se, também, a disputa entre dois grupos de interesse: países desenvolvidos, que defendiam a introdução de novos temas como serviços e propriedade intelectual; e países em desenvolvimento (G77, com destaque para Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia, Paquistão e Egito), que defendiam negociações em aéreas tradicionais como agricultura e têxtil.

Em abril de 1994, o acordo que concluiu a rodada foi assinado pela maioria dos 123 governos participantes em uma reunião em Marraquexe, Marrocos. Os resultados[1397] da Rodada Uruguai foram importantes para a consolidação de um sistema multilateral de comércio. Alguns resultados incluíram: a criação da OMC; maior redução tarifária entre as partes negociadoras; introdução de novos temas no comércio de bens (agricultura, têxteis); no comércio de serviços; propriedade intelectual; adoção de regras adicionais para defesa comercial, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, valoração aduaneira, inspeção de pré-embarque e investimentos relacionados a comércio; Sistema de Solução de Controvérsias. Até o final de 1994, portanto, antes de sua entrada em vigor, 128 partes já tinham assinado o Acordo de Marraquexe, que correspondem aos membros originais a OMC.

Ao final da Rodada Uruguai, as tarifas de bens industriais tiveram uma redução de 40% em países desenvolvidos e de 20% em países em desenvolvimento. As tarifas médias para os países desenvolvidos caíram de 6,3% para 3,8%. Os níveis tarifários médios para os países em desenvolvimento caíram de 15,3% para 12,3%. Em relação à agricultura, houve uma redução em 36% dos subsídios à exportação e os níveis tarifários gerais deveriam ser reduzidos em 36% para países desenvolvidos e em 24% para países em desenvolvimento até 2004.

Observa-se que o Brasil foi beneficiado na Rodada Uruguai, com redução de tarifas sobre os seus produtos maior do que a que havia concedido. A tarifa consolidada brasileira ficou com um teto de até 35% para produtos industriais e 55% para produtos agrícolas.

[1397] Os documentos resultantes são: a Ata Final da Rodada Uruguai, o Acordo Constitutivo da OMC e quatro anexos. O Anexo 1 é formado pelos Acordos Multilaterais de Comércio de Bens (GATT-94 e demais acordos), Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês), Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). O Anexo 2 trata das resoluções de disputas no âmbito da OMC. O Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais e os Acordos Plurilaterais de Comércio (Compras Governamentais, Aeronaves Civis, Carnes Bovinas e Laticínios) encontram-se nos Anexos 3 e 4, respectivamente.

e) Princípios do sistema multilateral do comércio

O princípio basilar do comércio internacional, consubstanciado pelo regime multilateral vigente, é o da não discriminação. No âmbito da OMC, a não discriminação dá origem a outros dois importantes pilares: o tratamento nacional e a cláusula de nação mais favorecida. A cláusula de nação mais favorecida estabelece que qualquer vantagem comercial oferecida a qualquer país, membro ou não da OMC, seja igualmente oferecida às demais nações dessa organização. Já o princípio de tratamento nacional assegura que o produto importado deve receber o mesmo tratamento dado aos produtos nacionais. Com base nesses princípios, que buscam evitar a discriminação na origem e entre produtos, a OMC visa fomentar a liberalização do comércio em nível mundial. Adicionalmente, a OMC oferece aos seus membros um conjunto de medidas de defesa comercial contra o *dumping* (medidas *antidumping*), o subsídio (medidas compensatórias) e os surtos de importações (salvaguardas).

A Parte III do GATT traz uma grande exceção ao princípio de não discriminação: as uniões aduaneiras e as áreas de livre comércio, reconhecendo que as regras multilaterais comerciais não se oporiam a tais arranjos de integração. Para mais detalhes sobre o regionalismo comercial e blocos econômicos, ver a seção seguinte deste tomo.

As complexidades e assimetrias do comércio internacional que dificultam o processo de liberalização comercial levaram a Rodada de Tóquio, concluída em 1979, a instituir a cláusula de habilitação, herdada pela OMC. Essa cláusula visa à criação de um arcabouço normativo, paralelo às negociações multilaterais, para fomentar o avanço gradual do livre comércio por meio de sistemas de preferências comerciais: o Sistema Geral de Preferências (SGP) e o Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC). Tanto o SGP quanto o SGPC são regidos pela UNCTAD. Enquanto o SGP trata de concessões tarifárias unilaterais dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento sem a necessidade de estendê-las aos demais países membros da OMC, o SGPC regula as concessões tarifárias entre os países em desenvolvimento. Dessa forma, tanto o SGP quanto o SGPC consolidaram-se como uma exceção ao princípio basilar da não discriminação.

II. Solução de controvérsias

a) Sistema de Solução de Controvérsias

A Organização Mundial do Comércio (OMC) conta, desde o início de seu funcionamento, em 1º de janeiro de 1995, com mecanismo de solução de controvérsias comerciais. O chamado Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC tem permitido, ao longo dos anos, precisar o alcance dos diferentes acordos que compõem o acervo normativo da OMC, contribuindo, dessa forma, para conferir maior segurança e transparência aos compromissos assumidos pelos membros e ao funcionamento da organização. Parte da credibilidade granjeada pela OMC desde sua criação se deve à qualidade e consistência da sua atuação nessa área. O funcionamento do SSC não só resultou na consolidação de uma efetiva instância jurisdicional, como contribuiu, por meio dos sucessivos contenciosos iniciados ao amparo do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC (ESC), para o paulatino adensamento da juridicidade do sistema multilateral do comércio, na expressão do professor Celso Lafer.

b) Características do Sistema de Solução de Controvérsias

O SSC da OMC tem as seguintes características:

1) <u>abrangência:</u> os procedimentos previstos no mecanismo aplicam-se a todas as controvérsias apresentadas com base nos chamados "acordos abrangidos" da OMC, isto é:
    a. Acordo de Marraquexe;
    b. acordos multilaterais que cobrem o comércio de bens, o comércio de serviços e os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (Anexo 1 do Acordo de Marraquexe);
    c. o próprio ESC (Anexo 2 do Acordo de Marraquexe); e
    d. acordos plurilaterais (Anexo 4 do Acordo de Marraquexe), em controvérsias nas quais tanto o membro demandante quanto o demandado sejam signatários do respectivo acordo plurilateral;
2) <u>automaticidade:</u> foi estabelecida uma jurisdição "quase obrigatória", com base na regra do consenso negativo, que estabelece que o painel não será estabelecido apenas se todos os membros votarem contrariamente, inclusive o demandante; igualmente, um relatório não será adotado apenas se todos os membros votarem contra, inclusive o vencedor da disputa;
3) <u>duplo grau de jurisdição:</u> criação de um órgão revisor permanente dos relatórios dos painéis, denominado Órgão de Apelação (OA), que representa a existência de um duplo grau de jurisdição no âmbito do SSC da OMC; e
4) <u>exequibilidade:</u> existência de meios específicos para estimular o cumprimento das recomendações dos relatórios adotados pelo OSC, como a "retaliação", por meio da qual o membro vencedor é autorizado a "suspender concessões ou outras obrigações" em relação ao membro vencido, ou a possibilidade de oferecimento de compensações pelo membro perdedor até a implementação total do que foi estipulado no relatório adotado.

c) Fases de um contencioso na OMC

A OMC tem um dos sistemas de solução de controvérsias internacionais mais atuantes do mundo. Por um lado, a alta demanda denota a confiança dos países no sistema, por outro lado,

mudanças recentes – como o aumento do protecionismo e a paralisia do OA – têm desafiado a capacidade do SSC da OMC de cumprir sua função, que é resolver disputas comerciais entre os membros da organização. O objetivo maior do sistema é reforçar a observância das normas comerciais multilaterais e a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Esse objetivo prevalece sobre o propósito de punir membros pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com as regras da OMC. Assim, o sistema permite, a qualquer momento, a solução do conflito por meio de acordo entre as partes em contenda.

O órgão da OMC competente para administrar o SSC é o OSC. Somente os membros da OMC – Estados, territórios aduaneiros autônomos e determinadas organizações internacionais, como o caso da União Europeia (UE) – podem participar desse mecanismo, vedando-se o recurso a outros atores, como empresas, pessoas físicas e organizações não governamentais. Em linhas gerais os contenciosos da OMC desenrolam-se em quatro fases principais:

1) consultas;
2) painel;
3) apelação; e
4) implementação.

Consultas (Artigo 4º do ESC): fase inicial do contencioso, momento em que a parte demandante, ao suspeitar do descumprimento de alguma norma do arcabouço da OMC ou da violação de seus direitos em virtude de determinadas práticas comerciais[1398], solicita à parte demandada informações sobre sua legislação e suas práticas comerciais, e requer modificações das medidas questionadas, conforme os acordos da OMC. O demandado tem o prazo de dez dias para responder ao demandante, e as consultas devem ser realizadas em trinta dias. Se as consultas não solucionarem a disputa em 60 dias do recebimento do pedido, a parte demandante pode requerer o estabelecimento de painel.

Painel (Artigo 6º do ESC): os painéis são estabelecidos por consenso negativo e constituídos por três membros escolhidos de comum acordo pelas partes. As partes apresentam ao painel petições escritas e participam de audiências, oportunidade em que podem apresentar e defender oralmente seus argumentos. Ao final de seus trabalhos, o painel normalmente[1399] emite um relatório (*panel report*) sobre a compatibilidade das medidas questionadas em relação aos acordos da OMC. Em teoria, o prazo para a apresentação deste relatório é de até seis meses, prorrogáveis por mais três. Na prática, a fase de painel tem durado cerca de doze meses, a não ser em casos de maior complexidade, como, por exemplo, o caso do algodão (DS267), que chegou a durar quase dois anos, e o caso Boeing-Airbus (DS353), que superou os cinco anos. Das mais de 600 consultas da história da OMC, 365 originaram painéis (60%).

Apelação (Artigos 16.4 e 17 do ESC): eventuais apelações dos relatórios dos painéis deverão ser apresentadas ao OA, órgão permanente que tem a função de revisão de aspectos jurídicos dos relatórios emitidos pelos painéis. O OA é composto por sete membros permanentes, com mandato de quatro anos, renovável uma vez[1400]. Apenas três desses sete membros participam

---

[1398] Os casos de acionamento por não violação são mais raros e podem ser invocados para regras do GATT e do GATS, mas não do TRIPS.

[1399] Relatórios foram apresentados em 277 dos 365 painéis instaurados junto à OMC. Nem todos os casos em que se estabelece painel resultam em relatório porque as partes podem resolver sua disputa de outra forma, mesmo depois da instauração de painel. As estatísticas ao longo da subseção abrangem o período entre a entrada em vigor da OMC em 1 de janeiro de 1995 e 30 de novembro de 2022 e estão disponíveis em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm

[1400] Até hoje, o único brasileiro que atuou no OA foi Luiz Olavo Baptista (2001-2005; 2005-2009). Seu segundo mandato foi encerrado alguns meses antes da data prevista por razões de saúde.

de cada controvérsia. O relatório do OA deverá ser adotado pelo OSC e incondicionalmente obedecido pelas partes, a não ser que o OSC decida, por consenso, pela sua não adoção. Dos 277 relatórios de painel, 189 foram seguidos por apelação (68%). Hoje, entretanto, iniciar essa terceira fase implica a chamada "apelação no vazio", já que os mandatos de todos os últimos integrantes do OA expiraram sem que houvesse a sua substituição. Em dezembro de 2021, 21 processos já tinham sido objeto de apelações no vazio.

Implementação: se o relatório do painel ou do OA adotado pelo OSC concluir pela incompatibilidade das medidas de um membro com as regras da OMC, a parte demandada deve modificá-las, a fim de recompor o equilíbrio entre direitos e obrigações no âmbito do sistema multilateral de comércio. O membro vencido deverá informar a maneira como implementará as recomendações e indicará, se necessário, um período razoável de tempo para fazê-lo. Expirado o período razoável de tempo, sem o cumprimento das recomendações contidas no relatório adotado, as partes podem chegar a acordo quanto a uma possível compensação (Artigo 22.2) da parte vencida à parte vencedora, se esta for a demandante, até o integral cumprimento do relatório. Se o membro vencido não implementar as decisões e recomendações sugeridas pelo relatório do painel ou do OA dentro de prazo razoável (Artigo 21.3) e as partes não chegarem a um acordo, a parte vencedora poderá solicitar ao OSC autorização para suspender concessões ou obrigações em relação à parte vencida. A suspensão de concessões ou obrigações poderá passar por avaliação de arbitragem, em que se examinará de que maneira e em que valor incidirá a suspensão. Esse mecanismo visa a conferir maior efetividade ao SSC da OMC e, consequentemente, ao sistema multilateral de comércio. Entre 1995 e 2021, 53 disputas chegaram a essa fase. O relatório do painel de implementação também pode ser objeto de recurso (*referral* ao painel inicial, conforme o Artigo 21.5 do ESC).

O ESC também faculta às partes o recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação (Artigo 5º) e ainda à arbitragem (Artigo 25), como meios alternativos de solução de controvérsias, os quais têm sido pouco utilizadas.

d) Comparação dos sistemas de solução de controvérsias na OMC e no GATT

É importante comparar o SSC da OMC com o regime vigente no GATT. Em que pese seu caráter inovador, os procedimentos estabelecidos no ESC foram, em larga medida, inspirados na sistemática desenvolvida no âmbito do GATT. Embora o GATT em si não contemple dispositivos sobre solução de controvérsias propriamente ditos, o mecanismo de consulta, previsto nos Artigos XXII e XXIII, gerou um conjunto significativo de práticas que foram sendo paulatinamente utilizadas, na busca de soluções negociadas ante eventuais divergências sobre a compatibilidade das medidas unilaterais adotadas pelos Partes Contratantes com o Acordo.

Inicialmente restrita a discussões bilaterais ou no âmbito do Conselho Geral, o tratamento das controvérsias do GATT foi progressivamente institucionalizado, mediante a constituição de grupos de trabalho para analisar o caso, que incluíam representantes das Partes Contratantes, incluindo as partes envolvidas no contencioso. Na ausência de entendimento entre as partes, as Partes Contratantes – ou seja, os membros do GATT de forma coletiva – deveriam avaliar a queixa e fazer recomendações que, no limite, poderiam incluir a autorização para a suspensão de concessões ("retaliação"). A partir de 1952, passaram a ser estabelecidos painéis ou Grupos Especiais, conformados por especialistas na matéria em discussão que, atuando em capacidade própria e sem vinculação com as partes na controvérsia, eram encarregados de analisar o caso de forma neutra e objetiva, à luz das regras do GATT, com vistas a apresentar recomendações às

Partes Contratantes para a solução do litígio. Apesar desses matizes legalistas – que geraram, já nessa época, uma incipiente jurisprudência sobre o alcance das disciplinas do GATT –, o caráter essencialmente político e diplomático do modelo era inquestionável. Tanto o estabelecimento do Grupo Especial quanto a adoção de suas recomendações estavam condicionados à aprovação de todas as Partes Contratantes, inclusive a demandada, que sempre poderia, nesse caso, evitar a adoção de qualquer medida contrária a seus interesses. O próprio recurso aos Artigos XXII e XXIII do GATT era limitado. Em 48 anos de GATT, 195 consultas, em uma média de 4,2 ao ano (muito inferior aos mais de 23 por ano na OMC).

Concebido com o objetivo central de conferir maior segurança, solidez e previsibilidade às novas disciplinas adotadas na Rodada Uruguai, o ESC contemplou inovações importantes em relação ao modelo do GATT. Além de precisar com maior detalhe as regras e procedimentos que deverão ser aplicados para solucionar as divergências que surjam entre os membros na aplicação dos acordos da OMC, com etapas e prazos predefinidos, o ESC inverteu a regra do consenso, necessária na época do GATT para a instalação dos Grupos Especiais e para a adoção das recomendações. Na nova sistemática, encerrada a fase de consultas sem que tenha sido possível encontrar uma solução satisfatória para o caso, a constituição do Grupo Especial só poderá ser bloqueada se houver consenso de todos os membros, incluindo o demandante, o que, na prática, resultou em um sistema de jurisdição quase compulsória. O mesmo procedimento de consenso negativo se aplica para adoção dos relatórios dos Grupos Especiais e para o recurso ao OA, outra inovação do SSC. A automaticidade do procedimento e a adoção sistemática das recomendações, somadas à frequente utilização do sistema pelos membros, contribuíram para conferir ao mecanismo seu caráter jurisdicional atual.

e) Brasil no Sistema de Solução do Controvérsias da OMC

O SSC da OMC é um dos eixos centrais da ação do Brasil em comércio internacional. Até novembro de 2022, o País participou em 34 casos como demandante, 17 casos como demandado e 164 casos como terceiro. Está entre os seis principais usuários do sistema, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA), da UE, do Canadá, da China e da Índia (caso se considerem os casos como terceira parte, o Brasil também estaria atrás do Japão). Essa intensa atuação conferiu ao País uma influência crescente na definição de vários compromissos assumidos no âmbito da OMC, tendo-se revelado instrumental para a eliminação de barreiras às exportações brasileiras e para a estratégia de desenvolvimento nacional.

O Itamaraty conta, desde 2001, com equipe dedicada exclusivamente à preparação e acompanhamento dos contenciosos na OMC, com o objetivo de facilitar a participação do Brasil no SSC. Atuando em estreita articulação com o setor privado brasileiro e outras áreas do governo, a Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM) é responsável, entre outros, pelo acompanhamento permanente dos casos em andamento (elaboração de petições, participação em consultas e audiências, pesquisa e análise de jurisprudência), como também pela condução das discussões pré-contencioso (receber as ponderações de setores afetados, elaboração de pareceres jurídicos, coordenação com os setores e órgãos governamentais envolvidos) e, não menos importante, o monitoramento da implementação dos contenciosos.

A decisão de iniciar um contencioso na OMC é tomada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX, cuja Secretaria-Executiva está subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços), após análise preliminar sobre a viabilidade jurídica do caso e parecer de diversas áreas do governo sobre os interesses econômicos e políticos em jogo.

Há onze casos envolvendo diretamente o Brasil, iniciados na OMC desde outubro de 2014. Dentre eles, em oito o Brasil figura como parte demandante:

1) DS484 – Indonésia – Frango [Situação atual: apelação do painel de implementação – no vazio]: em outubro de 2014, o Brasil pediu consultas à Indonésia quanto a barreiras comerciais impostas à importação do frango brasileiro. Um painel foi estabelecido em 2015. O relatório do painel (2017) foi, em grande medida, favorável ao pleito brasileiro, indicando desconformidade indonésia com o GATT e com o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Em 2019, o Brasil solicitou a instauração de painel de implementação, por entender que o demandado seguia descumprindo normativas do comércio multilateral. O relatório final do painel de implementação (2020) deu razão ao Brasil novamente, reconhecendo a demora indevida do governo indonésio em conduzir o processo de certificação sanitária do Brasil para a exportação de carne de frango desde 2009[1401]. Para evitar eventual recurso ao vazio, o Brasil buscou o engajamento da Indonésia em meios alternativos de solução de controvérsias, como arbitragem. Apesar dos esforços brasileiros, em dezembro de 2020, o país asiático notificou o OSC de sua decisão de apelar ao OA quanto ao relatório do painel. Poucos dias depois, o Brasil notificou que também realizaria apelação (*cross-appeal*).
2) DS506 – Indonésia – Carne bovina [Situação atual: fase de consultas]: em 2016 (no mesmo dia em que solicitou a consulta DS507 com a Tailândia), o Brasil apresentou pedido de consultas à Indonésia em função de restrições impostas às exportações de carne bovina brasileira. O contencioso refere-se a medidas legais e administrativas indonésias que dão ensejo, de fato e de direito, ao banimento da carne brasileira daquele mercado, em desconformidade com obrigações assumidas na OMC. O Brasil não solicitou o estabelecimento de painel, pois o caso está em fase de análise. Cinco membros aderiram às consultas como terceiros: UE, Austrália, Nova Zelândia, Taipei, EUA.
3) DS507 – Tailândia – Açúcar [Situação atual: fase de consultas / Tailândia alterou práticas]: em 2016 (no mesmo dia em que solicitou a consulta DS506 com a Indonésia), o Brasil apresentou pedido de consultas à Tailândia, em que questiona o apoio tailandês aos produtores de cana e de açúcar do país. Contestou-se, em particular, o sistema de cotas (avaliado em US$ 775 milhões anuais) que, ao dividir o lucrativo mercado doméstico entre as usinas segundo sua produção total, estimula artificialmente a geração de excedentes exportáveis, em afronta às obrigações dos Acordos de Agricultura e de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Negociações anteriores à fase de painel foram satisfatórias, e a Tailândia realizou alterações legislativas para eliminar as distorções comerciais. O Brasil está atualmente realizando análise técnica das medidas adotadas. O Brasil está atualmente realizando análise técnica das medidas adotadas (apesar das alterações, é provável que o Brasil entenda permanecerem as desconformidades – caso a acompanhar). Guatemala e UE aderiram às consultas como terceiros.
4) DS514 – EUA – Medidas compensatórias aplicadas contra produtos de aço laminados [Situação atual: fase de consultas]: em novembro de 2016, o Brasil apresentou um pedido de consultas aos EUA a respeito da imposição de certas medidas compensatórias impostas na importação de produtos de aço planos laminados a quente e a frio e de alguns aspectos

[1401] O Brasil é o maior exportador mundial de carne de frango, com vendas para 143 países e processos produtivos reconhecidos internacionalmente por seus rigorosos padrões sanitários e de qualidade. O acesso ao mercado da Indonésia, quarto país mais populoso do mundo, é parte do objetivo estratégico de abertura e consolidação de novos mercados no Sudeste Asiático, região em que o consumo de proteína animal cresce a taxas aceleradas.

da investigação que fundamentou tais medidas. O procedimento na OMC não teve outros andamentos e permanece em fase de consultas. Em março de 2018, os EUA anunciaram a aplicação de sobretaxas às importações de aço e alumínio do Brasil sob justificativa de segurança. O Brasil buscou suspender a aplicação dessas medidas por negociações que foram, ao cabo, interrompidas pelas autoridades norte-americanas. O posterior contato entre os presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump amenizou as restrições comerciais, mas a normalidade do setor ainda não foi plenamente restabelecida.

5) DS522 – Canadá – Aeronaves comerciais [Situação atual: solução mutuamente acordada em fevereiro de 2021 / Brasil alterou estratégia]: o Brasil encerrou o contencioso contra o Canadá em 2021. Iniciada em 2017, a disputa discutia a concessão de US$ 3 bilhões em subsídios fornecidos pelo Canadá para o desenvolvimento e produção das aeronaves C-Series da Bombardier, que teriam distorcido as condições de concorrência no setor e causado prejuízos à EMBRAER. O Brasil permanece convencido da solidez de seus argumentos no caso, mas entende que o contencioso na OMC é pouco eficaz para remediar os efeitos da concessão de subsídios. Já que o setor de aeronaves comerciais mudou muito desde que o contencioso foi iniciado (a Bombardier saiu do mercado de aeronaves comerciais, as aeronaves da C-Series passaram a ser produzidas pela europeia Airbus, que não é sediada no Canadá, com parte da produção transferida aos EUA), o Brasil passou a defender uma nova estratégia para lutar por competitividade aberta e justa: a negociação de um acordo para disciplinar subsídios no setor de aviação comercial[1402].
6) DS568 – China – Açúcar [Situação atual: fase de consultas / acordo]: em 16 de outubro de 2018, o Brasil solicitou consultas à China sobre salvaguardas impostas pela China ao açúcar importado (sobretaxas), a administração chinesa de sua cota tarifária para o açúcar e o sistema chinês de licenciamento automático de importação para açúcar que excedesse a cota. Em 2019, os países chegaram a um acordo, eliminando a necessidade de painel.
7) DS579 – Índia – Açúcar e Cana-de-Açúcar[1403] [Situação atual: Apelação ao relatório do painel – no vazio]: desde os anos 1960, a Índia promove políticas de sustentação do preço da cana-de-açúcar para proteger seus agricultores. Além de medidas de apoio doméstico (preços mínimos), o governo indiano implementa subsídios à exportação, com o objetivo de escoar a superprodução nacional decorrente dos incentivos domésticos. A recente ampliação desses subsídios tem causado impactos no mercado mundial de açúcar[1404] e prejudicado as exportações brasileiras. Em 2019, o Brasil pediu consultas quanto ao tema e solicitou a instauração de painel. O relatório final do painel foi favorável ao Brasil, determinando a violação do Acordo de Agricultura da OMC pela Índia. Austrália e Guatemala iniciaram contenciosos semelhantes e obtiveram o mesmo resultado favorável. Em junho de 2021, em Declaração Conjunta do BRICS sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral, os governos de Brasil e Índia enfatizaram a importância da "célere nomeação de todos os membros do OA" e de evitar "medidas unilaterais e protecionistas que sejam contrárias ao espírito e às regras da OMC". Apesar disso, em dezembro de 2021,

[1402] A esse respeito, o Brasil defende o lançamento de negociações com base no documento conceitual "*Achieving a Level Playing Field in the Commercial Aircraft Sector through an Agreement on New subsidy Disciplines*".
[1403] O interesse do Brasil nesse caso é sistêmico (fazer cumprir as normas do sistema multilateral de comércio) e comercial direto (o açúcar indiano passou a dominar mercados que interessam ao Brasil). Na visão brasileira, o encaminhamento positivo da disputa não se limita à lógica concorrencial entre os dois países: o Brasil entende que ambos poderiam obter benefícios mútuos se voltassem esforços à abertura do mercado de biocombustível.
[1404] A Índia é a 3ª maior exportadora mundial do produto, enquanto o Brasil ocupa a 1ª posição.

a Índia notificou o OSC de apelação quanto ao relatório do painel, paralisando, assim, o andamento do caso.

8) DS607– UE – Carnes de Aves [Situação atual: fase de consultas]: o Brasil solicitou, em novembro de 2021, um pedido de consultas à UE sobre medidas sanitárias discriminatórias referentes à detecção de doenças em algumas preparações com carne de aves. Para o Brasil, a aplicação de critérios microbiológicos mais rigorosos nos casos em questão (detecção de salmonela em carne de frango salgada e de peru com pimenta) viola as regras do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e cria barreiras injustificadas ao comércio internacional. O governo brasileiro tem a expectativa de que as consultas com a UE contribuam para uma solução amigável.[1405]

Entre os onze casos envolvendo diretamente o Brasil na OMC, são três nos quais o País figura como parte demandada:

1) DS472 – Brasil demandado pela UE – Regimes tributários brasileiros [Situação atual: fase de implementação / Brasil em conformidade]: a UE pediu consultas em 2013, e um painel foi estabelecido em dezembro de 2014, questionando diversos regimes tributários brasileiros (Lei de Informática, PADIS, PATVD, Inclusão Digital, Inovar-Auto, PEC e RECAP). O relatório do painel foi emitido em 2017, e as duas partes apelaram. O relatório do OA concluiu, em 2018, que diversas medidas tributárias brasileiras estavam em desacordo com o Acordo TRIMS da OMC. As partes estabeleceram 31 de dezembro de 2019 como data limite para a implementação das recomendações. Em janeiro de 2020, o Brasil apresentou documento para demonstrar sua plena conformidade com as medidas recomendadas (alterações legislativas e não renovação de programas como Inovar-AUTO, PATVD e Inclusão Digital). A UE (assim como o Japão, para o caso DS497) está atualmente analisando os esforços de *compliance* brasileiros.
2) DS497 – Brasil demandado pelo Japão - Regimes tributários brasileiros [Situação atual: fase de implementação / Brasil em conformidade]: similar ao caso DS472 acima. Japão pediu consultas sobre regimes tributários brasileiros em 2015 e um painel foi estabelecido ainda naquele ano. O relatório foi emitido em 2017, e, a partir de então, os demais andamentos acompanharam o desenvolvimento do caso DS472[1406].
3) DS596 – Brasil demandado pelo Peru – PET e tarifas [Situação atual: fase de consultas]: em julho de 2020, o Peru pediu consultas ao Brasil em relação a suposta violação do Acordo *Antidumping* para o material polietileno tereftalato (PET) e em relação ao regime tributário do imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre importações brasileiras em geral. O governo do Bahrein aderiu às consultas como terceiro.

f) Casos históricos do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsia da OMC

O Itamaraty ressalta os seguintes casos em que o País foi parte demandante:

1) DS 4 – EUA – Gasolina: o Brasil questionou as restrições impostas pelos EUA à importação de gasolina sob o pretexto de proteção do meio ambiente. O Brasil conseguiu

[1405] Não confundir com caso similar contra as Comunidades Europeias em 2003, em que o Brasil questionou mudança na classificação tarifária do frango salgado que aumentava a sua tarifa de importação, e cuja vitória foi brasileira.

[1406] Curiosidade: essa "correspondência" entre os casos da UE e do Japão contra o Brasil ocorre também entre os casos da Austrália (DS580) e da Guatemala (DS581) contra a Índia (açúcar). As consultas foram solicitadas com duas semanas de diferença entre si, e os demais andamentos ocorreram na mesma data para os dois casos, inclusive a apelação no vazio feita pela Índia (24 de dezembro de 2021).

demonstrar que a gasolina importada era submetida a condições de venda menos favoráveis do que as oferecidas à gasolina doméstica, e que a medida americana não poderia ser justificada por meio das exceções aos acordos da OMC.

2) DS 46, 70 e 71 – EMBRAER – Bombardier: o embate entre EMBRAER e Bombardier iniciou-se em 1996, quando a empresa canadense questionou junto à OMC os subsídios concedidos à EMBRAER por meio do "PROEX-Equalização". Em resposta, o Brasil iniciou disputa contra o Canadá em razão dos subsídios concedidos pela Província de Quebec à Bombardier. O Brasil logrou, assim, empatar o jogo: obteve autorização para retaliar o Canadá em montante semelhante àquele que havia sido obtido pelo governo canadense contra o Brasil. Isso levou ambos os países à mesa de negociação, o que resultou, em 2007, na revisão das regras de crédito de exportação de aeronaves no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
3) DS 266 – Comunidades Europeias (CE) – Açúcar: em 2002, o Brasil recorreu à OMC contra os subsídios concedidos pelas CE ao açúcar. Embora as CE fossem o maior exportador mundial de açúcar, o custo de produção de açúcar na Europa era de quatro a seis vezes maior do que no Brasil. As CE produziam açúcar a um custo altíssimo e vendiam no mercado internacional a um preço muito mais baixo, o que só era possível em virtude dos vultosos subsídios pagos aos produtores. Como resultado da vitória brasileira no contencioso, as exportações europeias de açúcar passaram de quase 7 milhões de toneladas na safra 2000-2001 para 2,2 milhões de toneladas na safra 2011-2012, e as exportações brasileiras de açúcar dobraram a partir do primeiro ano do contencioso.
4) DS 267 – EUA – Algodão: em um dos mais longos contenciosos da história da OMC (2002-2014), o Brasil questionou, com êxito, os subsídios concedidos pelos EUA à produção doméstica e à exportação de algodão no período 1999-2002 (US$ 12,9 bilhões). Em 2001, para um valor total de produção de US$ 3 bilhões, os subsídios chegaram a quase US$ 4,2 bilhões. Diante da recusa americana de cumprir as decisões do OA da OMC, o Brasil obteve o direito de retaliação, tanto em bens como em propriedade intelectual, no valor de US$ 829 milhões para o ano de 2009. Com a determinação do governo brasileiro de levar adiante a retaliação, os EUA viram-se obrigados a negociar com o Brasil uma solução mutuamente acordada. Disso resultou acordo-quadro nos termos do qual, como contrapartida para o fim do contencioso, os EUA acordaram pagar ao Brasil compensação superior a US$ 800 milhões. Os recursos são destinados a projetos de desenvolvimento e modernização da cotonicultura brasileira empreendidos pelo Instituto Brasileiro do Algodão.
5) DS 269 – CE – Frango Salgado: em 2003, o Brasil questionou a mudança da classificação tarifária aplicada pelas CE às importações de frango salgado, que resultou em acentuada elevação da tarifa de importação com consequentes prejuízos às exportações brasileiras. O Brasil saiu vitorioso na controvérsia, o que lhe permitiu não apenas preservar seu acesso ao mercado europeu de frango, mas também obter concessões em outros produtos. Foram acordadas as seguintes quotas: 1) 170 mil ton/ano de frango com tarifa de 15,4%; 2) 92 mil ton/ano de carne de peru com tarifa de 8,5%; 3) 79 mil ton/ano de preparações à base de frango com tarifa de 8%.
6) DS 382 – EUA – Suco de Laranja: em 2007, o Brasil questionou a aplicação de medidas *antidumping* pelo Departamento de Comércio dos EUA contra as exportações brasileiras de suco de laranja, bem como a forma de cálculo da margem antidumping por meio do

zeroing. Esse método de cálculo não somente afeta a determinação sobre a existência de *dumping*, como infla as margens de direitos *antidumping*. Esse método de cálculo foi condenado pelo painel do caso.

Diversos outros casos poderiam ter sido citados, incluindo aqueles de destaque em o Brasil foi parte demandada, especialmente o de pneus reformados (DS 332).

g) Paralisia do Órgão de Apelação

Já em 2016, o então presidente do OSC, Xavier Carim, afirmou que o SSC da OMC havia se tornado uma "vítima de seu próprio sucesso", já que o crescente número e complexidade dos casos tratados impunham novos desafios ao sistema. Seu sucessor em 2017, Junichi Ihara, aprofundou o argumento ao destacar o desequilíbrio entre as funções negociadora e jurisdicional da OMC: a "hiperatividade" do SSC (e do perene OA, em particular) passou a contrastar com a lentidão das negociações de Doha, e o escoamento de questões que deveriam ser resolvidas no âmbito de negociações políticas para o âmbito jurisdicional colocou excessiva pressão sob o SSC.

Desde 2017, desentendimentos entre países sobre o funcionamento do SSC têm levado ao bloqueio da nomeação de novos membros para o OA. Naquele momento, a UE bloqueou a sucessão de membro mexicano, sob o argumento de que o processo seletivo para a vaga deveria ocorrer simultaneamente à vaga de membro europeu cujo mandato chegaria ao fim meses depois. A partir de 2017, os EUA[1407], como já sinalizado desde o governo Obama, passaram a bloquear a indicação de novos integrantes, em razão de críticas ao funcionamento do OA relacionadas a alegadas violações do ESC. Os EUA são parte de mais de um quarto das disputas levadas ao OSC (155) – nenhum outro membro foi parte de mais de cem disputas. Cerca de 90% das disputas abertas contra os EUA tiveram parecer concluindo que alguma legislação ou medida norte-americana era inconsistente com os acordos da OMC.

De acordo com relatório do *US Trade Representative* (USTR) de 2020, por mais de vinte anos, os EUA e outros membros da OMC expressam sérias preocupações com o desrespeito do OA pelas regras existentes. O OA teria falhado repetidamente em aplicar as regras do Acordos da OMC conforme negociado e acordado pelos membros da OMC. O OA também se teria afastado muito do papel limitado que os membros da OMC lhe conferiram, aumentando seu próprio poder. Entre os problemas apontados pelos EUA estão:

1) o OA consistentemente ignora o prazo obrigatório para decidir recursos;
2) o OA permite que indivíduos que deixaram de servir nele continuem decidindo recursos como se seu prazo tivesse sido estendido pelos membros da OMC no OSC;
3) o OA fez conclusões sobre questões de fato, incluindo questões de fato relacionadas às regras internas dos membros da OMC, embora os membros o tenham autorizado a tratar apenas questões de direito;
4) o OA emitiu pareceres consultivos e opinou sobre outras questões que não eram necessárias para auxiliar o OSC da OMC no tratamento da disputa em questão;

[1407] Para os EUA, a reforma da OMC deve abarcar 1) o fortalecimento das normas sobre subsídios industriais; 2) o fortalecimento das normas sobre transferência forçada de tecnologia; 3) o fim do ativismo judicial do OA, que estaria extrapolando suas competências ao analisar questões de fato e estabelecer precedentes vinculantes; 4) a exigência de maior transparência de países como China, Índia e Indonésia em relação às suas políticas comerciais e 5) o reajuste do Tratamento Especial e Diferenciado concedido a alguns países em desenvolvimento. Artigo de Robert E. Lighthizer a esse respeito, publicado no *The Wall Street Journal* em 20/08/2020 (indicativo sobretudo da política comercial do governo de Donald Trump).

5) o OA insistiu que os painéis considerassem interpretações dele próprio em casos anteriores como precedente vinculante;
6) o OA afirmou que pode ignorar as regras da OMC que explicitamente determinam que ele recomende a um membro a ajustar medida inconsistente às regras da OMC; e
7) o OA extrapolou sua autoridade e opinou sobre questões relacionadas à autoridade dos membros da OMC por meio da Conferência Ministerial, do Conselho Geral e do OSC.

Os EUA, portanto, consideram que o OA, com a conivência dos membros, teria passado a agir como verdadeira corte internacional (*World Trade Court*, nas palavras dos EUA), o que contraria o seu caráter original de instância arbitral de apelação (essas evidências teriam conduzido à politização do órgão). Ainda de acordo com os EUA, a persistente extrapolação das competências do OA também teria retirado direitos e imposto novas obrigações por meio de interpretações errôneas dos acordos da OMC. O OA haveria tentado preencher "lacunas" nesses acordos, extraindo deles direitos ou obrigações com os quais os EUA e outros membros da OMC nunca concordaram. Esses erros teriam favorecido economias não pautadas pelo mercado às custas das economias de mercado, tornado as regras de defesa comercial ineficazes e infringido o espaço legítimo de política dos membros. Algumas dessas críticas estão relacionadas diretamente a processos envolvendo a China e a decisões relativas à compatibilidade dos princípios econômico-comerciais desse país aos do sistema multilateral do comércio.

Outras críticas, em especial as de diversos membros em desenvolvimento, incluem os altos custos (inclusive em termos humanos) para levar um caso ao OSC, o que virtualmente impede a participação desses países.

Até 2019, o embaixador neozelandês David Walker atuou como facilitador de processo informal sobre o funcionamento do OA. Seu relatório, baseado em consultas entre as delegações e nas doze propostas apresentas por membros, buscou identificar áreas de convergência, incluindo proposta de decisão a respeito. A decisão constituiria reconhecimento coletivo de que o OSC não tem funcionado como deveria e marcaria o lançamento de processo de preenchimento das vagas abertas no OA, por meio de regras claras para o processo seletivo e para o funcionamento da instância. Não foi possível chegar-se a um consenso sobre a proposta de Walker, e o processo de facilitação foi elevado ao nível do diretor-geral da OMC (DG-OMC).

Desde dezembro de 2019, quando se encerrou o mandato de dois dos então três integrantes restantes (não são chamados "árbitros" ou "juízes"), as atividades do OA encontravam-se paralisadas, o que deixou as disputas em um "limbo", sem perspectivas de resolução, quando foram apresentadas apelações, no "vazio", de relatórios dos painéis. Em novembro de 2020, venceu o mandato do último membro.

O parágrafo 4º do documento final (*MC12 Outcome Document*) da última Conferência Ministerial da OMC, realizada em junho de 2022, expressou preocupação quanto ao SSC da OMC, em geral, e ao OA, em particular, e estabeleceu o compromisso dos membros em conduzir debates para restabelecer um SSC acessível e em bom funcionamento até 2024. O parágrafo 3º determinou o comprometimento das partes à ampla reforma da OMC, abrangendo todas as suas funções, com encaminhamentos a serem feitos na próxima Conferência Ministerial.

h) Brasil e a reforma do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC

O Brasil vem defendendo que o sistema multilateral de comércio requer um sistema de solução de controvérsias funcional e que a solução multilateral permanente para o impasse do SSC incluiria a nomeação de novos membros para o OA, bem como a preservação de dois níveis de

julgamento (duplo grau de jurisdição) e do consenso negativo. Com vistas a superar o impasse no OA, o Brasil tem atuado em prol de uma solução multilateral de longo prazo, que atenda às preocupações de todos os membros da OMC, em estrita observância ao ESC e com o objetivo de preservar os direitos e obrigações pactuados no Acordo de Marraquexe.

Em 2019, Brasil apresentou diretrizes para o trabalho dos painéis e do OA (meses depois, recebeu o copatrocínio de Paraguai e Uruguai). A proposta busca aprimorar os procedimentos para que o sistema seja mais ágil e eficaz, bem como superar o impasse na seleção de novos membros do OA, o que prejudica o andamento de contenciosos na OMC. A proposta abrange questões como o prazo para o OA emitir seu relatório, a abrangência de suas decisões e o valor delas como precedente para casos futuros.

O Brasil também copatrocina regularmente, desde novembro de 2017, proposta de lançamento de processos seletivos para os membros do OA. A mais recente versão do documento, circulada em setembro de 2022, foi copatrocinada por 102 membros (129 se forem acrescentados os 27 Estados-Membros da UE). O Brasil ainda apoiou a negociação facilitada pelo então embaixador da Nova Zelândia na OMC ("Processo Walker", ver mais detalhes em subseção seguinte). Essas iniciativas demonstram o compromisso brasileiro em assumir posição de liderança nas discussões sobre a reforma da OMC.

Paralelamente aos esforços multilaterais para uma solução de longo prazo, para contornar o problema da paralisia do OA e manter o duplo grau de jurisdição, um grupo de, atualmente, 25 membros da OMC (dentre os quais o Brasil) acordaram um arranjo provisório plurilateral (*Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* – MPIA), no qual sinalizam o compromisso de, enquanto durar a crise do OA, não "apelar ao vazio" em contenciosos entre os participantes do MPIA e, na hipótese de uma das partes em um contencioso desejar apelar das conclusões do painel, recorrer ao Artigo 25 do ESC para efetivar uma "arbitragem-apelação". Esse artigo prevê a arbitragem como meio alternativo de solução de controvérsias. O MPIA baseia-se nas regras aplicáveis a apelações da OMC, mas busca aperfeiçoar seus procedimentos (maior rigidez com prazos, prevenção de discussões *obter dicta*, fomento à economicidade jurídica). O MPIA está aberto à participação de todos os membros da OMC. Os 25 membros que acordaram o MPIA são: Austrália, Benim, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Hong Kong, Islândia, Macau, México, Montenegro, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Singapura, Suíça, Ucrânia, UE e Uruguai. Um dos dez integrantes do pool de árbitros do MPIA é o embaixador brasileiro José Alfredo da Graça Lima.

Trata-se de arranjo interino, e o Brasil defende que não deve obstar o objetivo maior de se encontrar solução conclusiva e permanente para o OA, por isso apoia os esforços do DG-OMC. Para o Brasil, o sistema em dois estágios garante maior previsibilidade e segurança jurídica das decisões.

Como fragilidades do MPIA, pode-se apontar a indefinição quanto à manutenção administrativa do órgão, o risco de fragmentação jurisprudencial, a não participação de atores comerciais importantes (EUA, Rússia, Índia, Japão) e a sua provisoriedade.

Dos membros da OMC com os quais o Brasil possui controvérsias recentes, a UE, o Peru e a China aderiram ao MPIA, o que deixa aberta a possibilidade do recurso à arbitragem nos termos definidos pelo acordo de 2020. EUA, Tailândia, Índia e Indonésia, entretanto, não aderiram ao arranjo. Os dois últimos já se valeram de apelação no vazio em seus casos contra o Brasil. Para reduzir o prejuízo decorrente dessas atitudes, o governo brasileiro instituiu a Lei nº 14.353/2022, decorrente da Medida Provisória nº 1.098/2022, que autoriza a CAMEX a retaliar membros da OMC que apelarem no vazio. A retaliação pode dar-se na forma de suspensão de concessões,

obrigações e direitos por parte do Brasil perante a OMC e pode alcançar restrições no comércio de bens, serviços e propriedade intelectual. O Brasil ainda não implementou nenhuma retaliação amparado na nova normativa doméstica, mas, desde a instituição da regra, Índia e Indonésia retomaram diálogos com o País, o que pode ser interpretado como um desfecho positivo dessa lei.

Em outubro de 2022, a Colômbia notificou sua intenção de apelar contra o relatório do painel nº DS591, envolvendo medidas *antidumping* impostas por Bélgica, Alemanha e Países Baixos. Foi a primeira apelação sob o Artigo 25 do ESC da OMC em função do MPIA. O laudo arbitral, de painel presidido pelo embaixador brasileiro José Alfredo Graça Lima, foi publicado em dezembro de 2022. Não se confunde com decisão proferida por meio de arbitragem em julho de 2022, nº DS583, envolvendo a Turquia, que foi a primeira arbitragem em uma apelação desde a paralisia do OA. Este último procedimento não ocorreu sob o MPIA, já que a Turquia não faz parte do acordo, mas seu fundamento também foi estabelecido à luz do Artigo 25 do ESC.

III. Reforma da OMC

a) Aspectos gerais

A atual situação da Organização Mundial do Comércio (OMC) é reflexo da dificuldade de dar respostas aos desafios do século XXI. Antes, o multilateralismo econômico-comercial funcionou por não ser muito multilateral – as rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) eram concluídas rapidamente pelo fato de as decisões serem tomadas por um número reduzido de países desenvolvidos. A reforma da OMC é necessária para que a organização se adapte à nova realidade internacional, assim como são necessárias (e advogadas pelo Brasil) as reformas de outras organizações internacionais pela mesma circunstância. No caso específico da OMC, a organização precisa fazer frente aos desafios de um novo cenário geopolítico e geoeconômico global de ascensão econômica chinesa, de aumento do protecionismo e de desengajamento multilateral dos Estados Unidos (EUA) – que foi maior no governo Trump).

A guerra comercial entre China e EUA é tanto consequência como causa desse descompasso entre a estrutura e as regras do sistema multilateral de comércio e a nova realidade geopolítica e geoeconômica. Ao mesmo tempo que o sistema foi incapaz de promover a progressiva adaptação chinesa e parece não dispor de meios para resolver divergências entre EUA e China, a guerra comercial aprofunda os problemas do sistema, mina suas ferramentas de solução de controvérsias, coloca em xeque a sua sobrevivência e torna mais premente a necessidade de sua reforma.

Trata-se de adaptar-se a um momento diferente do de sua criação – no caso do GATT, dentro do "liberalismo incrustado" da Guerra Fria, e, no caso da OMC, da universalização do (neo)liberalismo do pós-Guerra Fria. Para tanto, os princípios que basearam a formação da OMC, como a abertura comercial, a aplicação de políticas econômicas orientadas para o mercado e o livre comércio como vetor de promoção de renda, emprego e desenvolvimento, precisam ser revisitados à luz das características específicas da economia chinesa.

A esse respeito, o conceito de economia de mercado (isto é, as características de uma economia de mercado) passa a suscitar discussões, de maneira alinhada com temas como subsídios industriais, empresas estatais que participam do comércio internacional e transferência forçada de tecnologia. A preocupação com essas questões é compartilhada por outros membros, em especial a União Europeia (UE) e o Japão, que chegaram a entendimento trilateral com os EUA sobre as diretrizes para essa discussão, as quais podem redundar em novas regras substantivas e de transparência, mas também outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil.

A reforma da OMC tem recebido especial atenção da diretora-geral (DG-OMC), a nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, e foi um dos temas centrais da XII Conferência Ministerial da OMC (MC12), realizada em junho de 2022, junto a agricultura, subsídios à pesca e resposta a pandemias. O *outcome document* da MC12 trouxe pontos importantes acerca do processo de reforma da organização. Aprovou-se um mandato de reforma, no seio de um processo liderado pelos membros, aberto, transparente e inclusivo, que faça face aos interesses de todos eles, inclusive questões de desenvolvimento. Pelo mandato, todo o processo será conduzido pelo Conselho Geral e seus órgãos subsidiários, que revisarão o progresso e considerarão as decisões a serem submetidas a aprovação na próxima Ministerial. Isso privilegia países com posição defensiva, como Índia e África do Sul, que querem manter o consenso. Ademais, aprovou-se um compromisso de reforma do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) para 2024, sem consenso

acerca das mudanças a serem realizadas, inclusive no que diz respeito à manutenção ou não do Órgão de Apelação (OA).

Apesar dos impulsos em favor da reforma, não se trata de algo trivial. Pelo contrário, vive-se momento de crise do multilateralismo, em termos gerais, e do multilateralismo comercial, em particular. Desde a origem do sistema multilateral de comércio, com o GATT, o comércio global expandiu-se em mais de 300 vezes, representando mais de 60% do produto mundial. Esse progresso foi acompanhado por uma mudança de realidade institucional: se, durante o GATT, o número de participantes do sistema multilateral do comércio era menor e acordos plurilaterais eram permitidos, na OMC vigora, com raras exceções, a regra do consenso para o processo decisório[1408] e o princípio do *single-undertaking* para as negociações. A partir da virada do século, com a consolidação dos países em desenvolvimento como polo incontornável das negociações multilaterais, a consecução de resultados tornou-se mais difícil. A partir daquele momento, ficou claro que qualquer resultado baseado em *single-undertaking* precisaria equilibrar, por meio de negociações cruzadas, os interesses muitas vezes contrários de diferentes grupos de membros (grosso modo, desenvolvidos *versus* em desenvolvimento), como fica claro nas discussões de acesso a mercados de bens (desenvolvidos preferiam negociar acesso a mercados de bens não agrícolas, enquanto em desenvolvimento preferiam negociar agricultura).

Por esse motivo, houve uma aposta em grandes acordos inter-regionais e foram poucos os resultados do sistema multilateral de comércio desde a Rodada Uruguai, como o Pacote de Bali, o fim dos subsídios às exportações agrícolas e a emenda ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). A situação ficou mais evidente em Buenos Aires, na MC11, em 2017, em que o fracasso das negociações multilaterais foi acompanhado do lançamento de iniciativas plurilaterais, as quais são rechaçadas por alguns países, como Índia e África do Sul, sob alegação de incompatibilidade com os princípios do sistema multilateral, ao mesmo tempo que não são recebidas com muito entusiasmo pelos EUA. Apesar das expectativas criadas sobre a nova administração dos EUA na OMC, sob Joe Biden, houve poucos avanços práticos na postura de Washington desde então.

O processo de reforma da OMC também perpassa a reflexão sobre a questão do desenvolvimento na organização, o que implica as discussões sobre a futura aplicação do tratamento especial e diferenciado (TED). Países como Índia e China, bem como a maioria dos membros em desenvolvimento, rejeitam qualquer rediscussão das flexibilidades, seja vigentes, seja futuras. O mecanismo de monitoramento do TED, criado em Bali, que já se reuniu mais de uma dezena de vezes, redundou em nenhum resultado. Os EUA são o principal proponente da rediscussão da questão, tendo chegado a buscar, de maneira mais radical, durante a administração Trump, extinguir o TED, exceto (praticamente) para países de menor desenvolvimento relativo. Para tanto, adotou medidas unilaterais de pressão sobre um conjunto de membros, advogando indicadores próprios para determinar aqueles que deveriam, desde já, começar a renunciar a TED.

A discussão sobre a questão do desenvolvimento em termos gerais tem impacto não apenas na definição de flexibilidades nas negociações. Sua raiz está nas diferentes avaliações sobre a validade da Agenda de Desenvolvimento de Doha como mandato para as negociações na OMC. Diversos países desenvolvidos e também em desenvolvimento, como o Brasil, defendem que a Rodada Doha já foi superada e que a clivagem tradicional estrita entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não mais faz sentido, porque as condições que a fizeram ser lançada se alteraram

[1408] Há exceções ao consenso, que permitiram recurso ao voto, o que nunca aconteceu: para acessão de membro (votação de 2/3 dos membros) e emendas a acordos multilaterais (2/3; entra em vigor para os que as ratificaram apenas, *e.g.* o Acordo de Facilitação de Comércio); *waiver* de compromisso (3/4) e declaração interpretativa (3/4).

radicalmente (em especial, a realidade de alguns países em desenvolvimento, como China e Índia, alterou-se, o que implica que qualquer equilíbrio negociador precisaria ser alterado) de modo que se faz necessário, como parte do processo de reforma, revisitar todos os temas em negociação, sem tabus, para estabelecer um novo marco negociador daqui em diante. Países como Índia, China e África do Sul, por sua vez, insistem na validade da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Índia e África do Sul, em particular, consideram que o engajamento em novos temas pressupõe a conclusão do mandato da Rodada Doha.

Independentemente de quem seja a responsabilidade, a OMC vive conjuntura de crise, e há necessidade urgente de reforma ambiciosa, antes que o sistema perca sua relevância. Para que se catalise esse processo, os membros da OMC deveriam buscar a resolução rápida das negociações em curso, ao mesmo tempo que busquem cenários positivos para o futuro, com níveis de ambição cada vez maiores. A conclusão exitosa da MC12 tem o potencial de resgatar a confiança na OMC, ao demonstrar que o sistema ainda é capaz de solucionar problemas. A MC12, contudo, não resolveu os maiores problemas do sistema; mesmo que tenha havido resultados e avanços na negociação, há a necessidade de uma reforma de escopo mais ambicioso para que se crie um sistema que condiga com a realidade hodierna, resolvendo os problemas nos três pilares antes que seja tarde demais.

b) Reforma do primeiro pilar da OMC: função negociadora

O primeiro pilar central da OMC é a sua função negociadora, seja de questões relacionadas aos acordos existentes, seja para novos temas relacionados ao comércio (Artigo 3º, 2 do Acordo de Marraquexe). Desde sua criação, em 1995, houve poucos avanços no pilar negociador, em especial em razão dos princípios de *single-undertaking* e de consenso.

As negociações sob a égide da OMC não obtiveram êxito em atualizar suas regras comerciais diante da nova realidade:

1) não há responsabilização por economias que não se enquadrem na classificação "de mercado";
2) as regras atuais são ineficazes para lidar com práticas comerciais consideradas desleais, a exemplo de transferência forçada de tecnologia e subsídios industriais massivos;
3) as regras atuais são ineficazes para lidar com novas tecnologias, a exemplo da *internet*;
4) as regras não conseguem aprofundar comprometimentos em áreas fundamentais abordadas de forma detalhada por acordos de livre comércio, a exemplo de serviços e propriedade intelectual; e
5) as regras não conseguem lidar de forma plena com questões politicamente relevantes, como meio ambiente e trabalho.

A mitigação do princípio de *single-undertaking* permitiu a aprovação consensual do Acordo de Facilitação de Comércio, em Bali, em 2013; da Decisão de Nairóbi sobre Concorrência nas Exportações, que trata, entre outros aspectos, do fim dos subsídios às exportações agrícolas, em 2015; e do Pacote de Genebra, em 2022.

A dificuldade em se obter o consenso sobre outras matérias em Buenos Aires, em 2017, levou ao lançamento de *Joint Statement Initiative*s (JSIs), iniciativas de caráter plurilateral. Na MC11, foram emitidas cinco JSIs, envolvendo comércio eletrônico, regulação doméstica de serviços e facilitação de investimentos e declarações sobre comércio e gênero e pequenas e médias

empresas; antes da MC12, ainda surgiram três JSIs na área de meio ambiente. Na MC12, entretanto, quase todos os temas das JSIs ficaram paralisados em razão do conflito na Ucrânia[1409].

Com relação à agenda de sustentabilidade, tem aumentado progressivamente a pressão pela negociação de regras multilaterais que promovam um comércio em bases sustentáveis (a exemplo da iniciativa *Friends of Advancing Sustainable Trade* – FAST), culminando com o lançamento da iniciativa plurilateral "Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade Ambiental" (TESSD, na sigla em inglês), em novembro de 2020, o que pode, ao mesmo tempo, ser abrigo para interesses protecionistas e contrários, por exemplo, à agricultura brasileira. Atualmente, participam da TESSD 74 membros da OMC, inclusive, desde 2022, o Brasil. Em abril de 2021, os membros da iniciativa TESSD lançaram declaração ministerial com seus compromissos, envolvendo, por exemplo, a intensificação de esforços em áreas de interesse comum e a identificação de ações concretas a serem tomadas individual ou coletivamente para expandir as oportunidades de um comércio sustentável de forma inclusiva e transparente. Em janeiro de 2022, foi circulado o plano de trabalho da iniciativa para o ano, com reuniões formais e grupos de trabalho informal em medidas ambientais ligadas ao comércio, bens e serviços ambientais e economia circula. Outras iniciativas plurilaterais na área ambiental lançadas em 2021 são o "Diálogo Informal sobre Poluição de Plásticos e Comércio Ambientalmente Sustentável de Plásticos" (IDP, na sigla em inglês) e a "Reforma de Subsídios para Combustíveis Fósseis" (FFSR, na sigla em inglês).

A reforma do pilar negociador perpassa, portanto, também as discussões sobre as iniciativas plurilaterais, mas centra-se, fundamentalmente, sobre a revitalização das negociações multilaterais, de que o principal exemplo é agricultura.

c) Reforma do segundo pilar da OMC: função deliberativa

O segundo pilar central da OMC, expresso não apenas pelo Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (Artigo 3º, 4 e Anexo 3), mas também pelo trabalho regular das múltiplas instâncias da organização, é o monitoramento da implementação das regras multilaterais (Artigo 3º, 1) e as iniciativas de transparência (incluindo regras mais estritas de transparência em temas como subsídios, transferência forçada de tecnologia e empresas estatais). Algumas delegações conhecem esse pilar como função deliberativa. As discussões do processo de reforma compreendem o estabelecimento de novas disciplinas de transparência, incluindo a introdução de sanções para descumprimento de obrigações existentes, o incentivo às contranotificações ou a uniformização de algumas práticas, como a circulação de agendas comentadas das reuniões pelo Secretariado ou a possibilidade de apresentação de preocupações comerciais específicas em diversos comitês. O tema de transparência é questão delicada em especial para países em desenvolvimento, que alegam não dispor de capital humano e recursos técnicos para o cumprimento das obrigações existentes. Durante a pandemia, a transparência foi revalorizada, dada a importância de conhecer as medidas que estão sendo tomadas pelos demais membros e avaliar sua compatibilidade com as regras multilaterais de comércio para que não funcionem como formas de protecionismo disfarçado.

Até o fim de 2022, o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais (TPRB, na sigla em inglês) concluiu 550 relatórios (17 em 2022), que cobriram 159 dos 164 membros. Os relatórios anuais do TPRB relativos a 2021 e a 2022 tiveram como foco o contexto da crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, avaliando se as medidas implementadas pelos membros quanto ao

[1409] A Rússia é parte das JSIs da MC11, e os países que a sancionam se recusaram a sentar-se com ela na mesa de negociações. Como inexiste previsão de exclusão de um país das JSIs, o diálogo durante a MC12 foi congelado.

comércio de bens, de serviços, incluindo aqueles relacionados à propriedade intelectual, foram no sentido de abertura ou de restrição dos intercâmbios. Segundo o relatório de 2022, 66% das medidas comerciais relacionadas ao COVID-19 adotadas desde a eclosão da pandemia foram consideradas facilitadoras, enquanto apenas 34% teriam restringido o comércio global. A grande maioria destas (82%) compreendeu medidas de restrição às exportações.

Em 2022, foi realizada a oitava Revisão de Política Comercial do Brasil[1410].

d) Reforma do terceiro pilar da OMC: função jurisdicional

O terceiro pilar central de funcionamento da OMC é sua função jurisdicional, por meio do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC (ESC, Artigo 3º, 3 e Anexo 2) e do SSC. Muitos analistas consideram que o SSC é o grande trunfo da OMC, em razão de princípios como automaticidade, abrangência e consenso negativo (o que lhe daria caráter técnico, não político), além de virtual "igualdade de condições' em disputas comerciais. Para mais detalhes sobre a reforma do terceiro pilar, ver a seção anterior sobre Solução de Controvérsias.

e) Brasil e a reforma da OMC

O Brasil defende a reforma como maneira de fortalecer um sistema multilateral de comércio baseado em regras e centrado na OMC e está engajado nesse processo. O País reconhece a importância da OMC e de sua reforma para a agenda interna de reformas liberalizantes, em particular por sermos relativamente fechados em termos de comércio exterior. As regras e os compromissos multilaterais contribuem para balizar boa parte dos relacionamentos internacionais comerciais brasileiros. A posição brasileira parte de diagnóstico de que a realidade internacional mudou nos últimos 25 anos, de modo que a OMC precisa fazer frente ao novo contexto. Isso significa o reconhecimento de que a Agenda de Desenvolvimento de Doha se tornou anacrônica e deve ser abandonada. Também pressupõe a necessidade de reflexão sobre os conceitos nos quais a OMC esteve baseada, como o princípio do consenso, o *single-undertaking* e o TED, ou seja, o Brasil argumenta em favor de reforma de toda a arquitetura da organização.

No processo de reforma, o Brasil atua individualmente ou em diferentes coalizões, sem alinhamentos apriorísticos, de modo a defender seus interesses nacionais, a favor de reforma nas três funções da OMC. Em aspectos gerais da reforma, o Brasil é um dos integrantes do Grupo de Ottawa, coalizão informal coordenada pelo Canadá e estabelecida em 2018, com o interesse de intercambiar posições sobre o tema. Seus integrantes são: Canadá, Brasil, Chile, México, Austrália, Nova Zelândia, UE, Noruega, Suíça, Singapura, Coreia, Japão, Reino Unido e Quênia. Na agenda agrícola, após o ocaso do G20, o Brasil voltou a privilegiar a concertação no âmbito do Grupo de Cairns.

Com relação ao pilar negociador da OMC, o Brasil tem dois interesses principais: promover sua revitalização e garantir que a agricultura faça parte do processo de reforma. A revitalização do pilar negociador é essencial para garantir a centralidade da OMC no sistema, em especial após um momento de recrudescimento do protecionismo, conforme demonstrado pela guerra comercial entre EUA e China, que se seguiu a momento de proliferação de acordos preferenciais regionais e inter-regionais de comércio com cláusulas OMC-plus e OMC-extra.

[1410] Para mais detalhes, ver a próxima edição do REPI.

Para tanto, a adoção do acordo sobre subsídios à pesca, embora não seja interesse ofensivo do Brasil, foi importante sinal, para a comunidade internacional, da relevância da OMC. O Brasil participou de maneira ativa dessas negociações. Patrocinou, com outros países, proposta sobre procedimento de consultas entre os membros da OMC para esclarecer dúvidas sobre a implementação das disciplinas a serem acordadas. Além disso, o Brasil foi proponente de mecanismo para redução e limitação de montantes de subsídios, mantendo margem para apoio sustentável até certo patamar por membros que pouco ou nada subvencionam. O Brasil avalia que o quantitativo global de subsídios à pesca marítima precisa ser diminuído, sobretudo por parte dos países que mais desembolsam recursos ao setor, de modo a reduzir o grau de disparidade entre maiores e menores subsidiadores e a garantir maior sustentabilidade para a captura marítima. Em dezembro de 2020, o Brasil apresentou declaração em apoio à conclusão das negociações de subsídios à pesca com foco em sustentabilidade.

A revitalização do pilar negociador, na opinião do Brasil, passa pela reavaliação do princípio do consenso e por mais abertura a iniciativas de caráter plurilateral (as ditas JSIs) no âmbito da OMC. O Brasil está engajado em todas aquelas que foram lançadas na MC11, em Buenos Aires, em 2017, tendo papel proativo em apresentação de propostas em duas delas: facilitação de investimentos, com apresentação de nova proposta em 2020, e comércio eletrônico (as outras lançadas em Buenos Aires são regulamentação doméstica em serviços, cujas negociações foram concluídas em 2021, micro, pequenas e médias empresas e comércio e gênero). Em 2022, o Brasil anunciou adesão às TESSD, iniciativa plurilateral lançada em 2020.

O País também solicitou recentemente adesão a acordos plurilaterais da OMC. Em maio de 2020, solicitou adesão ao Acordo de Compras Governamentais (GPA), negociado na Rodada Uruguai, e, em fevereiro de 2021, apresentou sua oferta de acesso a mercado, etapa fundamental do processo de sua acessão ao instrumento. A oferta inicial brasileira lista não apenas os órgãos e as entidades da administração pública que passarão a fazer contratações públicas abertas à concorrência internacional, mas também os bens, serviços e obras públicas abrangidos. A adesão ao acordo promoverá a redução de gastos públicos e a melhoria da qualidade dos bens e serviços governamentais, e incentivará as exportações brasileiras e os investimentos externos no País. Sua elaboração teve como pilares: as ofertas anteriores realizadas no âmbito de acordos comerciais firmados pelo Brasil; amplo processo de consulta, coordenado pelos Ministérios da Economia e das Relações Exteriores, com diferentes atores governamentais; e contribuições do setor privado e da sociedade civil com base em consulta pública. Em novembro de 2021, o Brasil apresentou oferta revisada de adesão ao acordo, na qual se ampliou o número de órgãos e entidades da administração pública comprometidos a realizar contratações públicas de bens, serviços e obras públicas com a participação de fornecedores dos países-membros do acordo. A oferta revisada se baseava em três pontos centrais: reação das atuais partes do GPA à oferta inicial do Brasil; continuidade do processo de consultas a diferentes atores governamentais; e as contribuições do setor privado. Tratava-se de sinal da prioridade atribuída pelo governo brasileiro ao processo de acessão ao instrumento, bem como da importância para o Brasil do sistema multilateral do comércio. Na MC12, foi apresentada a oferta final, que amplia o número de órgãos e entidades públicos que se comprometem a realizar contratações públicas abertas à participação de fornecedores dos países que são parte do acordo, abrangendo bens, serviços e obras públicas.

Em junho de 2022, o Brasil solicitou adesão ao Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, em vigor desde janeiro de 1980.

A agricultura é o setor de maior interesse do Brasil na OMC, em razão da importância para a economia e para o comércio exterior do País. O Brasil parte de diagnóstico de que a agricultura

é um *unfinished business* da OMC, em razão dos poucos avanços realizados desde a Rodada Uruguai (avanços apenas na administração de quotas-tarifárias e na proibição de subsídios às exportações agrícolas), tendo a agricultura sendo constantemente preterida em relação a outras agendas e, não raro, tendo sido o ponto central da falta de avanços na organização. O País conseguiu garantir o reconhecimento de que a agricultura é parte indissociável da reforma da OMC nas discussões do Grupo de Ottawa. O Brasil tem interesses ofensivos nos três pilares da agenda agrícola: acesso a mercados, apoio doméstico e concorrência nas exportações, embora tenha sido mais ativo nos últimos anos na questão da limitação e da redução de apoio doméstico (subsídios à produção).

Finalmente, tema negociador de grande importância nos últimos anos na OMC foi a questão de comércio e saúde. O Brasil apoiou a Iniciativa sobre Comércio e Saúde, gestada no Grupo de Ottawa. No que diz respeito às discussões sobre licenciamento compulsório e *waiver* de tratamentos para a COVID-19, a DG-OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, vem trabalhando arduamente para que a OMC possa identificar, nos mais diversos mercados, capacidade ociosa para produção de vacinas, bem como incentivar acordos de licenciamento voluntário e de transferência acelerada de tecnologias e insumos. A iniciativa vem adquirindo contornos mais bem definidos, com participação ativa do Brasil. Para dar contornos concretos a essa agenda, a OMC promoveu, em 14 de abril de 2021, evento com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e os principais países produtores de vacinas, entre os quais o Brasil. Estiveram também representantes do setor privado e da sociedade civil. O Brasil copatrocinou, com Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Nova Zelândia, Noruega e Turquia, iniciativa que defendia o engajamento imediato da OMC nas negociações para a ampliação da produção e da distribuição de vacinas e de medicamentos que possam contribuir para a superação da pandemia de COVID-19. A iniciativa intitulada "Ampliando a Atuação da OMC nos Esforços Globais para a Produção e Distribuição de Vacinas e de Outros Produtos Médicos Contra a COVID-19" era convergente com as posições brasileiras históricas na matéria e com a busca por soluções responsáveis, transparentes e eficazes que o Brasil vem promovendo nos foros internacionais em resposta à pandemia. A iniciativa era também condizente com os já mencionados esforços da DG-OMC e a encorajou, também, a identificar e resolver, de forma consensual, qualquer barreira comercial à produção e à distribuição de, inclusive os relacionados à propriedade intelectual. A proposta não só respondia à necessidade de geração de consenso que sempre pautou a atuação brasileira na OMC, mas também coincidia com a ideia esboçada pela DG-OMC, e compartilhada pelo Brasil, de uma "terceira via" que promovesse um engajamento efetivo e imediato de todos os membros da organização no combate à pandemia de COVID-19.

Na MC12, foi adotada uma Decisão Ministerial sobre o Acordo TRIPS confirmando o direito de os membros "anularem" a exclusividade decorrente das patentes, para produzir vacinas de COVID-19 sem o consentimento de seus detentores, por meio de qualquer instrumento disponível nas legislações nacionais, independentemente da existência de um regime de licenciamento compulsório. As provisões da decisão serão aplicáveis durante cinco anos a partir de sua adoção, mas esse período é passível de extensão pelo Conselho Geral. A Decisão ainda prevê que, em no máximo seis meses de sua adoção, os membros decidam acerca de sua extensão para cobrir, também, a produção e a oferta de diagnósticos e terapias vinculadas à COVID-19. Em reunião do Conselho de TRIPS em outubro de 2022, foi solicitada a circulação de posições concretas (por escrito) acerca do tema. Na ocasião, três posições distintas foram manifestadas, A primeira, esposada por países menos desenvolvidos, defende a extensão da decisão para cobrir diagnósticos e terapias sem mudança alguma. Um grupo de países em desenvolvimento e

desenvolvidos manifestou vontade de avançar as discussões, mas insistiu na necessidade de evidências de como questões de propriedade intelectual configuram uma barreira à aquisição desses produtos; além disso, insistiram que, antes de se pensar em novas flexibilidades, seria preciso usar todas aquelas já à disposição por força do Acordo TRIPS, inclusive o licenciamento compulsório. Por fim, um terceiro grupo defendeu discussões para melhor definir o que são terapias e diagnósticos e estabelecer uma lista de produtos que seriam cobertos pela eventual extensão da decisão.

O Brasil continuará a participar de todas as discussões na OMC sobre iniciativas para combater a pandemia, inclusive aquelas relacionadas ao sistema de propriedade intelectual. O País entende que o Acordo TRIPS compreende adequado conjunto de incentivos à inovação e de flexibilidades consagradas na Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, inclusive à luz do princípio do interesse público, para enfrentar crises de saúde. Isso porque todos os países-membros da OMC, inclusive o Brasil, estão habilitados pelo Acordo TRIPS a decretar o licenciamento compulsório de patentes como forma de atender a imperativos de ordem pública. A modalidade está prevista na legislação nacional, que está plenamente em linha com o Acordo de TRIPS e contém todos os dispositivos para estimular a inovação, a transferência de tecnologia e as variadas modalidades de acordos de licenciamento.

Quanto à reforma do segundo pilar da OMC, o Brasil defende que monitoramento e transparência são elementos importantes, mas resultados exclusivos na função deliberativa não são o suficiente para a reforma. No âmbito do Grupo de Ottawa, o Brasil assumiu a coordenação da iniciativa de aprimoramento dos trabalhos do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês). Em julho de 2020, os membros da OMC adotaram o relatório da Quinta Revisão do Acordo SPS, que contou com amplo engajamento brasileiro. Ademais, Brasil, EUA e Canadá lideraram a adoção de declaração ministerial de compromisso com o cumprimento do Acordo SPS, em razão da proliferação da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias sem evidências científicas. Também copatrocinou proposta elaborada pela Suíça sobre aumento da transparência em regras de origem não preferenciais. O Brasil não favorece a discussão de medidas sancionatórias para casos de descumprimento de compromissos de notificação.

Quanto à reforma do terceiro pilar da OMC, ver a seção anterior sobre solução de controvérsias.

No que diz respeito aos elementos transversais das negociações, a posição brasileira em relação a TED foi alterada no governo Bolsonaro. O Brasil decidiu por começar a abrir mão das prerrogativas de TED nas negociações presentes e futuras, o que não afeta os direitos já adquiridos pelo País. Trata-se de movimento realizado, de maneira semelhante, por Singapura, Coreia do Sul e Costa Rica. Não se confunde com alteração do *status* do País na OMC, que tem caráter "autodeclaratório" e segue sendo de membro em desenvolvimento. Na opinião do Brasil, o TED é uma flexibilidade que deve ser adotada caso a caso, em cada negociação, de modo que membro em desenvolvimento não deveria fazer jus, *ipso facto*, a tais flexibilidades, sem que se considerem as necessidades individuais e específicas.

Sobre subsídios industriais, o Brasil não nega a importância de aprofundar as discussões sobre o tema, desde que não venham a preterir as negociações sobre subsídios agrícolas. Por esse motivo, sugere tratamento horizontal da questão de subsídios.

Sobre economia de mercado, o Brasil reitera o compromisso com os valores fundacionais da OMC e com a abertura comercial e as condições de economia de mercado. Em julho de 2020, Brasil e EUA fizeram intervenção conjunta que busca fortalecer o princípio da economia de mercado como basilar na organização e em que defendem que práticas e políticas não orientadas

ao mercado geram excesso de capacidade industrial e concorrência desleal, bem como prejudicam o desenvolvimento e o funcionamento adequado do comércio internacional. Em outubro do mesmo ano, o Japão uniu-se aos dois países, copatrocinando o documento.

A reforma da OMC e o papel do Brasil são temas frequentes nas interlocuções entre o presidente da República, o chanceler e a DG-OMC. Em abril de 2022, por exemplo, a DG-OMC visitou o Brasil, e o tema foi abordado. Às margens da Cúpula do G20, em Bali, em novembro de 2022, o ministro Carlos França reuniu-se com a DG-OMC, ocasião em que reiterou a alta prioridade atribuída pelo Brasil a um sistema multilateral de comércio justo e estável, baseado no Direito Internacional e capaz de promover o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico. O chanceler ainda abordou a questão da insegurança alimentar e o papel a ser desempenhado pela OMC. Por fim, ressaltou o apoio do Brasil à reforma da organização, enfatizou a importância de revigorar o diálogo e as negociações da OMC via reuniões ministeriais anuais, e ambos coincidiram na necessidade de dinamizar os debates sobre comércio agrícola, como subsídios e acesso a mercados.

IV. MC12

A XII Conferência Ministerial (MC12) da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorreu em junho de 2022, em Genebra, em um contexto complexo, que contribuiu para a definição da agenda e os resultados obtidos. Desde a MC10, em Nairóbi, em 2015, quando se eliminaram os subsídios à exportação agrícola, não haviam sido obtidos outros resultados substantivos na organização. O mundo vem experimentando transformações sistêmicas, como a consolidação da ascensão chinesa e os consequentes questionamentos acerca de sua posição no sistema multilateral de comércio. Na OMC, isso implicou questionamentos ao Órgão de Apelação (OA) por parte, sobretudo, dos Estados Unidos (EUA), a partir do governo Obama, e outros efeitos decorrentes da guerra comercial entre EUA e China. Nesse quadro, as discussões da reforma da OMC ganham força com, de um lado, os EUA e outros membros defendendo uma reforma que preserve as características da OMC tradicional (liberal, portanto), e, de outro, a China e outros aliados sustentando uma atualização da organização. Infelizmente, não se chegou a resultado consensual algum na MC11, em Buenos Aires, em 2017, marcada pelo enfraquecimento do multilateralismo e o avanço de acordos plurilaterais. Naquela ocasião, foram lançadas três negociações plurilaterais, as *Joint Statement Initiatives* (JSI), em comércio eletrônico, regulação doméstica de serviços e facilitação de investimentos, bem como duas declarações (comércio e gênero e micro, pequenas e médias empresas), por meio da flexibilização da regra do consenso estabelecida no Artigo 9 do Acordo de Marraquexe.

Com o questionamento de aspectos centrais do próprio sistema multilateral de comércio, a paralisia de temas e o adiamento da MC12 por duas vezes em razão da pandemia de COVID-19, ficou mais evidente a necessidade de reforma da OMC. Nos últimos anos, o tema passou a ser debatido no G20, porém não há consenso quanto ao conteúdo de eventual reforma. Paralelamente, o Canadá criou o Grupo de Ottawa para discutir o assunto, propor iniciativas de reforma e manter o sistema multilateral de comércio funcionando, isolando, nessas discussões entre *like-minded*, EUA, China e Índia. Sobre esse pano de fundo, a nova diretora-geral (DG-OMC), Ngozi Okonjo-Iweala, passou a empregar todo seu capital político para obter resultados. A MC12, então, acontece em meio a mudanças sistêmicas e em um contexto imediato de pandemia de COVID-19 e crise alimentar, debruçando-se sobre quatro grandes temas: agricultura, subsídios à pesca, respostas a pandemias e reforma da OMC.

A experiência mostra que, se não há avanços em agricultura em uma Conferência Ministerial, nada avança. Para a MC12, a presidente das negociações agrícolas elevou aos ministros uma minuta de decisão abrangente, na forma de programas de trabalho em todas as áreas em negociação no dossiê agrícola, compilando diversas posições e refletindo múltiplos interesses. Apesar de a decisão não ter sido aprovada, por falta de consenso, o texto foi importante por refletir o estado atual das tratativas. Ademais, não impediu que a MC12 pudesse chegar a outros resultados em agricultura. O objetivo fundamental naquele momento era responder à crise de segurança alimentar, e dois textos foram aprovados: uma decisão isentando do escopo de restrições às exportações as aquisições de alimentos para fins humanitários pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA); e uma declaração sobre resposta emergencial à insegurança alimentar (contendo compromissos políticos não vinculantes).

As negociações sobre subsídios à pesca visavam a erradicar aqueles considerados *ilegal, unreported, and unregulated* (IUU), conforme a meta 14.6 da Agenda 2030. Apesar dos avanços em 2019 e 2020, a conclusão da negociação foi deixada para a MC12. Por conseguinte, os adiamentos e a pandemia impactaram o texto aprovado. Chegou-se a um acordo de escopo bastante

limitado que, apesar de cumprir o objetivo de promover a eliminação dos subsídios IUU, é, na prática, um acordo de transparência. Ademais, se as negociações dos assuntos pendentes não forem ultimadas em quatro anos, todo o acordo caducará (*sunset clause*). Entre os temas pendentes, figuram aprofundamentos sobre subsídios que levem à sobrepesca e à sobrecapacidade, sobretudo em razão da resistência chinesa.

As discussões sobre resposta a pandemias envolviam dois componentes: comércio e saúde e propriedade intelectual (*waiver* do Acordo TRIPS). O debate centrou-se em descobrir qual o problema chave para combater pandemias – propriedade intelectual ou capacidade produtiva e logística de distribuição? Para o Brasil, seria este último. O Grupo de Ottawa patrocinou a iniciativa sobre comércio e saúde, enquanto África do Sul e Índia propuseram um *waiver* abrangente do Acordo TRIPS, com ampla cobertura a vacinas, diagnósticos e terapias vinculadas à pandemia de COVID-19. Acabou-se aprovando um *waiver* diferente do proposto por África do Sul e Índia, limitado apenas a vacinas e dando à China o direito de não o usar voluntariamente, em vez de excluí-la formalmente do rol de beneficiários. Os textos aprovados foram uma Decisão Ministerial sobre o Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e uma Declaração Ministerial sobre Resposta à Pandemia e Preparação para Pandemias Futuras. Em dezembro de 2022, estendeu-se por tempo indeterminado prazo para que se avalie a inclusão de diagnósticos e terapias no *waiver*.

Quanto ao tratamento da reforma da OMC na MC12, ver a seção anterior neste tópico.

Alguns temas já haviam sido acordados antes da MC12, e outros resultados foram logrados durante a conferência. Antes, por exemplo, decidiram-se temas de administração de quotas-tarifárias, adotou-se moratória de não violação do Acordo TRIPS, concluiu-se a JSI de regulamentação doméstica de serviços e foram adotadas recomendações para micro, pequenas e médias empresas. Durante a MC12, em agricultura e segurança alimentar, os 164 membros adotaram decisão que isenta aquisições para fins humanitários do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da imposição de medidas de restrição a exportações (as negociações em favor da adoção da decisão foram facilitadas pelo Brasil entre 2020 e 2021); Declaração sobre a Resposta Emergencial à Insegurança Alimentar; e declaração sobre programa de trabalho que atualize o mandato do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) para lidar com desafios sanitários e fitossanitários do século XXI. À margem da MC12, o Brasil e quinze outros países latino-americanos adotaram, de maneira inédita, declaração em que advogam o fortalecimento das cadeias de suprimento de alimentos e de insumos agrícolas, como fertilizantes, e se comprometem a trabalhar conjuntamente, para avançar de maneira ambiciosa a reforma das regras multilaterais do comércio agrícola, com o objetivo de promover a segurança alimentar global e a sustentabilidade. Na ocasião, também foi acordada a última renovação da moratória sobre serviços eletrônicos. Ademais, houve o copatrocínio brasileiro das Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade (TESSD), a oferta final do Brasil para aderir ao Acordo de Compras Governamentais (GPA) e o anúncio brasileiro de adesão ao acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis.

Na MC12, não houve avanço significativo nas JSIs, tanto as cinco emitidas na MC11 quanto as três surgidas antes de Genebra, relacionadas a comércio e meio ambiente, devido ao conflito russo-ucraniano. Apesar da continuidade daquele conflito, houve acordo de cavalheiros para encapsulamento de crises, evitando fracasso de acordos multilaterais

O Brasil contribuiu ativamente para o sucesso da MC12. Em agricultura, trata-se de ator incontornável. O País, que deixou de ser um grande provedor de subsídios, apresentou propostas de textos sobre temas caros à Índia, que deseja manter estoques públicos a preços administrados

por meio de alta subsidiação e com possibilidade de exportá-los abaixo do preço de mercado. O texto brasileiro contou com apoio informal dos EUA de do Grupo de Cairns, excluindo países em desenvolvimento grandes exportadores agrícolas do rol de beneficiários de flexibilidades às regras atuais, mas cobrindo mais de 70 países mais vulneráveis à insegurança alimentar. Isso implicou a neutralização da Índia, cujo discurso baseava-se na defesa dos países em desenvolvimento, levando ao desengajamento de países africanos da proposta indiana e aproximando-os da brasileira, ainda que sem expressar apoio formal. Em comércio e saúde, o Brasil, membro do Grupo de Ottawa, foi um dos grandes proponentes do componente comercial. No âmbito dos *waivers*, adotou uma terceira via, defendendo o equilíbrio entre os direitos de propriedade intelectual e a necessidade de combate à pandemia. No tocante à reforma, o Brasil propôs ministeriais anuais, para que, com intervalos menores, os membros possam conferir prioridades e discuti-las com agilidade.

6.2. Blocos econômicos e acordos comerciais regionais e inter-regionais

I. Regionalismo comercial

a) Histórico

Nas últimas décadas, ganhou corpo um processo dialético entre regionalismo e multilateralismo, com o desenvolvimento econômico de um Estado dependendo mais de processos de integração regional, reduzindo os riscos e mitigando os efeitos deletérios das especulações financeiras alimentadas pelo processo de globalização econômica. O conceito de "regionalismo comercial" pode ser resumido como a redução preferencial de barreiras ao comércio entre um subconjunto de países que podem ser, tendem a ser, mas não são necessariamente contíguos. Para que se verifique uma iniciativa comercial como regional, é importante haver discriminação, com preferências sendo outorgadas a alguns países, mas não a todos. A integração regional pode ser concebida como situação das atividades econômicas (ausência de formas de discriminação entre as economias nacionais) ou processo (medidas que visam a abolir, de forma progressiva, a discriminação entre as unidades econômicas nacionais).

Os primeiros acordos preferenciais de comércio, que têm como objetivo a formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras, remontam ao século XVI, com propostas de união aduaneira entre Inglaterra e Escócia; outro exemplo, já no século XX, é a formação do BENELUX, em 1944. Quanto à dimensão histórica mais recente, pode-se identificar algumas ondas de regionalismo comercial. A primeira, começou na década de 1950 e teve centro no início do processo de unificação da Europa, mediante a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1951), que levaria à Comunidade Econômica Europeia (CEE, 1957), iniciativas que influenciaram também a criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, 1967).

Dentro do conceito de regionalismo comercial da década de 1990, pode-se falar tanto em regionalismo aberto, o qual promove a "criação de comércio" (comércio adicional criado pelo estabelecimento de certa iniciativa de integração), quanto em regionalismo fechado, o qual promove o "desvio de comércio" (comércio desviado de um produtor eficiente, externo à iniciativa de integração, em favor de produto menos eficiente, dentro dos membros do acordo). Essa onda teve início na década de 1980, quando vários fatores concorreram para que crescesse o número de acordos regionais formalizados e que se aprofundassem os já existentes, a exemplo da CEE, que receberia a adesão de mais países e, em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, passaria a ser, agora como Comunidade Europeia (CE), o pilar central da então criada União Europeia (UE). Em paralelo, os Estados Unidos (EUA) firmaram acordo de livre comércio com o Canadá, que, com a adesão do México, se tornaria o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA, na sigla em inglês). Nesse mesmo período surgiram o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina (como evolução do Pacto Andino). O aumento no número de acordos decorreu, entre outros fatores, do atraso na conclusão da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), que viria, em 1994, à decisão pela criação da Organização Mundial de Comércio (OMC, 1995).

Hodiernamente, o conceito ganha novas matizes, com a multiplicação de iniciativas inter-regionais, que visam não apenas a liberalizar os fluxos comerciais, mas, sobretudo, a regulamentar

procedimentos econômicos, alfandegários e logísticos dos países, de modo a permitir a maior integração das cadeias produtivas desses Estados. A terceira e mais recente onda tem na influência dos EUA e da China, com a crescente participação dos países asiáticos e do Pacífico, região que passa por intenso processo de integração produtiva desde, pelo menos, a década de 1990. Desde então, o grande desafio passou a ser a busca pela adequada interação entre tais iniciativas de integração e as normas e princípios do comércio multilateral erigidos nos acordos constitutivos da OMC. São exemplos desse novo tipo de regionalismo a tentativa de Parceria Transpacífica via, primeiramente, o Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês, 2016) e, mais recentemente, via o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês, 2018) e a iniciativa da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês, 2020).

Esse novo tipo de regionalismo comercial, contrariamente ao regionalismo de década de 1990, não pode ser simplesmente dividido em aberto ou fechado, para avaliar sua adequação ao multilateralismo consagrado pela OMC. Isso porque, mesmo que criem fluxos comerciais e incorporem regras do comércio internacional estabelecidas no âmbito da OMC (OMC-in), esses acordos inter-regionais podem criar estruturas de normatização paralelas às da OMC, de modo que leve à obsolescência das normas multilaterais existentes (OMC-plus). Adicionalmente, como evidenciado pela CPTPP, esses acordos tendem a regulamentar áreas ainda não reguladas multilateralmente (OMC-extra), como proteção a investimentos e comércio eletrônico. Sendo os países envolvidos nesses acordos, frequentemente, grandes e importantes economias, como EUA e Japão, as regras estabelecidas "minilateralmente" podem acabar assumindo aplicabilidade global, muito embora vários países tenham sido excluídos do processo negociador.

b) Compatibilidade com o regime multilateral de comércio

Essa preocupação quanto à compatibilidade entre os processos de integração regional e o processo de multilateralização do comércio mundial propalado pela OMC encontra respaldo no aparente caráter discriminatório que envolve os primeiros, o que não se comprova relação necessária. À primeira vista, o regionalismo entraria em choque com a cláusula da nação mais favorecida, segundo a qual as vantagens comerciais oferecidas a um dos membros da OMC devem ser estendidas aos demais (princípio da não discriminação). Como indicado na seção anterior, o próprio GATT reconhece, entretanto, que as regras do sistema multilateral não se oporiam à conformação de uniões aduaneiras e de áreas de livre comércio.

Deve-se ter em vista que o multilateralismo e o regionalismo são processos que têm como objetivo a redução das barreiras comerciais entre os países, sendo que o primeiro o faz de uma maneira indiscriminada, alcançando todos os membros da OMC, enquanto o segundo se restringe a um conjunto de países, também integrantes da referida organização, mas que não se estende à totalidade dos signatários do acordo multilateral que a criou, o que poderia comprometer os objetivos maiores da liberalização mundial do comércio. Essa preocupação foi ecoada pela OMC, que criou, em 1996, o Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, para analisar os acordos regionais e seus problemas sistêmicos, a fim de verificar se tais acordos se encontram em conformidade com as disposições da OMC a respeito da mundialização do comércio.

É importante considerar que a integração regional, além de garantir os intercâmbios comerciais e financeiros intrarregionais, também caminha para novas formas de organização política, funcionando como um fator de estabilidade dos Estados-Membros na ordem internacional. Ainda que o principal agente promotor da integração seja o próprio mercado, por

meio dela os Estados buscam recuperar parte de sua autoridade política territorial, mediante participação em organizações regionais, fortalecendo sua capacidade contratual por negociações coletivas com outros Estados e com as diversas organizações internacionais.

Ainda que pareça contraditório, os acordos comerciais regionais podem, muitas vezes, servir realmente de apoio ao sistema multilateral de comércio pretendido pela OMC, pois tais acordos permitem que grupos de países negociem normas e compromissos que vão além do que seria possível multilateralmente em dado momento histórico. Por sua vez, algumas dessas normas preparam o caminho para que os países-membros desses acordos possam se fortalecer para enfrentar as dificuldades encontradas no comércio multilateral, principalmente quando se trata de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujas frágeis economias, se consideradas isoladamente, seriam rapidamente solapadas pelo modelo ditado pela OMC. Os serviços, a propriedade intelectual, as normas de proteção ambiental e as políticas em matéria de investimentos e concorrência são questões que se iniciaram em negociações regionais e, posteriormente, converteram-se em acordos ou temas de debate na OMC.

O regime de comércio internacional estabelecido pela OMC, assim, não é incompatível com iniciativas regionais de liberalização comercial, como fica claro no próprio GATT, que prevê exceções ao princípio da nação mais favorecida. Apesar disso, o número crescente de acordos regionais cria riscos relevantes ao regime multilateral, sobretudo no que concerne à normatização de áreas ainda não reguladas multilateralmente. Em um novo padrão de comércio internacional, em que as cadeias globais de valor assumem predominância, os acordos regionais são certamente relevantes, mas corre-se o risco de que poucos países, como aqueles que formam a CPTPP, passem a estabelecer as regras do comércio internacional.

II. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Para histórico, informações básicas e atualidades gerais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ver tomo 4, seção 1.

a) Limitações para negociações externas no MERCOSUL

As próprias características de uma união aduaneira, como é o caso do MERCOSUL (mais especificamente, uma união aduaneira em processo de implementação), impõem limitações às negociações externas. Entende-se por união aduaneira uma zona de livre comércio que adota também uma tarifa externa comum (TEC). Ou seja, um conjunto de países aplica uma tarifa para suas importações provenientes de países não pertencentes ao grupo, qualquer que seja o produto, e, por fim, prevê a livre circulação de bens entre si com tarifa zero. No caso do MERCOSUL, há a adoção da TEC desde 1995, mas não houve a completa implementação da zona de livre circulação de bens entre os Estados Partes, havendo salvaguardas a diversos produtos.

O Tratado de Assunção (1991) estabelece, entre seus objetivos, a constituição de um mercado comum, que implica, entre outros pontos, o estabelecimento de uma TEC e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Em 2000, esses objetivos seriam reforçados pelo Conselho Mercado Comum (CMC) na Decisão nº 32/00, que reafirma o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias. Desde junho de 2001, os Estados Partes não puderam assinar novos acordos preferenciais (com exceção daqueles que já vinham sendo negociados) ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL. A decisão foi tomada com base na ideia de que um mercado comum implica, entre outros aspectos, a necessidade de contar com uma política comercial externa comum; à época, os Estados Partes manifestavam a necessidade de preservar, por um período adicional, as preferências comerciais negociadas bilateralmente com os países membros da ALADI com os quais não se finalizou a negociação de um marco normativo que regule as relações comerciais entre eles e o MERCOSUL; também à época, os Estados Partes entendiam ser necessário priorizar as negociações como bloco estabelecendo uma data limite para a negociação de acordos bilaterais.

Para tentar superar essas limitações, o Uruguai tem buscado flexibilidades em novas frentes negociadoras. Exemplo disso foi a proposta uruguaia de negociação de "Plano para as Negociações Externas" em 2021. Apesar disso, desde então não há consenso sobre a temática. Como consequência, ao final da presidência *pro tempore* (PPT) brasileira (PPTB) 2021, pela primeira vez desde a criação do bloco, um Estado Parte (o Uruguai) não aderiu ao comunicado divulgado após reunião de chefes de Estado.

Enquanto o Uruguai buscava vincular a temática da flexibilização com a proposta de redução da TEC, os demais países queriam negociar o tema de forma separada, como de fato ocorreu. O Uruguai deu os passos preliminares de negociações para firmar acordos comerciais com parceiros extrarregionais antes mesmo da decisão oficial do bloco sobre o tema, anunciando que avançou em tratativas com a China para fechar um tratado de livre comércio. Apesar de não ter assinado o comunicado à imprensa, o Uruguai consta em todos os demais documentos publicados depois daquela reunião, mas o assunto não tem sido abordado publicamente em

qualquer dos documentos. Desde então, os Estados Partes deixaram de adotar comunicados conjuntos, tendo recorrido Brasil, Argentina e Paraguai a declarações de imprensa.

Em novembro de 2022, os Coordenadores Nacionais de Argentina, Brasil e Paraguai junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) emitiram uma nota conjunta ao Coordenador Nacional do Uruguai, segunda a qual, "diante de ações do governo uruguaio com vistas à negociação individual de acordos comerciais com dimensão tarifária, e levando em conta a possível apresentação, pelo Uruguai, de pedido de adesão Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP)", os Coordenadores Nacionais informaram que seus três países se reservavam "do direito de adotar eventuais medidas que julgarem necessárias para a defesa de seus interesses nas esferas jurídica e comercial". Em dezembro de 2022, ocorreu a 61ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, em Montevidéu. A ocasião foi marcada por tensões entre os mandatários de Uruguai e Argentina em torno do assunto.

b) Relacionamento externo do MERCOSUL

Os principais eixos do relacionamento externo do MERCOSUL são:

1) Acordos Comerciais:
   a. Acordos-Quadro;
   b. Acordos Preferenciais de Comércio;
   c. Acordos de Complementação Econômica; e
   d. Acordos de Livre Comércio; e
2) Mecanismos de Diálogo sobre diversos temas:
   a. Cooperação Econômica;
   b. Comércio;
   c. Investimentos; e
   d. Aspectos Políticos.

Ao redor de cem países, de todos os continentes, têm acordos comerciais, participam em negociações comerciais ou mantêm um diálogo econômico com o MERCOSUL.

Atualmente, por intermédio do MERCOSUL, o governo brasileiro tem buscado negociar acordos mais abrangentes e profundos com parceiros mais competitivos. O objetivo é obter mais mercados para exportações e acesso a importações de alto conteúdo tecnológico e a custos reduzidos, que sirvam de insumo para produtores e exportadores nacionais e atendam às demandas dos consumidores. Com isso se pretende incrementar a participação do bloco nas cadeias regionais e globais de produção e atrair investimentos. O Brasil espera que o MERCOSUL dê continuidade às negociações comerciais externas em curso e lance novas frentes negociadoras, lançando mão, caso necessário, de flexibilidades que permitam aos sócios avançar em tempos distintos.

Na América do Sul, tendo-se já avançado na remoção das barreiras tarifárias ao comércio, com a formação de virtual área de livre comércio sul-americana (excluindo Suriname e Guiana) desde 1º janeiro de 2019, em razão das desgravações dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs, ver tomo 4, seção 2.1), os países do MERCOSUL têm buscado agora, sobretudo, ampliar e aprofundar os vínculos nos temas chamados "não tarifários", como comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação do comércio e comércio eletrônico. Desde 2014, o MERCOSUL conduz processo de aproximação com a Aliança do Pacífico (AP), composta por Chile, Colômbia, México e Peru, em temas como facilitação do comércio, barreiras não tarifárias e diálogo empresarial, dentro do objetivo de estratégico de fortalecer a integração regional e buscar maior inserção na região da Ásia-Pacífico. Em 2018, foi adotado o Plano de

Ação de Puerto Vallarta. O MERCOSUL apresentou nos últimos anos à América Central e Caribe – a países individualmente, tendo em conta que negociações MERCOSUL-SICA (Sistema de Integração Centro-Americana), iniciadas em 2005, jamais foram concluídas – proposta de negociação de acordos de livre comércio, a fim de estender sua fronteira de liberalização comercial na região para além da América do Sul. Durante a PPT Argentina (PPTA) 2021, houve progresso nos contatos com a República Dominicana e com El Salvador. O esforço de aproximação teve seguimento durante a PPTB 2021, com um entendimento sobre o início de diálogo exploratório com El Salvador e a assinatura de memorando de entendimento sobre promoção do comércio, investimentos e encadeamento produtivo com a República Dominicana. Na PPT Paraguaia (PPTP) 2022, iniciaram-se os trabalhos com a República Dominicana no marco do instrumento supracitado e os intercâmbios com El Salvador acerca dos termos de referência para a negociação de um acordo comercial. Na PPT Uruguaia (PPTU) 2022, houve a primeira reunião do Grupo de Trabalho para a Promoção do Comércio, os Investimentos e o Encadeamento Produtivo com a República Dominicana, bem como prosseguiu o diálogo exploratório com El Salvador.

Na esfera extrarregional, o MERCOSUL possui dois acordos de comércio preferencial, com a Índia e com a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e três acordos de livre comércio, com Israel, Egito e Palestina (ainda não em vigor). Há acordos-quadro ou memorandos de entendimento com uma série de países ou blocos, como Marrocos, Tunísia, Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), União Econômica Eurasiática (UEE) e Turquia. Há diálogos extrarregionais com a China, a UEE, o arranjo entre Austrália e Nova Zelândia do *Closer Economic Relations* (CER), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o CCG, o Japão, entre outros.

Em 2018, foram lançadas negociações de acordos de livre comércio com o Canadá, Coreia do Sul e Singapura. Em 2019, concluíram-se as negociações do capítulo comercial do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE), em junho (mais detalhes em subseção adiante); e de Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em agosto (mais detalhes em subseção mais adiante) – ambos são os primeiros acordos extrarregionais com parceiros do mundo desenvolvido. Também em 2019, foram retomadas as negociações de acordo de livre comércio com o Líbano e iniciadas tratativas para a expansão do acordo com Israel. Em 2020, concluiu-se diálogo exploratório com o Vietnã, e houve exercício semelhante com a Indonésia, com vistas ao lançamento de negociações de acordos de livre comércio. Em 2021, também houve incipiente diálogo exploratório com a União Africana (UA) e, em dezembro, foram lançadas as negociações para um Acordo de Parceria Econômica Abrangente com a Indonésia. Já em 2022, foram concluídas as negociações com Singapura. O MERCOSUL tem interesse em aprofundar os acordos existentes com Índia e Israel, bem como está explorando o terreno para negociações abrangentes com outros parceiros, como os Estados Unidos (EUA), o Japão e o Reino Unido.

c) MERCOSUL- União Europeia (UE)

i. Panorama das relações e das negociações entre MERCOSUL e UE

Como antecedente mais imediato, deve-se indicar, que, desde a gênese do MERCOSUL (os primeiros contatos tiveram início já em 1991), houve aproximação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), por meio de acordo de cooperação interinstitucional entre a Comissão Europeia e o CMC e do Acordo-Quadro de Cooperação de 1992 (entre Brasil e Conselho das

Comunidades Europeias) e o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os Seus Estados-Membros, por um lado, e o MERCOSUL e os Seus Estados Partes, por outro, de 1995 (a UE, surgida em Maastricht, ainda não tinha personalidade jurídica).

Em 1999, em Cúpula MERCOSUL-UE à margem de Cúpula América Latina, Caribe e UE, é lançada a ideia de um acordo de associação entre os dois blocos, já baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio. Em 2000, é estabelecido o Comitê de Negociações Birregionais. Segue-se período de troca de ofertas insatisfatórias até a suspensão das negociações comerciais em 2004.

O relançamento das negociações birregionais em sua vertente comercial é realizado em 2010, sem troca de ofertas, ao qual se segue nova letargia a partir de 2012, em razão da suspensão do Paraguai do MERCOSUL. Finalmente, as negociações retomam ímpeto em 2016, com troca de ofertas e inclusão de novos temas. Em junho de 2019, em Bruxelas, concluem-se as negociações do capítulo comercial. Em junho de 2020, concluem-se as negociações dos capítulos de diálogo político e cooperação.

Chegou-se ao maior acordo de livre comércio entre blocos da história, reunindo 25% do produto interno bruto (PIB) mundial e um mercado de cerca de 725 milhões de pessoas (sem incluir o Reino Unido). Conforme dados de 2021, a UE é o segundo parceiro comercial do MERCOSUL, que é o 11º principal parceiro extrarregional da UE. A corrente de comércio birregional foi de US$ 74,7 bilhões em 2021. Naquele ano, o Brasil exportou US$ 36,5 bilhões para a UE (um aumento em relação a 2019, US$ 32,9 bilhões, e a 2020, US$ 27,6 bilhões), cerca de 13% (14,9% em 2019 e 13,2% em 2020) do total exportado pelo País. A UE figura como o maior investidor estrangeiro no MERCOSUL, com um estoque de € 330 bilhões em 2020. O Brasil é o sétimo maior destino de investimento estrangeiro direto (IED) extrabloco da UE (é o sexto se desconsiderarmos centros financeiros *offshore*).

ii. Estágio atual das negociações

No momento, os textos encontram-se em revisão técnica e jurídica e em fase de tradução para todos os idiomas oficiais da UE e do MERCOSUL. De acordo com o resumo informativo elaborado pelo Itamaraty, "quando o texto do acordo estiver devidamente revisado e traduzido, ele estará pronto para assinatura. A Comissão Europeia encaminhará o acordo ao Conselho da UE, que decide sobre a assinatura formal. Será definida uma data com o MERCOSUL para a assinatura do acordo. Nos últimos acordos comerciais concluídos pela UE, esse processo levou de sete meses a três anos. Após a assinatura, a Presidência da República encaminhará o acordo para o Congresso Nacional, para apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Se aprovado, o Senado autorizará o Poder Executivo a ratificar o acordo. No que se refere à UE, o acordo será encaminhado para votação no Parlamento Europeu. A parte econômica do acordo poderá entrar em vigor provisoriamente após a aprovação pelo Parlamento Europeu [caso assim seja decidido pelo Conselho] e a ratificação pelos países do MERCOSUL. A parte política [diálogo político e cooperação] dependerá da ratificação do texto pelos Estados Partes da UE. Cada Estado Parte do MERCOSUL deverá concluir seus respectivos processos internos para ratificação do acordo. Tudo indica que, uma vez ratificado pela UE, o acordo poderá entrar em vigor para os sócios do MERCOSUL individualmente, à medida que cada um deles concluir seu processo de ratificação [trata-se do instituto da vigência bilateral, que já foi utilizado pelo MERCOSUL em outros acordos em âmbito interno, como o PCFI]".

iii. Dificuldades para a implementação

Ainda sem força vinculante sobre as posições desses Estados no âmbito da UE, os parlamentos nacionais de Áustria e de Países Baixos, um parlamento regional na Bélgica e o Parlamento Europeu já aprovaram moções de rejeição aos termos do acordo negociado, sob alegações vinculadas a sustentabilidade, à conservação da Amazônia ou às diferenças regulatórias entre a agricultura brasileira e europeia. Em maio de 2021, o governo da França reafirmou que não assinará o acordo caso não seja modificado para dar garantias sobre a proteção da Amazônia, o respeito das normas agroalimentares e fitossanitárias europeias e a luta contra a crise climática. O secretário de Estado de Comércio Exterior, Franck Riester, ressaltou que o país "não transigirá" e destacou que "a França não está sozinha" na UE em sua oposição ao acordo, pois existem outros países que compartilham a sua visão, entre eles Bélgica, Países Baixos e Áustria.

O texto acordado contém os compromissos mais avançados sobre desenvolvimento sustentável de qualquer acordo comercial já negociado pelo bloco europeu. A UE, todavia, tem sinalizado interesse em que o MERCOSUL assine declaração adicional para dirimir as dúvidas acerca dos impactos ambientais do acordo comercial entre os dois blocos, mas, ao menos oficialmente, não se cogita renegociá-lo ou reabri-lo. O chanceler Carlos França disse, em maio de 2021, ao Senado: "Outra prioridade nossa tem que ver com o Acordo MERCOSUL-UE, cuja aprovação na Europa encontra resistências. A essas resistências, que vêm disfarçadas em preocupações ambientais, temos procurado reagir com fatos. Alguns buscam apresentar objeções com base em questões de proteção ambiental que, embora reflitam temática cada vez mais dominante na opinião pública e mesmo nos hábitos pessoais do eleitorado dos países europeus, refletem agendas de viés claramente protecionista. O esforço não é simples; há uma acirrada disputa de narrativas. Em nosso favor, temos a realidade de uma produção agropecuária que, intensiva em tecnologia, é altamente sustentável; uma matriz energética das mais limpas do mundo; um acordo, como o que desenhamos com os europeus, que incorpora o mais moderno capítulo de desenvolvimento sustentável entre os negociados até então pela UE. Ainda assim, o Brasil está aberto à negociação de um documento paralelo [uma "*side letter*"], para reafirmar os compromissos em matéria ambiental e social. O que nos cabe evitar, penso eu, é a reabertura do acordo, de um acordo que resultou de negociação longa e complexa". Pode-se apontar, ainda, como dificuldade, a força do *lobby* de agricultores de diversos países europeus contra o acordo, em razão de sua baixa competitividade relativa.

No lado do MERCOSUL, embora tenha resguardado o compromisso com as negociações concluídas com UE e EFTA, a posição do governo Fernández quanto à participação da Argentina – e, em menor grau, a do Paraguai – nas negociações extrarregionais do bloco poderá ter algum efeito na implementação do acordo. Fernández havia anunciado, quando eleito, que buscaria rever os termos do acordo com a UE, o que não foi confirmado. O presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto candidato, também falou em renegociar o acordo em "novas bases", para que não condene o Brasil ao "eterno papel de exportador de *commodities* e matérias-primas"; durante a campanha, disse que, se eleito, concluiria o acordo em seis meses, mas levando em consideração a necessidade de o País se industrializar.

O cenário de pandemia e a crise econômica decorrente também parecem estar impactando, de ambos os lados, os próximos passos quanto ao acordo. Ademais, não há como antecipar, por exemplo, se o Conselho da UE, por recomendação da Comissão Europeia, adotará a aplicação provisória para a parte comercial do acordo, quando assinado.

iv. Principais pontos do acordo comercial

No que diz respeito ao comércio de bens especificamente, deve-se indicar que, antes do acordo, apenas 24% das exportações brasileiras, em termos de linhas tarifárias, entravam livres de tarifas na UE. Após a desgravação prevista no acordo, 92% das importações originárias do MERCOSUL e 95% das linhas tarifárias entrarão livres de tarifas na UE em até dez anos, incluindo 100% para bens industriais e liberalização plena de 82% das importações agrícolas. Incluídas as linhas com desgravação parcial (quota, preço de entrada e preferência fixa), a oferta europeia se eleva a 99% do volume de comércio. O MERCOSUL, por sua vez, liberalizará 91% das importações originárias da UE e 91% das linhas tarifárias após a desgravação prevista no acordo (10 anos, com exceções até quinze anos), incluindo 96% do volume de comércio e 94% das linhas tarifárias agrícolas e 91% do comércio em volume e linhas tarifárias de produtos industrializados.

No caso das carnes, tabaco, frutas, açúcar, gorduras e óleos vegetais, o Brasil é um relevante fornecedor extrazona que terá suas condições de acesso melhoradas. Com a vigência do acordo, produtos agrícolas de grande interesse do Brasil terão suas tarifas eliminadas, como café torrado e solúvel (desgravação em quatro anos); fumo manufaturado (cesta de sete anos) e não manufaturado (cesta de quatro anos); abacates (cesta de quatro anos); limões e limas (cesta de sete anos); melões e melancias (cesta de sete anos); uvas de mesa (desgravação imediata); maçãs (cesta de dez anos); peixes (maioria na entrada em vigor); crustáceos (camarões em cestas de zero e quatro anos); óleos vegetais (desgravação imediata). Haverá cotas europeias para cotas para carnes, açúcar/etanol, arroz, mel e milho; e tratamento misto (desgravação ou quota, a depender da categoria) para suco de laranja e cachaça.

O acordo reúne capítulos sobre os mais variados temas, como regras de origem, barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês), medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), compras governamentais, serviços, investimentos, facilitação de comércio, empresas estatais, comércio e desenvolvimento sustentável, pequenas e médias empresas e subsídios.

O tratamento do comércio de serviços e investimentos no acordo está contido em um capítulo normativo. Os dispositivos principais do capítulo normativo estão em linha com as disciplinas da OMC, já adotadas pelos países europeus e sul-americanos. Em serviços, os sócios do MERCOSUL apresentaram listas nacionais de compromissos de acesso a mercado. Nas listas de compromissos, cada parte estabelece em quais atividades econômicas e em quais condições podem atuar as empresas, investidores e prestadores de serviços da outra parte. O Brasil excluiu desses compromissos setores mais sensíveis e estratégicos para o País, como defesa, saúde, educação, mineração e extração de petróleo.

Em termos de compras governamentais, o acordo aumentará a concorrência em licitações públicas e proporcionará o uso mais eficiente dos recursos públicos. O acesso de fornecedores brasileiros ao mercado europeu será mais amplo do que o acesso de empresas europeias ao mercado brasileiro. O acesso proporcionado aos países do MERCOSUL no protocolo de compras do bloco é superior ao acesso concedido à UE.

Em termos de facilitação de comércio, o acordo permitirá agilizar e reduzir os custos dos trâmites de importação e exportação de bens, reduzindo a burocracia e aumentando a transparência para os operadores econômicos.

Em TBT, o acordo estabelece disciplinas que vão além da OMC e consolidam uma agenda de boas práticas regulatórias que o Brasil vem implementando nos últimos anos, particularmente no âmbito do projeto de acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inclui-se, ainda, anexo específico sobre TBT no setor automotivo.

Em regras de origem, o acordo prevê regras modernas para facilitar o comércio entre o MERCOSUL e a UE, que contribuem para a maior integração da economia brasileira nas cadeias de valor bilaterais, regionais e globais.

No capítulo SPS, MERCOSUL e UE negociaram obrigações que promoverão maior transparência, previsibilidade e o uso de princípios científicos no comércio de produtos do agronegócio.

Em geral, o capítulo de propriedade intelectual consolida e reafirma padrões internacionais de proteção que orientam a legislação doméstica dos dois blocos. A principal novidade trazida pelo acordo foram as negociações em relação ao reconhecimento mútuo de indicações geográficas. O MERCOSUL reconheceu 355 indicações geográficas europeias.

Em defesa comercial, o acordo garante o direito dos países do MERCOSUL e da UE de adotar as medidas de defesa comercial previstas na OMC (medidas *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas globais). Não há nenhum mecanismo de salvaguarda exclusivo para produtos agrícolas.

O capítulo de solução de controvérsias amplia os mecanismos à disposição do Brasil para a resolução de disputas comerciais com a UE. A prerrogativa de escolher qual foro utilizar, se o da OMC ou se o mecanismo previsto no acordo, é da parte que inicia a controvérsia.

O capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável tem por objetivo reiterar o compromisso das partes na proteção das condições de trabalho e do meio ambiente. O capítulo não está associado a sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo. O princípio de precaução foi incluído no capítulo no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável (meio ambiente) e à segurança e saúde no trabalho, algo inédito. O MERCOSUL obteve da UE garantias de que o princípio não poderá ser aplicado indevidamente para a imposição de barreiras injustificadas ao comércio. O princípio só pode ser invocado em relação a efeitos no território da parte que invoca a medida. O texto prevê que o ônus da prova deve recair sobre o país que impôs a medida. Dispõe que eventuais medidas protetivas têm de ser revistas, uma vez que não poderão ser tratadas como definitivas.

O texto acordado constitui evolução significativa em relação aos termos que constam de outros acordos comerciais recentes negociados pelos europeus.

v. Interesses ofensivos e defensivos do MERCOSUL e do Brasil

Entre os interesses ofensivos do MERCOSUL e do Brasil, pode-se apontar acesso a mercado para produtos agrícolas, reforço da base científica na aplicação de medidas SPS e recurso à defesa comercial (salvaguarda e *antidumping*) em especial para produtos industriais. Entre os interesses defensivos, o MERCOSUL, em geral, e o Brasil, em particular, voltam-se para questões como propriedade intelectual, indicação geográfica, setor automotivo (incluindo em termos de avaliação da conformidade) e outros setores industriais sensíveis, serviços, compras governamentais e no uso pela UE de salvaguardas agrícolas especiais, além de ter buscado a garantia de que o princípio da precaução não fosse associado a SPS, a acesso a mercados agrícolas ou a efeitos (extraterritoriais) em território de quaisquer partes do acordo (e não apenas de quem invoca).

Entre os interesses ofensivos da UE, pode-se apontar acesso a mercados para produtos automotivos, vinhos, têxteis e vestuário, químicos e farmacêuticos, propriedade intelectual, indicações geográficas, serviços, inclusão do princípio da precaução e compromissos vinculados a meio ambiente e sustentabilidade. Entre os interesses defensivos, incluem-se acesso a mercados

para produtos agrícolas, recurso a padrões internacionais para o estabelecimento de limites máximos de resíduos e algumas questões relacionadas a defesa comercial.

vi. Impactos do Acordo de Associação

Segundo estimativas do então Ministério da Economia, o Acordo MERCOSUL-UE representará um incremento do PIB brasileiro de US$ 87,5 bilhões em quinze anos, podendo chegar a US$ 125 bilhões se consideradas a redução das barreiras não tarifárias e o incremento esperado na produtividade total dos fatores de produção. O aumento de investimentos no Brasil, no mesmo período, será da ordem de US$ 113 bilhões. Com relação ao comércio bilateral, as exportações brasileiras para a UE apresentarão quase US$ 100 bilhões de ganhos até 2035.

A promoção de abertura comercial mútua decorrente do acordo é parte da agenda doméstica de reformas e de integração mais rápida às cadeias de valor, ajudando a consolidá-las. O acordo poderá incrementar a competitividade da economia brasileira, com maior acesso a bens de capital ou afluxo de investimentos, bem como, em razão da concorrência internacional, evidenciar a necessidade de modernização em alguns setores produtivos específicos, ao mesmo tempo que promove a valorização do consumidor na equação do comércio exterior, ao garantir maior acesso a produtos importados mais baratos e de melhor qualidade. No caso de compras governamentais, o governo poderá ter acesso também a produtos melhores e mais baratos, assim como empresas brasileiras poderão competir em processos licitatórios em países europeus.

Para o MERCOSUL, em geral, e que impacta obviamente a economia brasileira, em particular, o sucesso do Acordo MERCOSUL-UE representa:

1) o rompimento da inércia extrarregional do bloco;
2) a recolocação do bloco em cenário de guerra comercial e de recrudescimento do protecionismo internacional, promovendo diversificação de parcerias;
3) o fortalecimento da capacidade do bloco de coordenar e, quando necessário, harmonizar políticas e posições macroeconômicas e setoriais para negociações externas, o que fortalece o objetivo de conformação de mercado comum;
4) a negociação de temas que impulsionam e podem impulsionar a agenda intrabloco, como indicações geográficas e setores automotivo e açucareiro;
5) o estabelecimento de parâmetros para avanços em outras negociações comerciais com a EU ou com outros países ou blocos regionais (“acordo-ponte”);
6) a equalização de concorrência dos produtos do MERCOSUL no mercado europeu com relação a outros *players* internacionais, os quais já se beneficiam de comércio preferencial com o bloco europeu; e
7) o estabelecimento de vínculos mais profundos e de longo prazo com a UE.

d) MERCOSUL-Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

i. EFTA

O Tratado sobre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) foi assinado em 1960 em Estocolmo por Noruega, Suíça, Áustria (saiu em 1994), Dinamarca (saiu em 1972), Portugal (saiu em 1985), Reino Unido (saiu em 1972) e Suécia (saiu em 1994). A associação nasceu como resultado de negociações durante a década de 1950, que, embora também baseadas no livre comércio, visaram ao estabelecimento de uma alternativa à Comunidade Econômica

Europeia (CEE), porque calcada no princípio de cooperação intergovernamental. A Finlândia entrou como membro pleno em 1986 (era associado desde 1961) e saiu em 1994. Todas as saídas estão relacionadas a acessões à CEE. A Islândia entrou na EFTA em 1970; e Liechtenstein, em 1991. Outros países já demonstraram interesse em aceder à EFTA, como Andorra, San Marino e Mônaco.

Em 1972, como resultado de processo iniciado no fim da década anterior, cada membro do EFTA negociou bilateralmente acordos de livre comércio com a CEE. Relações com outros países começaram também nos anos 1960, com a Iugoslávia.

Inicialmente, a EFTA não cobria livre comércio de produtos agrícolas ou pesqueiros, mas os compromissos foram aprofundados (incluindo circulação de pessoas, serviços, investimentos e propriedade intelectual) com a assinatura da Convenção de Vaduz, em 2001, que reforma o tratado original.

A EFTA é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover o livre comércio e a integração econômica de seus membros. Ela não busca a integração política, tampouco estabelece uma união aduaneira ou aprova legislações para cumprimento nos seus membros. As principais tarefas da associação são:

1) velar pela e desenvolver a Convenção da EFTA, que regula as relações econômicas entre os seus membros (atualizando-a, por exemplo, em Vaduz, para trazer disciplinas sobre livre movimentação de pessoas dentro da EFTA ou para alinhá-la aos acordos bilaterais que a Suíça negocia com a UE);
2) gerenciar o Acordo sobre a Área Econômica Europeia; e
3) desenvolver a rede internacional de acordos de livre comércio da EFTA.

As características gerais também poderiam compreender o rol de acordos firmados pelo EFTA e o relacionamento de seus membros com a UE. Apesar de não constituir união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem. Atualmente, a EFTA possui 29 acordos de livre comércio assinados com mais de 40 países, incluindo, na América Latina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá e Peru, além de outros parceiros extrarregionais com quem o MERCOSUL já tem acordo comercial vigente, como a SACU, ou está em processo de negociação, como Canadá e Coreia do Sul. Cerca de 80% do comércio realizado pelo EFTA está coberto por acordos de livre comércio.

Com uma população de 14,4 milhões de pessoas e um PIB de US$ 1,3 trilhão, segundo estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2021, os quatro membros do bloco estão entre os maiores PIB *per capita* do mundo e figuram entre os países mais abertos ao comércio. Em termos de PIB *per capita*, Liechtenstein foi considerado, em 2019 (último ano com dados disponíveis para o país), o 2º país mais rico do mundo (PIB *per capita* de US$ 169 mil). Em 2021, a Suíça, foi o 3º (US$ 93,7 mil), a Noruega, o 4º (US$ 89 mil), e a Islândia, o 7º (US$ 69 mil). Em 2018, a participação do comércio no PIB foi de 119% na Suíça, 91% na Islândia e 71% na Noruega. Os principais parceiros da EFTA são a UE, que responde por mais da metade do comércio com o bloco, seguida por EUA, China, Índia e Hong Kong. O Brasil posicionava-se, em 2018, como 13º maior parceiro da EFTA e correspondia a 0,8% do fluxo de comércio com o bloco. As importações totais da EFTA somaram cerca de US$ 275 bilhões, em 2021.

Três membros da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os membros da UE integram, desde 1994, a Área Econômica Europeia (AEE, ou Espaço Econômico Europeu), o que, na prática, os integra em um mercado comum interno, que garante as quatro liberdades, além de diversas outras áreas de cooperação, como educação, meio ambiente, turismo e cultura. A AEE, que é

dirigida por um Comitê Conjunto, não cobre políticas agrícola e pesqueira (embora haja certas disciplinas a respeito), união aduaneira, política comercial comum, política externa e de segurança comuns, justiça e assuntos internos (embora os países do EFTA façam parte da Área Schengen) e política econômica e monetária comum. A Suíça não faz parte da AEE, mas tem uma série de acordos bilaterais com a UE nos temas cobertos pela Área (cujo corpo principal é de 1999).

A estrutura institucional da EFTA é encabeçada pelo Conselho da EFTA, que se reúne, em regra, oito vezes por ano em nível de representantes permanentes junto à Associação e uma vez por ano em nível ministerial. As decisões são tomadas por consenso. O Conselho delibera sobre questões como o relacionamento com terceiras partes e aquele entre os membros da EFTA. Também delibera sobre a acessão de novos membros, os quais devem ser europeus e comprometer-se a pleitear acessão aos acordos de que a EFTA já é parte. A partir de julho de 2020, a presidência rotativa da EFTA passou a ter duração de doze meses, em vez dos seis meses anteriores.

Subordinados ao Conselho estão diversos comitês para assuntos específicos, como relações com terceiros países, regras de origem e questões aduaneiras ou TBT. Existem ainda: um comitê de orçamento; um conselho de auditores que atua sobre o Secretariado, sobre o Órgão de Fiscalização da EFTA (ou Autoridade de Supervisão, que monitora o cumprimento da AEE pelos membros da EFTA) e sobre o Tribunal de Justiça da EFTA (apenas para os membros da AEE); um comitê consultivo, de que participam representantes dos setores produtivos e dos trabalhadores; e um comitê parlamentar, de que participam representantes dos parlamentos dos membros. Há ainda um comitê permanente apenas entre os membros da EFTA que sejam da AEE e um fórum informal AEE EFTA que envolve representantes eleitos em nível local e regional dos países do EFTA que participam da AEE (Liechtenstein decidiu não participar) e busca trabalhar conjuntamente com o Comitê das Regiões da UE.

O orçamento da EFTA está na casa de US$ 23 milhões, e seu Secretariado, com sede em Genebra e em Bruxelas, não tem mais do que 90 funcionários. O secretário-geral, Henri Gétaz, atua em Genebra. Ele é assistido por três subsecretários-gerais, um em Genebra e dois em Bruxelas. Cada Estado-Membro deve ter um nacional entre os quatro dirigentes, todos escolhidos pelo Conselho.

ii. Relações entre a EFTA, o Brasil e o MERCOSUL

Em dezembro de 2000, o MERCOSUL e a EFTA assinaram uma Declaração Conjunta e um Plano de Ação pelos quais se comprometeram a intensificar as relações econômicas entre os dois blocos. Após quinze anos de diálogo econômico e comercial, iniciou-se, na presidência pro tempore brasileira do MERCOSUL, em 2015, diálogo exploratório entre os dois blocos para lançamento de negociações de um acordo de livre comércio. Concluído em outubro de 2016, o diálogo exploratório resultou na adoção de documento intitulado "*Overview of a Possible MERCOSUR-EFTA Free Trade Agreement*", que aborda as diferentes disciplinas que comporiam o acordo de livre comércio entre as partes. As negociações foram lançadas em janeiro de 2017, à margem da reunião anual do Fórum Econômico Mundial em Davos.

Em 2021, a corrente de comércio entre Brasil e EFTA totalizou US$ 6,4 bilhões, com exportações de mais de US$ 3,5 bilhões, compostas principalmente por ouro, óxido de alumínio, aeronaves, soja, açúcares e melaços e óleos brutos de petróleo, e importações de US$ 2,8 bilhões, com proeminência em produtos farmacêuticos, compostos de função nitrogênio, compostos organo-inorgânicos e adubos e fertilizantes químicos. A EFTA é parceiro relevante do Brasil em serviços e investimentos. Os fluxos do comércio de serviços são estimados pela Confederação

Nacional da Indústria (CNI) em cerca de US$ 4 bilhões. A Suíça, maior economia da EFTA, é o décimo maior IED no Brasil, pelo critério de controlador final, com estoque de US$ 16,3 bilhões em 2020, cerca de 3% do total. Os IED suíços no Brasil concentram-se, sobretudo, nos setores financeiro, de seguros, da indústria de transformação e comércio. Por outro lado, segundo dados do Banco Central do Brasil (BACEN), o IED brasileiro nos países da EFTA chegou a US$ 1,8 bilhão, em 2017. Os investimentos do Brasil na EFTA encontram-se principalmente nos setores financeiro, manufatura de papel e celulose e mineração.

iii. Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-EFTA

As negociações foram concluídas em 23 de agosto de 2019, em Buenos Aires, após dez rodadas. Muitos dos pontos previstos no Acordo MERCOSUL-EFTA seguem padrões estabelecidos no Acordo MERCOSUL-UE, especialmente no que se refere às disciplinas que regulam o comércio de bens e regras de origem. O Acordo MERCOSUL-EFTA estabelece compromissos de desgravação tarifária e de natureza regulatória, como nas áreas de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio, cooperação aduaneira, TBT, SPS, defesa comercial, concorrência, desenvolvimento sustentável, regras de origem, propriedade intelectual e solução de controvérsias.

Com a entrada em vigor do acordo, o Brasil contará com a eliminação imediata, pelos países da EFTA, das tarifas aplicadas à importação de 100% do universo industrial e pesqueiro. O acordo também proporcionará acesso preferencial para os principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil, com a concessão de acesso livre de tarifas, ou por meio de quotas e outros tipos de concessões parciais. Serão abertas novas oportunidades comerciais para carne bovina, carne de frango, milho, farelo de soja, melaço de cana, mel, café torrado, frutas e sucos de frutas. Considerando o universo agrícola e industrial, o acesso em livre comércio ou via preferências tarifárias pela Suíça e Liechtenstein alcança mais de 98% das importações originárias do MERCOSUL e, no caso de Noruega e Islândia, mais de 99% das importações. O MERCOSUL liberalizará aproximadamente 97% do comércio com a EFTA em livre comércio ou via desgravação parcial, como quotas e preferências fixas. No caso dos produtos em livre comércio, as desgravações ocorrerão na entrada em vigor do acordo ou em quatro, oito, dez e quinze anos. No setor industrial, a oferta do MERCOSUL alcançou aproximadamente 96% do volume de comércio. No setor agrícola, a oferta do MERCOSUL à EFTA excedeu 98% do atual comércio bilateral.

Os compromissos assumidos permitirão maior agilidade e redução de custos dos trâmites de importação, exportação e trânsito de bens, além de contribuir para a maior integração da economia brasileira às cadeias de valor bilaterais, regionais e globais. O acordo garantirá acesso mútuo em setores de serviços, tais como comunicação, construção, distribuição, turismo, transportes e serviços profissionais e financeiros. Contempla obrigações de transparência em compras públicas e fomentará a concorrência nas compras do Estado, resultando na otimização da relação custo-benefício das licitações e na economia de recursos públicos. Os compromissos acordados garantirão às empresas brasileiras acesso ao mercado de compras públicas da EFTA, avaliado em cerca de US$ 85 bilhões. Os compromissos em barreiras técnicas ao comércio consolidam a agenda de boas práticas regulatórias que o Brasil vem implementando nos últimos anos, ao mesmo tempo que preservam a capacidade regulatória do governo. Pela primeira vez em um acordo comercial extrarregional, o MERCOSUL adota normas relativas à facilitação de investimentos, com procedimentos para o diálogo institucional entre governos e setor privado de

ambas as partes na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento sobre exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos para estabelecimento e funcionamento de empresas.

O capítulo de solução de controvérsias amplia os mecanismos à disposição do Brasil para a resolução de disputas comerciais com a EFTA. Fica preservado o direito de recurso aos mecanismos da OMC. O capítulo de desenvolvimento sustentável não está associado às sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

iv. *Status* atual, próximos passos e resultados esperados do Acordo MERCOSUL-EFTA

As negociações estão na fase de revisão legal dos textos negociadores (*legal scrubbing*). Com a conclusão desse processo, os textos do acordo serão definitivos e estarão aptos para assinatura e posterior envio para aprovação parlamentar. Foi acordada a possibilidade de que o acordo entre em vigor em base bilateral, ou seja, à medida que for ratificado e notificado por cada um dos países do MERCOSUL e da EFTA.

O Acordo MERCOSUL-EFTA conforma um mercado de aproximadamente 280 milhões de consumidores e um PIB de mais de US$ 3,3 trilhões (estimativa do FMI para 2020). Segundo estimativas do então Ministério da Economia, o Acordo MERCOSUL-EFTA representará um incremento do PIB brasileiro de US$ 5,2 bilhões em quinze anos. Estima-se um aumento de US$ 5,9 bilhões e de US$ 6,7 bilhões nas exportações e nas importações totais brasileiras, respectivamente, totalizando um aumento de US$ 12,6 bilhões na corrente comercial brasileira. Espera-se um incremento substancial de investimentos no Brasil, da ordem de US$ 5,2 bilhões, no mesmo período.

Ao reduzir custos produtivos e garantir acesso a insumos de alto teor tecnológico a preços mais baixos, o Acordo MERCOSUL-EFTA ampliará mercados para produtos e serviços brasileiros e promoverá incremento de competitividade da economia nacional. Os consumidores serão beneficiados com acesso a maior variedade de produtos a preços competitivos. Do lado industrial, em termos do aumento estimado de produção, os setores brasileiros mais beneficiados deverão ser: equipamentos de transportes (exceto setor automotivo), metais não ferrosos, veículos motorizados e peças, equipamentos eletrônicos e minerais não metálicos. Segundo estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a eliminação ou redução de grande parte das tarifas de importação no comércio de bens agrícolas, com base no comércio vigente, representará economia de cerca de US$ 19,5 milhões para a EFTA. Do lado do MERCOSUL, essa economia alcançará aproximadamente US$ 319,7 milhões. Segundo análise da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), as condições de acesso mais favoráveis à Suíça e a Liechtenstein poderão impulsionar a recuperação de exportações de produtos como carne bovina desossada (fresca ou refrigerada), uvas, abacates e melões frescos, mel natural, e preparações alimentícias de carne de frango. Com relação à Noruega, a melhora das condições de acesso poderá impulsionar a recuperação das exportações de produtos alimentícios como uvas e abacates frescos, e carne bovina desossada (congelada). A oferta contempla produtos ainda não exportados pelo Brasil ao mercado norueguês, como preparações para alimentação de animais e amendoins descascados.

A implementação do acordo será supervisionada por um Comitê Conjunto, formado por representantes de cada Estado Parte.

e) MERCOSUL-Singapura

Durante a PPTP 2022, foi anunciada a conclusão das negociações do acordo de livre comércio entre o bloco e Singapura. As negociações foram lançadas em 2018, contando com seis rodadas a partir de 2019. Trata-se do primeiro acordo de livre comércio do MERCOSUL com um país asiático e o primeiro acordo, de forma geral, com um país do Sudeste Asiático. Singapura é estratégica para o bloco em termos comerciais, na medida em que representa um dos principais entrepostos comerciais do mundo, concentrando o fluxo comercial para o Sudeste Asiático.

O texto do tratado deverá conter 14 capítulos e anexos, abordando temas como tarifas e disposições regulatórias, serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, SPS, e defesa comercial. Inclui também uma estrutura de governança em investimentos que estimula a cooperação na área e a facilitação de investimentos, além de disposições acerca de serviços postais e movimento de pessoas. A partir da conclusão das negociações, representantes dos Estados Partes do MERCOSUL e de Singapura deram início ao processo de revisão legal dos termos do tratado. Uma vez em vigor, os países do MERCOSUL terão acesso imediato ao mercado de Singapura.

O objetivo, do ponto de vista brasileiro, é a atração de investimentos, a inserção do País nas cadeias globais de valor, e o estreitamento de relações com países do leste asiático – em nota oficial sobre o acordo, o Itamaraty coloca o continente asiático como a prioridade para a política externa e econômica da nação. Nesse sentido, as estimativas do então Ministério da Economia apontam, para o período 2022-2041, um incremento de R$ 28,1 bilhões no PIB brasileiro, R$ 21,2 bilhões nas exportações brasileiras para Singapura, R$ 27,9 bilhões para importações e ainda R$ 11,1 bilhões em investimentos no Brasil. Em 2021, Singapura foi sexto maior destino de exportações do Brasil (US$ 6,7 bilhões). Entre os principais produtos exportados pelo bloco sul-americano estão carnes, ligas metálicas e minério de ferro. Em contrapartida, os Estados Partes do MERCOSUL importam inseticidas, circuitos integrados, medicamentos e embarcações do país asiático.

III. Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA) e Acordo EUA-México-Canadá (USMCA)

a) Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA)

Assinado em dezembro de 1992 pelos presidentes George H. W. Bush e Carlos Salina e pelo primeiro-ministro Brian Mulroney, o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) entrou em vigor em janeiro de 1994. Foi o acordo de livre comércio mais abrangente negociado até a época e serviu de modelo para uma nova geração de acordos que os Estados Unidos (EUA) passariam a negociar a partir de então. Desde as negociações, o NAFTA já se mostrava um acordo controverso, por envolver dois países desenvolvidos[1411] e um em desenvolvimento[1412]. O efeito geral líquido do NAFTA na economia dos EUA parece ter sido positivo, embora modesto, principalmente porque o comércio com o Canadá e o México responde por uma pequena porcentagem do produto interno bruto (PIB) dos EUA.

De todo modo, o NAFTA abriu o mercado dos EUA para as importações do México e do Canadá, criando um dos maiores mercados únicos do mundo. Algumas das principais disposições do NAFTA incluíam liberalização do comércio tarifário e não tarifário[1413], regras de origem,

---

[1411] Canadá e EUA já possuíam um acordo de livre comércio, assinado em 1989. Muitas das disposições contidas nesse acordo foram incorporadas ou expandidas no NAFTA. Entretanto, o acordo não incluía algumas questões que apareceriam no NAFTA pela primeira vez, a exemplo dos direitos de propriedade intelectual e isenção cultural (medidas para proteção de alguns setores de radiodifusão, cinema e editoração). Com o acordo, o Canadá tornou-se mais dependente do comércio com os EUA, que hoje representam 75% de suas exportações.

[1412] Para o México, um acordo de livre comércio com os EUA representou uma forma de travar (*lock in*) as medidas de abertura de mercado tomadas a partir de meados dos anos 1980 para transformar a economia mexicana após a crise devastadora da dívida. A esperança era que um comércio mais livre traria ao México um crescimento econômico mais forte e constante, proporcionando novos empregos e oportunidades para sua crescente força de trabalho, desencorajando a migração ilegal, o que não se mostrou muito eficaz. Entre 1993 e 2013, um período em que a América Latina estava passando por uma grande expansão econômica, a economia mexicana cresceu a uma taxa média de apenas 1,3% ao ano. A pobreza permaneceu nos mesmos níveis que em 1994, e a convergência esperada dos salários dos EUA e do México não aconteceu, com a renda *per capita* do México aumentando a uma média de apenas 1,2% ao ano nesse período – mais lentamente do que os países latino-americanos como Brasil, Chile e Peru. Para os EUA e o Canadá, o México era visto tanto como um mercado promissor para as exportações quanto como um local de investimento de menor custo que poderia aumentar a competitividade das empresas americanas e canadenses. Nesse contexto, cresceu o número de *maquiladoras*, locais onde empresas de propriedade estadunidense empregam trabalhadores mexicanos perto da fronteira, para montarem a baixo custo produtos para exportação de volta aos EUA. Estima-se que o total de mexicanos empregados nas *maquiladoras* atingiu 1,2 milhão em 2006. Para os EUA, o NAFTA representou não apenas uma oportunidade de expandir o crescente mercado de exportação para o sul, mas também uma oportunidade política para os países trabalharem juntos na resolução de algumas das tensões no relacionamento bilateral. Um acordo de livre comércio com o México ajudaria as empresas americanas a expandir as exportações para um mercado em crescimento de mais de cem milhões de pessoas. As autoridades americanas também acreditavam que as importações do México provavelmente incluiriam maior conteúdo americano do que as importações de países asiáticos. Além das oportunidades de comércio e investimento que o NAFTA representava, um acordo com o México seria uma forma de apoiar o crescimento do pluralismo político e um aprofundamento dos processos democráticos naquele país. O NAFTA também apresentou uma oportunidade para os EUA estimularem o lento progresso obtido, até então, na Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC).

[1413] Um aspecto importante do NAFTA diz respeito ao tratamento nacional e ao acesso ao mercado de bens e serviços. O acordo eliminou tarifas durante dez anos (quinze anos para produtos sensíveis) e a maioria das barreiras não tarifárias sobre mercadorias norte-americanas, desde que atendessem a regras específicas de origem. As barreiras comerciais sobre itens sensíveis, como açúcar e milho, receberam os períodos mais longos de eliminação progressiva.

comércio de serviços, investimento estrangeiro[1414], proteção de direitos de propriedade intelectual[1415], compras governamentais e resolução de disputas. Disposições sobre trabalho e meio ambiente foram incluídas em acordos separados[1416].

Desde a entrada em vigor do NAFTA, o comércio de mercadorias dos EUA com o Canadá e o México mais do que triplicou. Desde 1993, o comércio com o México cresceu mais rápido do que o comércio com o Canadá ou com países não membros do NAFTA. Em 2011, o comércio trilateral entre os membros do NAFTA atingiu US$ 1 trilhão. Em 2016, o Canadá era o principal mercado para as exportações dos EUA, enquanto o México ficava em segundo lugar. Os dois países responderam por 34% do total das exportações dos EUA naquele ano. Nas importações, o Canadá e o México ficaram em segundo e terceiro lugar, respectivamente. Os dois países foram responsáveis por 26% das importações dos EUA em 2016. As importações de mercadorias dos parceiros do NAFTA aumentaram de US$ 151 bilhões em 1993 para US$ 614 bilhões em 2017 (307%), enquanto as exportações aumentaram de US$ 142 bilhões para US$ 525 bilhões (271%).

O Canadá e o México são os principais parceiros comerciais agrícolas dos EUA[1417]. Desde que o NAFTA foi implementado, o valor do comércio agrícola dos EUA com seus parceiros do NAFTA aumentou acentuadamente. As exportações agrícolas subiram de US$ 8,7 bilhões em 1992 para US$ 38,1 bilhões em 2016, enquanto as importações aumentaram de US$ 6,5 bilhões para US$ 44,5 bilhões.

O NAFTA foi durante muito tempo um alvo político. Em 2008, o então candidato presidencial Barack Obama respondeu ao ceticismo comercial generalizado entre a base democrata prometendo renegociar o NAFTA para incluir padrões trabalhistas e ambientais mais rígidos. O governo Obama procurou abordar as questões relativas ao NAFTA nas negociações para a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês). A TPP, no entanto, mostrou-se profundamente impopular[1418]. Ainda em sua campanha presidencial, Donald Trump prometeu que, se eleito, renegociaria o NAFTA. A crítica do então candidato era que o NAFTA tinha ocasionado perdas

---

[1414] O NAFTA removeu barreiras significativas ao investimento, especialmente no México, assegurou proteções básicas para os investidores e proporcionou um mecanismo para a resolução de disputas. Também incluiu compromissos de liberalização e isenções específicas em cada país, como o setor energético no México e as indústrias culturais no Canadá.

[1415] O NAFTA foi o primeiro acordo comercial a incluir um capítulo sobre direitos de propriedade intelectual. Ele estabeleceu padrões mínimos de proteção e aplicação para patentes, direitos autorais, marcas registradas e outras formas de proteção de propriedade intelectual. Também serviu como modelo para o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), que seria adotado no final da Rodada Uruguai.

[1416] O texto original do acordo não incluiu disposições trabalhistas ou ambientais vinculantes. Devido às preocupações do Congresso estadunidense na época, os três países negociaram e assinaram acordos laterais separados. Assim, o *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC) e o *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) foram acordos negociados juntamente com o NAFTA, mas que não integraram o corpo jurídico do acordo principal. O NAALC representa a primeira vez em que os EUA negociaram um acordo sobre normas trabalhistas para complementar um acordo de comércio internacional. Os três acordos entraram em vigência no mesmo dia (01/01/1994).

[1417] Um dos aspectos mais controversos do NAFTA está relacionado ao setor agrícola no México e à percepção de que o NAFTA causou uma quantidade maior de deslocamento de trabalhadores mexicanos neste setor do que em outros setores econômicos. Muitos críticos do NAFTA dizem que o acordo levou a um grande número de perdas de empregos na agricultura mexicana, especialmente no setor do milho. Um estudo estima que essas perdas foram de mais de um milhão de empregos na produção de milho entre 1991 e 2000.

[1418] Hillary Clinton acabou-se pronunciando contra o acordo durante sua gestão presidencial de 2016, e o presidente Donald Trump retirou os EUA da TPP em um de seus primeiros atos no cargo.

de empregos nos EUA, na medida em que as empresas mudaram a produção para o México como forma de diminuir os custos, exercendo pressão sobre os salários nos EUA e aumentando a disparidade de renda[1419]. Após ser eleito, Trump chamou o NAFTA de "o pior acordo comercial já feito" e renegociou-o.

b) Acordo EUA-México-Canadá (USMCA)

A renegociação do NAFTA[1420] começou 90 dias após o aviso sobre sua intenção de iniciar conversações com o Canadá e o México para renegociar e modernizar o NAFTA, enviado em maio de 2017 pela administração Trump ao Congresso, como foi exigido pela Autoridade de Promoção Comercial (TPA, na sigla em inglês) de 2015. As negociações começaram oficialmente em 16 de agosto de 2017 e foram concluídas em 30 de setembro de 2018. O Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês) foi assinado em 29 de janeiro de 2020 e entrou em vigor cinco meses depois, em 1º de julho de 2020.

O USMCA retém a maioria das medidas de abertura de mercado do NAFTA, mas realiza mudanças notáveis nas regras de origem de veículos motorizados, nas disposições de solução de controvérsias[1421], na proteção de compras governamentais, nos investimentos e nos direitos de propriedade intelectual. Ele também moderniza disposições sobre serviços, mão de obra e meio ambiente. Novas questões comerciais, tais como o comércio digital, a propriedade estatal de empresas, medidas anticorrupção[1422] e o desalinhamento monetário, também têm compromissos específicos.

De acordo com o Departamento de Comércio dos EUA, o USMCA é o acordo comercial mais abrangente e de alto padrão já negociado pelo país até o momento. Ele atualiza, moderniza e reequilibra o NAFTA, o qual substitui, a fim de enfrentar os desafios da economia do século XXI. Os objetivos do acordo são impulsionar a prosperidade econômica, promover um comércio mais

[1419] Muitos trabalhadores e líderes trabalhistas culpam os acordos comerciais como o NAFTA pelo declínio dos empregos de manufatura nos EUA. O setor automotivo dos EUA perdeu cerca de 350 mil empregos desde 1994 (um terço da indústria), enquanto o do México aumentou de 120 mil para 550 mil trabalhadores.

[1420] O NAFTA estabelece que: "1. As Partes podem concordar em qualquer modificação ou adição a este Contrato. 2. Quando assim acordado, e aprovado de acordo com os procedimentos legais aplicáveis de cada parte, uma modificação ou adição constituirá parte integrante do acordo". Trump usou tarifas como alavanca de negociação durante todo o processo, aplicando tarifas de importação em aço e alumínio no início de 2018 e ameaçando fazer o mesmo com os automóveis. As exigências de Trump incluíam mais acesso ao mercado de laticínios altamente protegido do Canadá, melhores proteções trabalhistas, reforma na resolução de disputas e novas regras para o comércio digital.

[1421] As disposições de solução de controvérsias do USMCA são projetadas para resolver disputas de forma cooperativa. Uma parte deve primeiro buscar a reparação de uma reclamação através de um pedido de consulta com a outra parte. Estas etapas incluem: consultas iniciais entre as partes; bons ofícios, conciliação ou mediação (se não houver resolução); estabelecimento de um painel de solução de controvérsias. Os painéis são compostos de cinco membros, dos quais cada lado nomeia dois. Um presidente é nomeado por consentimento mútuo das partes. Caso contrário, a parte em disputa, selecionada por sorteio, toma a decisão. Após o painel tomar sua decisão, espera-se que a parte infratora corrija a medida ou prática em disputa. Se não o fizer, a parte prejudicada pode buscar compensação, suspensão dos benefícios ou multas. Nos casos em que uma disputa é comum às regras da OMC e do USMCA, uma parte pode escolher o foro no qual a disputa será apresentada (isto é, na OMC ou perante um painel do USMCA), mas não pode levar a disputa a múltiplos foros. Especificamente em relação à matéria trabalhista, o novo Mecanismo de Resposta Rápida (MRR) do USMCA mostrou resultados iniciais promissores em favor dos direitos de negociação coletiva no México.

[1422] O USMCA tem um novo capítulo sobre anticorrupção, no qual as partes afirmam sua determinação de prevenir e combater o suborno e a corrupção no comércio e investimento internacional.

justo e equilibrado e garantir que a América do Norte permaneça como a região mais competitiva do mundo[1423].

O acordo visa modernizar e reequilibrar as relações comerciais dos EUA com o México e o Canadá e reduzir os incentivos à terceirização, fornecendo fortes proteções trabalhistas e ambientais, regras de origem inovadoras e disposições de investimento revisadas. O acordo também traz obrigações trabalhistas e ambientais para o texto central do acordo e as torna plenamente aplicáveis, além de incluir um anexo com compromissos mexicanos para reformar suas leis e práticas trabalhistas. O USMCA estabelece as mais fortes e avançadas disposições sobre propriedade intelectual e comércio digital já incluídas em um acordo comercial.

As atualizações incluídas no capítulo de Administração Aduaneira e Facilitação do Comércio ajudarão a reduzir os custos e a trazer maior previsibilidade às transações transfronteiriças. Da mesma forma, novos capítulos[1424] sobre Boas Práticas Regulatórias e Pequenas e Médias Empresas (PMEs) ajudarão a reduzir e prevenir barreiras não tarifárias através de maior transparência, tomada de decisões baseada em evidências, coordenação intergovernamental, e promoverão a cooperação para aumentar as oportunidades de comércio e investimento das PMEs.

O USMCA também inclui várias disposições inovadoras para combater práticas não mercadológicas, tais como subsídios e manipulação de moedas[1425] que têm o potencial de prejudicar os trabalhadores e as empresas americanas. Além disso, através de regras de origem atualizadas, o USMCA estabelece um requisito de 75% de Conteúdo de Valor Regional (RVC) para veículos, frente aos 62,5% anteriormente estabelecidos, com requisitos semelhantes de RVC para peças automotivas essenciais, principais e complementares. Também exige que mais peças de veículos sejam feitas por trabalhadores que ganhem pelo menos 16 dólares por hora, o que pode dar um impulso à fabricação nos EUA, onde os salários são mais altos do que no México. Em contrapartida, o USMCA reduziu significativamente o mecanismo de resolução de disputas investidor-Estado, eliminando-o inteiramente com o Canadá e limitando-o a certos setores com o México, incluindo petróleo e gás e telecomunicações.

Com o USMCA, o comércio recuperou os níveis pré-COVID-19, com um aumento médio de 6% em toda a região entre 2019 e 2021. Durante 2021, um recorde de 75% das importações canadenses e mexicanas vieram dos EUA, tornando ambos os países os maiores mercados de exportação dos EUA. Algumas críticas ao Acordo sugerem que ele atualiza o NAFTA, mas, na maioria das áreas, as disposições "atualizadas" apenas reiteram obrigações que o Canadá e o México já aplicariam como membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

[1423] De acordo com os dados comerciais mais recentes, os EUA são responsáveis por mais de US$ 1,3 trilhão no comércio anual com o México e o Canadá, e as exportações para ambos os mercados são responsáveis por gerar cerca de três milhões de empregos nos EUA; o México é o segundo maior mercado de exportação dos EUA e o terceiro maior parceiro comercial, com o total do comércio bilateral de bens e serviços atingindo US$ 678 bilhões em 2019; o México e o Canadá são o primeiro ou segundo maior destino de exportação de mercadorias para mais de 40 estados estadunidenses.

[1424] Além dos capítulos sobre Boas Práticas Regulatórias e Pequenas e Médias Empresas, o USMCA também traz um novo capítulo sobre Comércio Digital, além dos capítulos sobre Emprego e Meio ambiente, agora partes integrantes do Acordo.

[1425] O NAFTA não tinha disposições relacionadas à manipulação da moeda. Pela primeira vez em um acordo comercial dos EUA, o USMCA inclui obrigações de proteção contra a manipulação da moeda. As partes concordaram em "alcançar e manter um regime cambial determinado pelo mercado" e em "abster-se de desvalorizações competitivas, inclusive através de intervenções no mercado de câmbio".

Nas disposições finais do USMCA, conhecida como "*sunset clause*", as partes se comprometem a revisar o acordo no sexto aniversário de sua entrada em vigor. Se todas as partes concordarem em continuar o acordo após seis anos, ele permanecerá em vigor por mais 16 anos. Se uma parte não confirmar seu desejo de prorrogar o prazo do acordo por outro período de 16 anos, as partes deverão conduzir uma revisão conjunta do acordo, anualmente, por um período de dez anos. O acordo terá, portanto, no mínimo, 16 anos (até o final de junho de 2036).

IV. Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP)

a) Parceria Transpacífica (TPP)

A Parceria Transpacífica (TPP) tem como antecedente o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífica (TPSEP), vigente entre Nova Zelândia, Brunei, Chile e Singapura, desde 2006. A TPP propriamente dita começou a ser negociada em 2010, já com a presença de Austrália, Peru, Vietnã, Malásia e Estados Unidos (EUA), além dos quatro membros originais do TPSEP – o que elevou substancialmente o perfil do acordo, principalmente por conta da adesão norte-americana. Em 2012, os parceiros dos EUA no NAFTA, Canadá e México, manifestaram seu interesse em participar das tratativas, e, no ano seguinte, foi a vez de o Japão aderir às negociações, elevando para doze o número de participantes. Houve diversos interessados que jamais se integraram às negociações, como a Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Colômbia, Laos, Tailândia, Indonésia, Camboja, Bangladesh, Índia e Sri Lanka. O encerramento das negociações ocorreu em outubro de 2015, com assinatura em fevereiro de 2016.

A TPP reunia 40% do produto interno bruto (PIB) global e um terço do comércio internacional. Para entrar em vigor, o acordo precisaria ser ratificado até fevereiro de 2018, por ao menos seis partes que correspondessem a no mínimo 85% do PIB dos doze signatários originais, ou seja, seria imprescindível a ratificação de Japão e EUA. O Japão ratificou em janeiro de 2017.

A TPP pode ser classificada como um acordo abrangente e de alto padrão, que tinha por objetivo a liberalização do comércio de bens e de serviços por meio da eliminação de tarifas e de barreiras não tarifárias, além da adoção de compromissos mais ambiciosos que aqueles assumidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) – temas OMC-plus – e em diversas outras áreas – temas OMC-extra. Possuía trinta capítulos. Em linhas gerais, as áreas-chave de atenção da TPP podem ser identificadas como: amplo acesso a mercados com remoção de barreiras tanto tarifárias quanto não tarifárias em todas as áreas; facilitação de comércio e desenvolvimento de cadeias produtivas entre os membros; tratamento de áreas específicas, como coerência regulatória, facilitação de negócios e incentivo à competitividade, com foco nas pequenas e médias empresas; tratamento de temas emergentes do comércio internacional suscitados por novas tecnologias; e natureza "viva" do acordo, que deverá evoluir para incorporar quaisquer desenvolvimentos futuros em termos comerciais ou tecnológicos, bem como expandir-se, a fim de incluir outras economias da região Ásia-Pacífico. Entre os termos que mais chamam atenção no acordo estão: liberalização imediata em têxteis; manutenção de tarifas e quotas para produtos agrícolas sensíveis; lista negativa em serviços (explicitando apenas os setores que estão de fora); novas regras para *internet* e comércio digital; coerência, cooperação e convergência regulatória (em barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias); tratamento nacional para investidores estrangeiros; regras mais abrangentes e com maior *enforcement* em propriedade intelectual; compromissos em compras governamentais; regras de competição de empresas governamentais; códigos laboral e ambiental; e mecanismo próprio de solução de disputas investidor-Estado.

Quanto às barreiras comerciais, o texto negociado para o Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) incluía o corte de mais de 18 mil linhas tarifárias. Além dessa eliminação, que abrangeria todas as manufaturas norte-americanas e quase a totalidade dos produtos agrícolas do país, a TPP estabeleceria procedimentos aduaneiros céleres para envios expressos e proibiria a aplicação de taxas aduaneiras para transmissões eletrônicas, além de exigir proteções adicionais para privacidade, segurança e ao consumidor, relativas a transações *online*.

A respeito da proteção ambiental, a TPP incluía em seu texto os mais robustos compromissos ambientais de qualquer acordo comercial até então. O acordo exigia de seus signatários o cumprimento de obrigações de outros acordos ambientais, proibia subsídios à pesca predatória e não sustentável, e exigia o combate ao tráfico de espécies selvagens e ao contrabando de madeira, além de estabelecer regras que permitissem a conjugação entre aprofundamento do comércio e medidas para estabilização do clima. Não se tratava de dispositivos inovadores, sendo boa parte já presente em acordos anteriores, mas houve esforço para que as exigências fossem cumpridas de forma legal, com previsão de punições.

Havia dispositivos de propriedade intelectual avançados, a exemplo da garantia dos direitos ao *copyright* pela vida do autor e por mais 70 anos, da exigência que os países signatários estabeleçam penas criminais para violação da proteção de direitos de propriedade. Ademais, a TPP requeria que os países partes adotassem padrões de estabelecimento de patentes, que favorecessem o licenciamento de fármacos em países em desenvolvimento, contribuindo para transferência de tecnologia, medida que foi criticada por companhias farmacêuticas, que consideraram as medidas muito lenientes.

Quanto ao tema da arbitragem investidor-Estado, a TPP estabelecia mecanismo de solução de controvérsias que dá aos investidores o direito de processar governos estrangeiros por violações do acordo. A medida teria a intenção de dar ao investidor proteções contra possíveis ações governamentais, como discriminação, expropriação de propriedade sem a devida compensação e obstrução do acesso à justiça. Cumpre lembrar que os investidores somente podem processar os governos nos casos específicos de violações ao acordo, não cabendo medidas nas hipóteses de "lucros perdidos". O mecanismo não inclui indústrias de tabaco, devido a preocupações com leis antitabagismo – é o primeiro caso de exceção em acordo comercial internacional.

Quanto à governança, a TPP exigia que seus signatários fossem partes da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês) e colocassem em prática de forma efetiva regulamentos e leis contra corrupção, entre outras medidas. A TPP também incluía dispositivos relativos à proteção dos direitos humanos, como nos campos do trabalho infantil e do trabalho forçado, e de medidas para fazer com que trabalhadores deixassem a informalidade para o setor formal, com garantia de condições aceitáveis de salário e horas de trabalho, além de ações contra repressão de direitos humanos.

Assim como a anunciada Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), o engajamento dos EUA de Barack Obama nas negociações da TPP também foi entendido como uma resposta ao enfraquecimento da ordem liberal e à paralisia do pilar negociador da OMC (o que levou à proliferação de acordos de comércio preferencial regionais e inter-regionais). O engajamento norte-americano também foi interpretado como uma possível estratégia de contenção do avanço chinês em seu entorno imediato e um pilar de seu "pivô para a Ásia", ou seja, pode ser classificado como um dos ingredientes da disputa geopolítica entre EUA e China de que a presente guerra comercial bilateral e a disputa na OMC em tornos dos princípios que devem balizar o sistema multilateral de comércio são reflexos. Embora fundamentada na tentativa de acordar padrões do mais alto nível nas mais diferentes agendas (OMC-plus e OMC-extra), a perspectiva de que o principal objetivo da TPP seria a criação de um clube formado por *anyone but China* está longe de ser consensual. Durante as negociações, em mais de uma ocasião, os EUA deixaram claro que a China seria bem-vinda, desde que estivesse disposta a aceitar as regras do jogo e a empreender um diálogo construtivo com os demais parceiros.

Em janeiro de 2017, mesmo mês da ratificação pelo Japão, o presidente Donald Trump, nos primeiros dias de mandato, assinou memorando presidencial retirando os EUA das

negociações, isto é, frustrando o processo de aprovação interna do acordo. Os principais argumentos utilizados foram os impactos em termos de aumento de importações (e aprofundamento do déficit comercial dos EUA) e perda de empregos. Os EUA então comunicaram às demais partes que não ratificariam o acordo. Em maio de 2017, a Nova Zelândia foi a segunda e última parte a ratificar o Acordo da TPP.

Enquanto a saída dos EUA da TPP denota recuo da influência dos EUA na região da Ásia-Pacífico e desconstrução ao menos parcial do "pivô para a Ásia" que estava sendo implementado pelo governo Obama, o engajamento da China na Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) reforça a sua posição como potência regional, especialmente em termos econômico-comerciais, e como país comprometido com a liberalização. Os EUA têm buscado lidar com esse fortalecimento chinês no sistema internacional de diferentes maneiras, de que é exemplo a guerra comercial entre ambos ou a disputa relativa à tecnologia 5G. Outros atores também têm adotado atitude ambígua com relação à China, como é o caso da União Europeia (UE), que, embora tenha caracterizado o país asiático como rival econômico e competidor sistêmico, acabou concluindo negociações de acordo sobre investimentos com Pequim, em 2020 (atualmente com tramitação suspensa).

b) Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP)

Também em maio de 2017, os onze países restantes concordaram em seguir negociando o futuro do acordo. Em janeiro de 2018, decidiram renomeá-lo para Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), que foi assinado em março de 2018.

Quanto ao escopo negociado para o CPTPP, a rigor, a base de tudo está no Acordo da TPP, com algumas modificações. Há, por exemplo, diferenças quanto ao escopo de temas discutidos na subseção anterior, além da mudança mais evidente, que é a redução de doze para onze partes. O CPTPP manteve, essencialmente, os mesmos artigos da TPP, com exceção de cerca de vinte "disposições suspensas", as quais estão mencionadas no Anexo 2 do CPTPP e podem vir a ser restabelecidas em data futura conveniente. Não houve alterações em calendários ou compromissos em áreas como acesso a mercados para bens, serviços, movimentação temporária de pessoas, compras governamentais ou estatais e solução de controvérsias. As disposições suspensas derivam de propostas americanas em áreas como facilitação do comércio e administração aduaneira, investimento (incluindo o escopo do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado), serviços transfronteiriços, serviços financeiros, telecomunicações, compras públicas, propriedade intelectual, meio ambiente, transparência e combate à corrupção. O maior número de mudanças está no capítulo sobre investimentos, com a remoção de dois tipos de acordos, que cobrem mineração e materiais brutos, e no capítulo de propriedade intelectual, em que passou a ser menos restritivo o rol de dispositivos sobre o tema, a exemplo dos direitos de propriedade, reduzidos para 50 anos após a vida do autor. Outros temas mais controversos envolvendo outras partes foram tratados via *side letters*.

O CPTPP reúne cerca de 13% do PIB global, 7% da população e 15% do comércio internacional. O acordo entrou em vigor após seis ratificações, em dezembro de 2018. Já o ratificaram até o momento: México, Japão, Singapura, Nova Zelândia, Canadá, Austrália, Vietnã, Peru e Malásia. Sua implementação está sob a atribuição de uma Comissão, que já se reuniu seis vezes até meados de 2022.

Não há qualquer restrição de escopo geográfico para aderir, podendo ser integrante do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou não. Entretanto, nos novos termos, há a necessidade de aprovação por todos os onze signatários para a entrada de novas partes. O país em estágio mais avançado nas negociações é o Reino Unido; no início de 2018, o governo britânico sinalizou a intenção de acessão ao acordo. Em fevereiro de 2021, o Reino Unido formalizou sua intenção de aceder ao CPTPP, sendo o primeiro país não signatário original a fazê-lo. Os britânicos contaram com apoio imediato do Japão, com quem haviam firmado um acordo de parceria econômica em outubro de 2020. Em junho de 2021, os países do CPTPP concordaram em iniciar as negociações para a acessão do Reino Unido, que entraram em sua fase final em fevereiro de 2022. A China foi o segundo país a formalizar seu pedido para integrar o bloco, em setembro de 2021, uma semana antes de Taiwan. No caso chinês, avanços são tidos como improváveis: Canadá e México, como signatários do Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que substituiu o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), subscreveram dispositivo que os impede de votar favoravelmente ao pleito chinês (ver seção anterior); ademais, Japão e Austrália não se mostraram inclinados a apoiar a iniciativa de Pequim. Em dezembro de 2021, foi a vez de o Equador solicitar a acessão ao bloco, em iniciativa para diversificação de sua economia. Em dezembro de 2022, o Uruguai[1426] solicitou adesão. Entre os outros países que poderiam solicitar a acessão estão Coreia do Sul, Tailândia e Filipinas.

A respeito de eventual integração dos EUA, o presidente Biden afirmou, durante sua campanha, que buscaria renegociar os termos da participação norte-americana no acordo, já que parte de sua base de apoio é crítica àqueles definidos na gestão Obama. Durante seu governo, Biden reiterou que buscaria renegociar os termos da participação de seu país, mas não houve movimentos concretos nesse sentido até o momento. Com a "candidatura" oficial chinesa para aderir ao acordo, formalizada em setembro de 2021, o assunto tornou-se mais sensível. Não há, no momento, ações que indiquem a intenção do país de aderir ao acordo.

Não se pode descartar, para os próximos anos, eventual aproximação entre os países da Ásia-Pacífico e a UE. Esse processo depende em parte da acessão do Reino Unido ao CPTPP, na esteira do *Brexit* e da busca britânica por uma política comercial mais global. Com a entrada do Reino Unido, os países da UE terão incentivo para seguir o mesmo caminho independentemente da posição dos EUA, que permanecem fora do acordo. Se um número considerável de países aceder ao CPTPP, este se tornará um mecanismo central para o estabelecimento de novas regras comerciais globais.

[1426] O movimento uruguaio foi feito durante reunião dos ministros de Relações Exteriores de Uruguai e Nova Zelândia.

V. Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP)

a) Características gerais

A Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), assinada em 2020, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. É o maior tratado de livre comércio, ume vez que reúne 30% da população mundial e 30% do produto interno bruto (PIB) mundial, mas inclui uma mescla de países com perfis socioeconômicos bastante distintos. Estima-se que acrescentará ao comércio internacional US$ 500 bilhões até 2030, em especial, por ser o primeiro acordo de livre comércio entre China, Japão e Coreia do Sul. A parceria também é importante para consolidar o processo de integração regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês).

As origens da RCEP estão na 19ª Cúpula da ASEAN, em Bali, em 2011, mas a iniciativa é tributária de proposta do Japão, em 2006, de uma Parceria Econômica Abrangente da Ásia Oriental, lançada na *East Asia Summit*. É fruto do desdobramento de acordos de livre comércio entre os membros da ASEAN e ASEAN+3 (China, Japão e Coreia do Sul), além de Austrália, Nova Zelândia e Índia.

As negociações começaram, efetivamente, em novembro de 2012, durante a 21ª Cúpula da ASEAN, no Camboja. A primeira rodada de negociações ocorreu em maio de 2013; foram necessárias 31 rodadas, além de três reuniões de cúpula entre os chefes de Estado e de Governo (anuais, a partir de 2017) e de onze reuniões ministeriais. O acordo foi assinado e aberto para ratificações em novembro de 2020, em cúpula virtual sediada pelo Vietnã.

O texto do acordo possui vinte capítulos, compreendendo comércio de bens, serviços, investimentos, compras governamentais, padrões, regulamentos técnicos e procedimentos de verificação de conformidade, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), propriedade intelectual, pequenas e médias empresas (PMEs), comércio eletrônico e mecanismo de solução de controvérsias. Não prevê liberalização completa e imediata do comércio de bens, mas gradual, com período de transição de vinte anos, para um conjunto que abrange cerca de 90% do universo tarifário, com exclusões significativas na área agrícola. Destaca-se, ainda, que há listas positivas de serviços que entram no regime de livre comércio em vez de listas negativas. Não há mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, mas está prevista uma revisão sobre o tema no prazo de cinco anos após a entrada em vigor. O comércio eletrônico, embora abarcado pelo acordo, com o compromisso de não imposição de tarifas alfandegárias sobre transmissões eletrônicas, prevê uma série de exceções e não está incluindo no sistema de solução de controvérsias. As partes comprometeram-se a não impor tarifas sobre transmissões eletrônicas. Há tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, como prazos mais dilatados para implementação dos compromissos. A harmonização de regras de origem facilitará a formação de cadeias regionais de produção e de comércio, neutralizando o efeito *noodle/spaghetti bowl*. O acordo abre espaço, ainda, para PMEs inserirem-se nas cadeias, sobretudo, no comércio eletrônico.

Dos quinze signatários do RCEP, treze já o ratificaram. Previa-se que entraria em vigor após a ratificação de ao menos seis membros da ASEAN e três não membros da ASEAN que fossem signatários originais. O acordo entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022, para dez deles (Austrália, Nova Zelândia, Brunei Darussalam, Camboja, China, Japão, Laos, Singapura, Tailândia e Vietnã); em 1º de fevereiro para a Coreia do Sul; em 18 de março, para a Malásia. O acordo entrou em vigor para a Indonésia em 2 de janeiro de 2023, 60 dias depois do depósito do instrumento da ratificação. Ainda não ratificaram: Myanmar e Filipinas.

A Índia anunciou a retirada das negociações da RCEP logo após a terceira cúpula, em novembro de 2019, alegando efeitos deletérios do acordo sobre seus cidadãos. Nos últimos anos, a Índia registrou déficit anual superior a US$ 100 bilhões com o agregado dos parceiros da RCEP, incluindo mais de US$ 50 bilhões apenas com a China. Portanto, temia déficits ainda mais profundos em razão da liberalização comercial promovida pelo acordo. Soma-se a isso o desconforto indiano com a proeminência chinesa na parceria (e na região), em meio ao recrudescimento de tensões entre os dois vizinhos – que ficou ainda mais evidente em 2020, já após a retirada indiana das negociações.

Da perspectiva institucional, haverá encontros ministeriais anuais. Os ministros do RCEP decidem por consenso. Estabelece-se também um Comitê do RCEP, responsável pela implementação, emendas do acordo, além da supervisão e coordenação dos demais comitês subsidiários, e que deve reportar aos ministros do RCEP. Há comitês subsidiários para matéria de bens, serviços, desenvolvimento sustentável e meio ambiente.

Fonte: Fazcomex

Entre críticas e dúvidas quanto à RCEP, aponta-se que as reformas tarifárias não serão tão drásticas, o prazo de implementação é longo e há inúmeras exceções. Além disso, a vantagem chinesa nas cadeias globais de valor e a política de não mercado chinesa (estatais chinesas, opacidade, participação do governo nas iniciativas privadas, agressividade nos contratos) podem agravar as assimetrias em relação às outras partes, especialmente, países com economias fragilizadas como Myanmar, Camboja e Laos, sem condições estruturais e políticas para enfrentar a concorrência chinesa. Nesse sentido, possivelmente não haverá deslocamento de cadeias de valor, intensificando a lógica de fornecedores agrícolas e de matéria-prima para Austrália, Nova Zelândia e Myanmar. Há, ainda, necessidade de adequar políticas internas para que os países menos desenvolvidos possam beneficiar-se do RCEP.

Geopoliticamente, o RCEP pode consolidar a proeminência da China na região do Pacífico: os Estados Unidos (EUA) afastam-se ainda mais da região, após a retirada das negociações do Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), e a Índia, ao optar pela retirada das negociações do RCEP, também contribuiu para esse cenário. Mesmo assim, caso desejar, a Índia poderá aceder ao RCEP como negociador original. Já para demais países e territórios, a acessão é prevista após 18 meses da entrada em vigor do RCEP (portanto, no primeiro dia de julho de 2023) e precisa do consentimento das partes (Artigo 20.9), embora o procedimento ainda deva ser definido pelo Comitê do RCEP. Como já era cogitado, Hong Kong, que possui um acordo de livre comércio com a ASEAN em vigor desde 2019, submeteu, oficialmente, em fevereiro de 2022, sua

candidatura à acessão à RCEP. Bangladesh, por sua vez, já sinalizou que poderá pedir acessão futuramente.

b) Comparação da RCEP com a CPTPP

Ainda que a RCEP tenha escopo temático amplo, que vai além aos acordos de livre comércio existentes entre as partes, é muito mais limitado em termos da profundidade dos compromissos do que a CPTPP (para mais detalhes, ver seção anterior). Entre os pontos discrepantes do RCEP com relação ao CPTPP, está a ausência de dispositivos relativos a temas como subsídios governamentais, direitos trabalhistas, direitos humanos, proteção ambiental e sustentabilidade.

Quanto às inter-relações entre a RCEP e a CPTPP, elas estão evidentes desde o início da proposta da RCEP, em 2011. Com apoio da China, a RCEP foi interpretada de início como um acordo concorrente e mais inclusivo do que o TPP, então encabeçado pelos EUA. Os dois mega-acordos têm naturezas distintas: enquanto a RCEP, na prática, é a formalização de uma integração que já existia *de facto*, o CPTPP pode ser concebido como, de certa forma, um exercício de estabelecimento de padrões para o comércio global. Além disso, o comércio entre os países da RCEP tem como centro a integração de cadeias de valor verticais, o comércio entre os signatários do CPTPP decorre de uma combinação de integração horizontal e vertical. Em comum, são mega-acordos envolvendo países cujas economias estão entre as mais dinâmicas do mundo, e que afetarão necessariamente o sistema global de comércio. Outro ponto de interseção entre as duas iniciativas envolve a proposta de uma Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP, na sigla em inglês).

A inter-relação entre as iniciativas comerciais pode ser identificada tanto no momento das negociações dos acordos (ainda na época do TPP) quanto no momento das conclusões dos documentos. No caso específico das conclusões, o fato da retração dos EUA fez com que o atual CPTPP investisse em um conjunto de dispositivos menos voltado aos interesses norte-americanos, ao passo que a RCEP avançou na direção do estabelecimento de uma área de comércio focada na região, com particular atenção para os potenciais fluxos originários de Japão e Coreia do Sul para a China, que podem substituir fluxos outrora iniciados pela União Europeia (UE) e pelos EUA. Quanto ao CPTPP, há também o avanço das negociações voltadas ao estabelecimento das futuras regras do comércio global; com a exclusão tanto de EUA quanto da UE, cresce a possibilidade de que esses atores tradicionais percam espaço na definição de como será o regime comercial global no futuro – algo que se acentua com o malogro das negociações do Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), que atribuiria às duas margens do Atlântico Norte um maior potencial de serem os maiores *rulemakers* do regime comercial vindouro.

Os acordos não são mutuamente excludentes, e os países signatários devem-se beneficiar de ambas as iniciativas. Apesar de temores de um *noodle/spaghetti bowl*[1427], com efeitos deletérios da sobreposição dos dois acordos, há projeções favoráveis de benefícios econômicos aos países que participarem de ambas as iniciativas. Isso é ainda mais verdadeiro para os países do CPTPP que, simultaneamente, estejam na RCEP, sobretudo pelo fato de esta ser maior em escala, considerando o número de países participantes e o total de suas populações. O potencial de ganhos absolutos advindos da RCEP é quase o dobro daquele do CPTPP; ademais, a liberalização

[1427] O conceito de *noodle/spaghetti bowl* remonta à ideia de um complexo emaranhado de normas e regulamentos comerciais sobrepostos decorrente da coexistência de diversos acordos entre os países da região da Ásia-Pacífico – no caso específico, os temores dizem respeito à sobreposição de normas do CPTPP e da RCEP.

comercial trazida pela RCEP será maior que aquela do CPTPP, pelo fato de que os países da RCEP terem, atualmente, barreiras tarifárias mais altas que os integrantes do CPTPP. Assim, mesmo que não haja a eliminação completa de tarifas, o impacto da RCEP tende a ser superior ao do CPTPP nos fluxos econômicos e comerciais. Por exemplo, o PIB de Singapura tem aumento projetado de 2% ao integrar os dois acordos, ao passo que, estando apenas no CPTPP, o aumento seria de 1%, e somente na RCEP, de 1,6%. Esse mesmo raciocínio se aplica a Austrália, Japão, Malásia, Nova Zelândia e Vietnã. A razão mais evidente para isso é que os países que estiverem nos dois acordos poderão acessar mercados dos continentes americano e asiático, por exemplo, ao mesmo tempo, de Canadá e México a China e Japão.

Outro exemplo de não excludência é o pedido de países como Nova Zelândia e Austrália para que a RCEP importe certas regras e provisões do CPTPP, o que levaria à adoção de regras mais rigorosas por parte daquela, o que melhoraria a qualidade das relações econômicas e comerciais entre os países dos blocos. Nesse sentido, pode-se dizer que o principal impacto positivo de um mega-acordo sobre outro seria a consolidação da integração econômica entre os países das regiões.

c) Efeitos para os seus integrantes

As novas áreas de comércio preferencial estabelecidas entre os países da região da Ásia-Pacífico trazem riscos potenciais aos países que a integram. No caso específico do CPTPP, isso é percebido desde as negociações; economias menores, a exemplo de Brunei e Peru, por terem pouco poder de barganha face às economias mais representativas dentro do acordo, acabam impelidas a aceitar condições menos favoráveis no processo decisório. Ademais, muitos dos países envolvidos nesses acordos já têm economias amplamente abertas a importações, o que fez com que, durante as negociações, tivessem menor poder de barganhar aberturas em setores estratégicos de outros países. Isso se fez presente de forma mais eloquente no caso da Austrália nas negociações do TPP, por exemplo, que tinha seu mercado bastante aberto aos produtos dos EUA, mas teve dificuldade em abrir o mercado norte-americano às exportações de produtos agropecuários australianos.

Por outro lado, juntamente com a RCEP (ver seção seguinte), a CPTPP também tem efeitos positivos potenciais para o fortalecimento das cadeias regionais de valor e para a inserção de suas partes nas cadeias globais de valor, consolidando a Ásia-Pacífico como centro dinâmico do comércio internacional. A adesão a um desses acordos amplia a capacidade de participação desses países nas cadeias globais de valor, pois, ao adotarem procedimentos produtivos, operacionais e logísticos harmonizados, esses países se tornam mais atrativos para empresas transnacionais que buscam otimizar custos segmentando suas estruturas produtivas em vários países diferentes. Além disso, ao integrar esses mega-acordos, um país ampla sua capacidade de atuar de forma ativa da formulação de normatizações e regras que têm o potencial de, futuramente, serem estendidas para o restante do mundo, no que é chamado “efeito agenda”. Ambos os acordos têm disposições e graus de ambição distintos, e não se sabe como interagirão – e quais serão os efeitos de eventuais inconsistências, especialmente para as partes comuns de ambos (Austrália, Brunei, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã). Não se descarta que ambos os acordos se tornem as bases (o CPTPP já tem sido usado como *benchmark* para outras negociações de suas partes) para eventual continuidade de discussões de caráter mais amplo na região, como a FTAAP.

d) EUA e China na integração econômico-comercial da Ásia-Pacífico

A integração econômico-comercial na região da Ásia-Pacífico teve na crise financeira global de 2008 ponto de inflexão, ao trazer à tona várias fragilidades na maneira que a região operava economicamente. Até então, não havia nenhuma iniciativa substancial de impulsionar a criação de um acordo de livre comércio regional, com as ações se limitando a acordos geograficamente mais limitados entre alguns países na região. A crise de 2008 fez com que os países da região percebessem que o foco excessivo em exportações para mercados desenvolvidos (como EUA e UE) se revelasse uma fraqueza, levando à busca por uma estrutura econômica mais equilibrada, fundamentada por medidas domésticas e regionais, a exemplo da eliminação progressiva de barreiras tarifárias. Há expectativas de progresso rumo ao estabelecimento de uma área de livre comércio que abranja todo o Leste Asiático; contudo, há diferentes caminhos para isso, sendo o CPTPP e a RCEP duas rotas possíveis. Não causa surpresa o fato de os mega-acordos regionais terem sido concluídos enquanto Donald Trump estava à frente dos EUA, sobretudo pelo fato de que o país não se mostrava inclinado a usar seu poder para conter processos de regionalização.

Quanto às perspectivas a partir da percepção de EUA e China como pilares, cumpre lembrar que o primeiro, tradicionalmente um ator central na região, não é parte de nenhum dos dois acordos. Isso decorre, inicialmente, da preferência de Donald Trump por uma política unilateralista e isolacionista; atualmente, da ausência de intenção por parte de Joe Biden de reverter isso, ao menos no tocante à região. Isso pode fazer diferença para a posição dos EUA na geopolítica local e global, ao considerar-se que os acordos, ao solidificar as relações entre os países da região, têm o potencial de fazer com que a Ásia-Pacífico se torne um dos principais *rulemakers* no que concerne a dinâmicas econômicas e comerciais; enquanto os EUA se mantiverem distantes dos acordos, isso pode fazer com que a China ganhe terreno em um campo estratégico. Isso ganha força ao considerar-se que o centro de gravidade da economia mundial já vem se deslocando para o Oriente desde a década de 2000.

A entrada em vigor da RCEP é uma vitória diplomática da China, que se projeta como defensora de uma ordem baseada em regras. Outra vencedora é a ASEAN, que foi exitosa em avançar o acordo, congregando China, Coreia do Sul e Japão e fazendo com que os três países chegassem a um acordo, no qual ganharão economicamente de sua integração facilitada às cadeias regionais de valor; outros países que deverão ser beneficiados são aqueles que não tinham um acordo de livre comércio com o Japão, e agora ganharão acesso facilitado a um dos maiores mercados do mundo.

VI. Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP)

O Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) é um fórum econômico regional criado em 1989 para alavancar a crescente interdependência da Ásia-Pacífico, gerando prosperidade por meio da promoção de um crescimento equilibrado, inclusivo, sustentável, inovador e seguro e acelerando a integração econômica regional. É constituído por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Rússia, Tailândia, Taiwan e Vietnã.

A APEC busca facilitar o comércio entre os membros, por exemplo, através do alinhamento de padrões regulatórios. Conta, ainda, com projetos de educação digital para comunidades rurais e eficiência energética. Os membros da APEC tomam decisões por consenso, mas os compromissos assumidos são voluntários, não obrigatórios.

Mesmo que em estágio menos avançado, há tratativas em curso na região da Ásia-Pacífico para um acordo de livre comércio que, entre as suas partes, conte com EUA e China. Trata-se da ideia de formação de uma Área de Livre-Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP), a qual incluiria todas as 21 nações que compõem a APEC. Tal acordo acabaria por aglutinar não apenas EUA e China, mas todos os membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), outros integrantes da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e economias importantes como Coreia do Sul e Rússia.

A ideia formalmente foi lançada em 2006, recuperada pela China na década seguinte, mas já tem sido aventada desde a década de 1960. Em 2014, em Beijing, foi definido que, até o final de 2016, seria apresentado estudo sobre a viabilidade da criação da FTAAP, mas, embora as partes venham reiterando seu compromisso, pouco se avançou, especialmente durante o governo Trump. Em 2021, a criação da FTAAP foi brevemente mencionada em documento da APEC intitulado *APEC PUTRAJAYA VISION 2040*, ao se abordar esforços para continuar promovendo a integração econômica regional. Em 2022, lançou-se o "*Free-Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) Agenda Work Plan 2023-2026*", mencionado pelos ministros na declaração ao final da cúpula de novembro.

VII. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

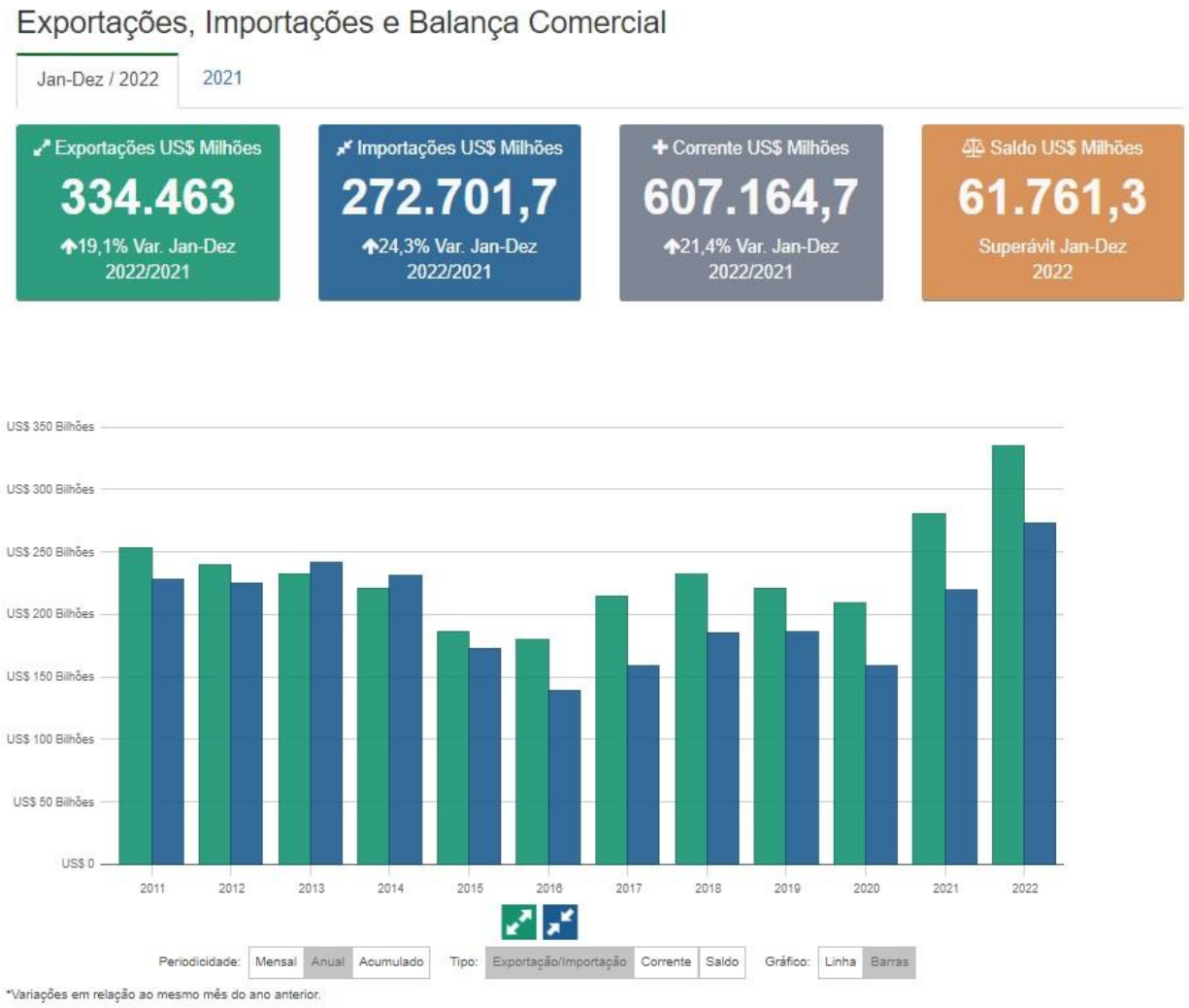
Para a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), ver o tópico 3.11.1 no tomo 3.

6.3. Brasil, comércio exterior, promoção comercial e investimentos

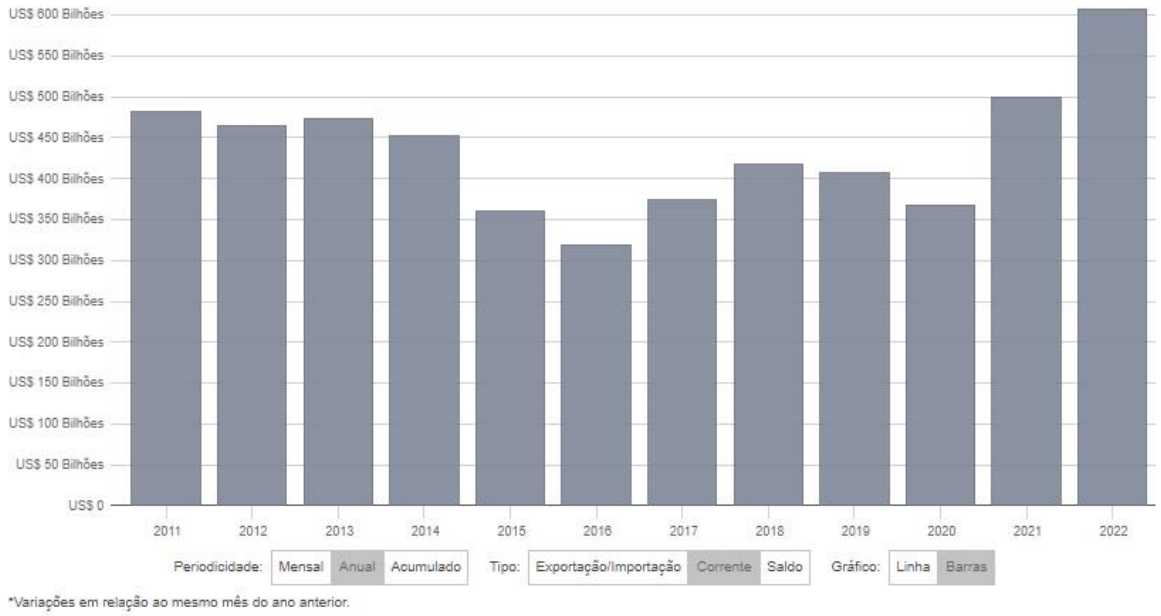
I. Balança comercial[1428]

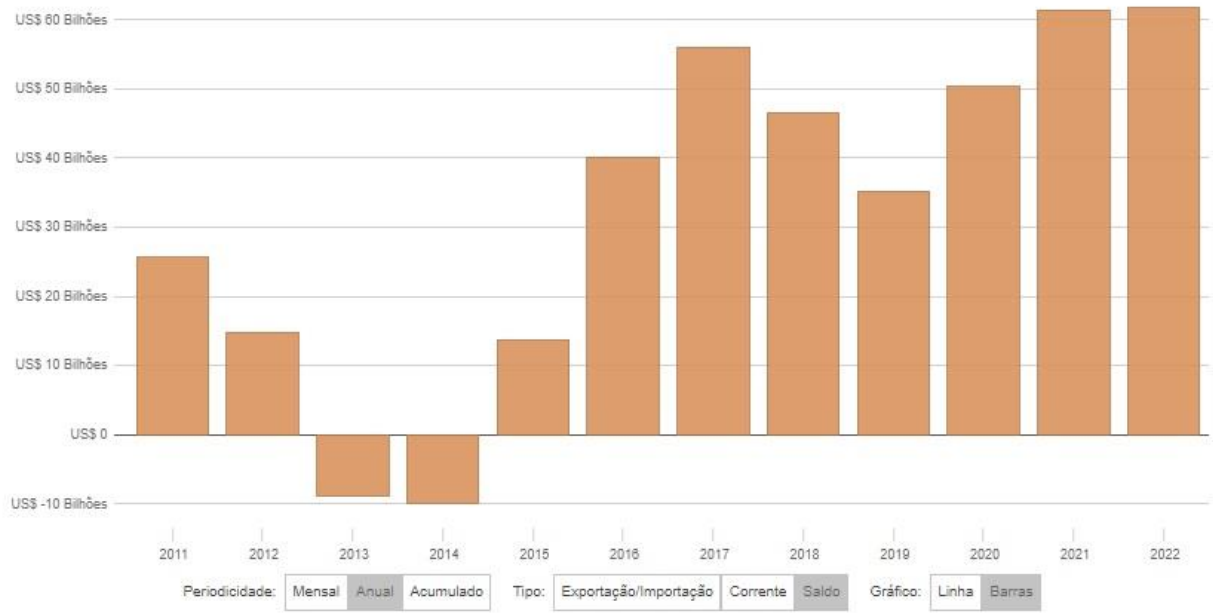
a) 2022

O comércio exterior brasileiro bateu, novamente, recorde de corrente, superávit e exportações em 2022. Foram US$ 334,5 bilhões em exportações e US$ 272,7 bilhões em importações, resultando em uma corrente de US$ 607,2 bilhões e um superávit de US$ 61,8 bilhões. Entre os fatores que afetaram a balança brasileira, destaca-se a retomada da economia mundial, decorrente do aumento da cobertura vacinal e de estímulos fiscais. A recuperação da demanda foi acompanhada de gargalos de oferta, pressionando os preços de diversas commodities, o que impulsionou as exportações do Brasil e melhorou seus termos de troca.



[1428] Com dados e gráficos da Comex Stat e do ComexVis.: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis





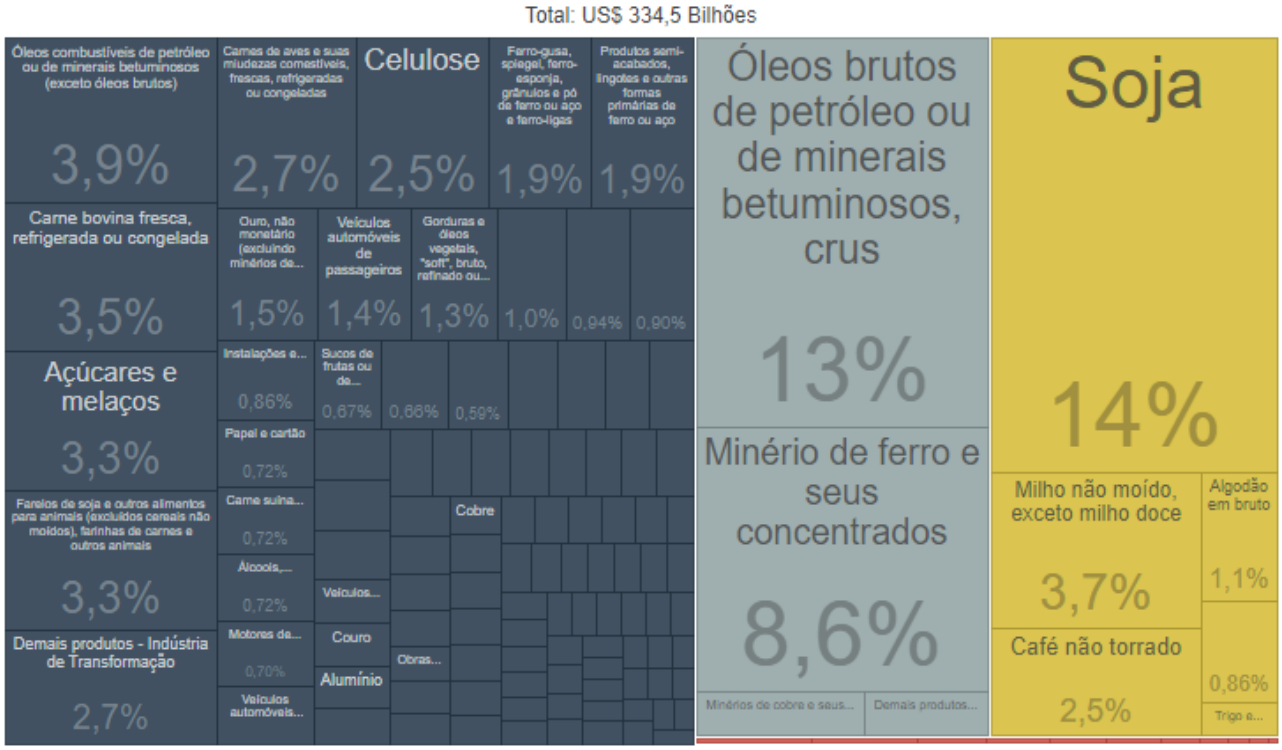
Tal qual ocorreu em 2021, o aumento das exportações não se concentrou em apenas uma região do mundo. Essa diversificação reflete a continuidade de uma recuperação econômica ao redor do globo. Entre os dez maiores destinos das exportações do Brasil, por exemplo, as vendas aumentaram principalmente para Espanha (+79,7%), Singapura (+43,4%), Índia (+32,1%), Chile (+29,9%) e Argentina (+29,2%)[1429]. Entre os setores, houve queda de 4,7% na indústria extrativa e aumentos de 36% na agropecuária e 25,9% na indústria de transformação. A soja, que havia perdido a liderança da balança comercial, em 2021, para os minérios, a recuperou em 2022 (14% do total), contribuindo para o aumento da participação da agropecuária no total das exportações (22,4%). O bom desempenho externo do agronegócio ocorreu mais pelos elevados preços no mercado internacional do que pelo volume exportado pelo Brasil.

[1429] Podemos destacar, ainda, o aumento expressivo das vendas para Israel (+215%) e Irã (+125%).

Do total das exportações brasileiras em 2022, 54,2% foram da indústria de transformação, 22,8% da indústria extrativa e 22,4% da agropecuária. Os dez principais produtos exportados pelo Brasil foram:

2021	**2022**
1. Minério de ferro e concentrados (16%) (+1)	**1. Soja (14%)[1430] (+1)**
2. Soja (14%) (-1)	**2. Óleos brutos (13%)[1431] (+1)**
3. Óleos brutos (11%) (=)	**3. Minério de ferro e concentrados (8,6%)[1432] (-2)**
4. Açúcares e melaços (3,3%) (=)	**4. Óleos combustíveis (3,9%)[1433] (+3)**
5. Carne bovina (2,8%) (=)	**5. Milho não moído (3,7%)[1434] (+9)**
6. Farelos de soja e outros alimentos para animais (2,8%) (=)	**6. Carne bovina (3,5%)[1435] (-1)**
7. Óleos combustíveis (2,6%) (+3)	**7. Açúcares e melaços (3,3%)[1436] (-3)**
8. Carnes de aves (2,5%) (+1)	**8. Farelos de soja e outros alimentos para animais (3,3%)[1437] (-2)**
9. Celulose (2,4%) (-2)	**9. Carnes de aves (2,7%)[1438] (-1)**
10. Produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (2,3%) (+4)	**10. Celulose (2,5%)[1439] (-1)**

[1430] Variação: +20,8%. Principais destinos: 1. China (68%), 2. Espanha (4,2%) e 3. Tailândia (3,6%).
[1431] Variação: +39,5%. Principais destinos: 1. China (39%), 2. EUA (12%) e 3. Espanha (8,3%).
[1432] Variação: -35%. Principais destinos: 1. China (63%), 2. Malásia (5,3%) e 3. Bahrein (4,6%).
[1433] Variação: +79,5%. Principais destinos: 1. EUA (54%), 2. Índia (11%) e 3. Emirados Árabes Unidos (9,5%).
[1434] Variação: +193%. Principais destinos: 1. Irã (16%), 2. Espanha (11%), 3. Japão (11%).
[1435] Variação: +48,2%. Principais destinos: 1. China (67%), 2. EUA (3,8%) e 3. Chile (3,3%).
[1436] Variação: +19,8%. Principais destinos: 1. China (15%), 2. Argélia (7%) e Marrocos (5,8%).
[1437] Variação: +38,8%. Principais destinos: 1. Indonésia (14%), 2. Tailândia (12%) e 3. Países Baixos (9,4%).
[1438] Variação: +27,8%. Principais destinos: 1. China (15%), 2. EAU (11%) e 3. Japão (11%).
[1439] Variação: +24,6%. Principais destinos: 1. China (40%), 2. EUA (14%) e Itália (9,6%).



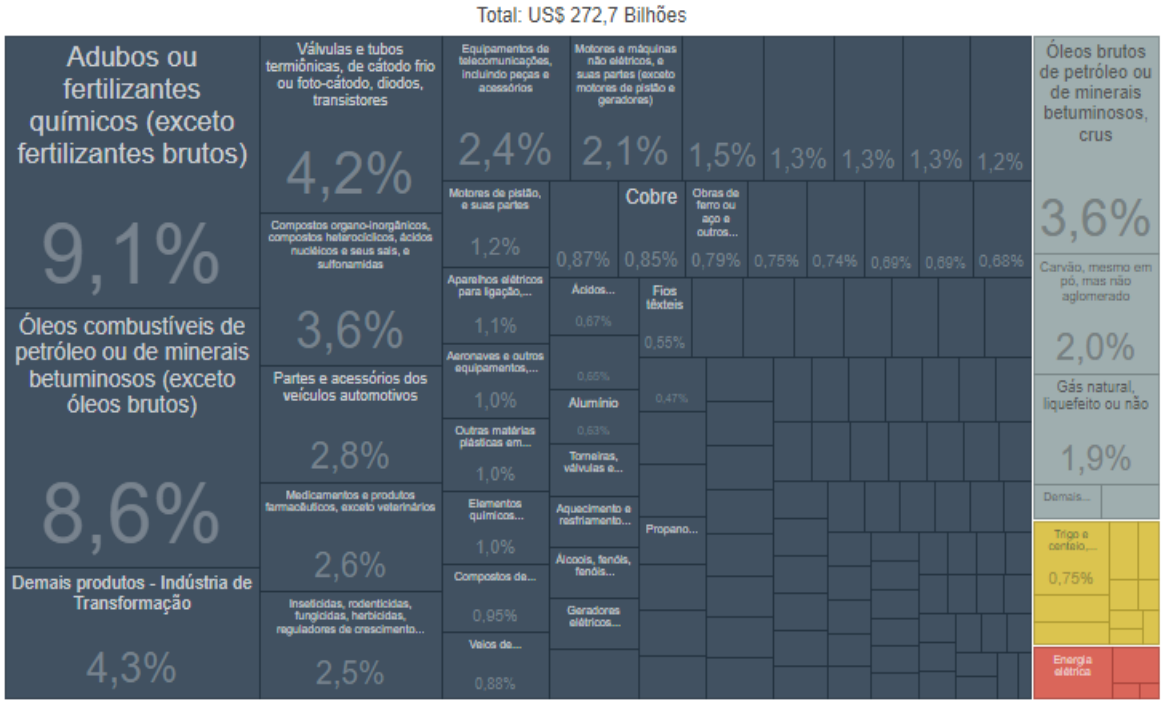
Das principais origens de nossas importações, o Brasil comprou mais, principalmente, de Arábia Saudita (+83,9%), Rússia (+37,8%), Índia (+31,7%), EUA (+30,3%) e China (+27,5%). Houve aumento de 22,9% na demanda por bens da indústria da transformação, com destaque para adubos e fertilizantes e óleos combustíveis. A maior variação, entretanto, foi na importação de bens da indústria extrativa (69,8%), com aumento de 148% nas compras de óleos brutos de petróleo. As importações do setor agropecuário cresceram pouco (+6,3%), enquanto as importações de "outros produtos" caíram sobremaneira (-36%), com destaque para a queda na importação de energia elétrica (-49%). O aumento das importações está relacionado à recuperação econômica do Brasil e a elevação dos preços dos bens importados.

Das importações brasileiras em 2022, 89% foram da indústria de transformação, 8,1% da indústria extrativa e 2,1% da agropecuária. Os dez principais produtos importados pelo Brasil foram:

2021	**2022**
1. Adubos ou fertilizantes químicos (6,9%) (=)	**1. Adubos ou fertilizantes químicos (9,1%)[1440] (=)**
2. Óleos combustíveis (6,1%) (=)	**2. Óleos combustíveis (8,6%)[1441] (=)**
3. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%) (+4)	**3. Válvulas e tubos e transistores (4,2%)[1442] (+1)**
4. Válvulas e tubos e transistores (3,6%) (=)	**4. Compostos organo-inorgânicos (3,6%)[1443] (+3)**

[1440] Variação: +63,5%. Principais origens: 1. Rússia (23%), 2. Canadá (15%) e 3. China (9,6%).
[1441] Variação: +75,4%. Principais origens: 1. EUA (54%), 2. Índia (11%) e 3. EAU (9,55%).
[1442] Variação: +44,5%. Principais origens: 1. China (61%), 2. Coreia do Sul (12%) e Taiwan (9,7%).
[1443] Variação: +55%. Principais origens: 1. China (50%), 2. Índia (12%) e 3. Alemanha (11%).

2021	**2022**
5. Equipamentos de telecomunicações (3,5%) (-2)	**5. Óleos brutos de petróleo (3,6%)[1444] (+ 7)**
6. Partes e acessórios de veículos automotivos (3,3%) (=)	**6. Partes e acessórios de veículos automotivos (2,8%)[1445] (=)**
7. Compostos organo-inorgânicos (2,9%) (-2)	**7. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (2,6%)[1446] (-4)**
8. Gás natural (2,2%) (+3)	**8. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (2,5%)[1447] (+2)**
9. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (1,9%) (+2)	**9. Equipamentos de telecomunicações (2,4%)[1448] (-4)**
10. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (1,9%) (-1)	**10. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,1%)[1449] (-1)**



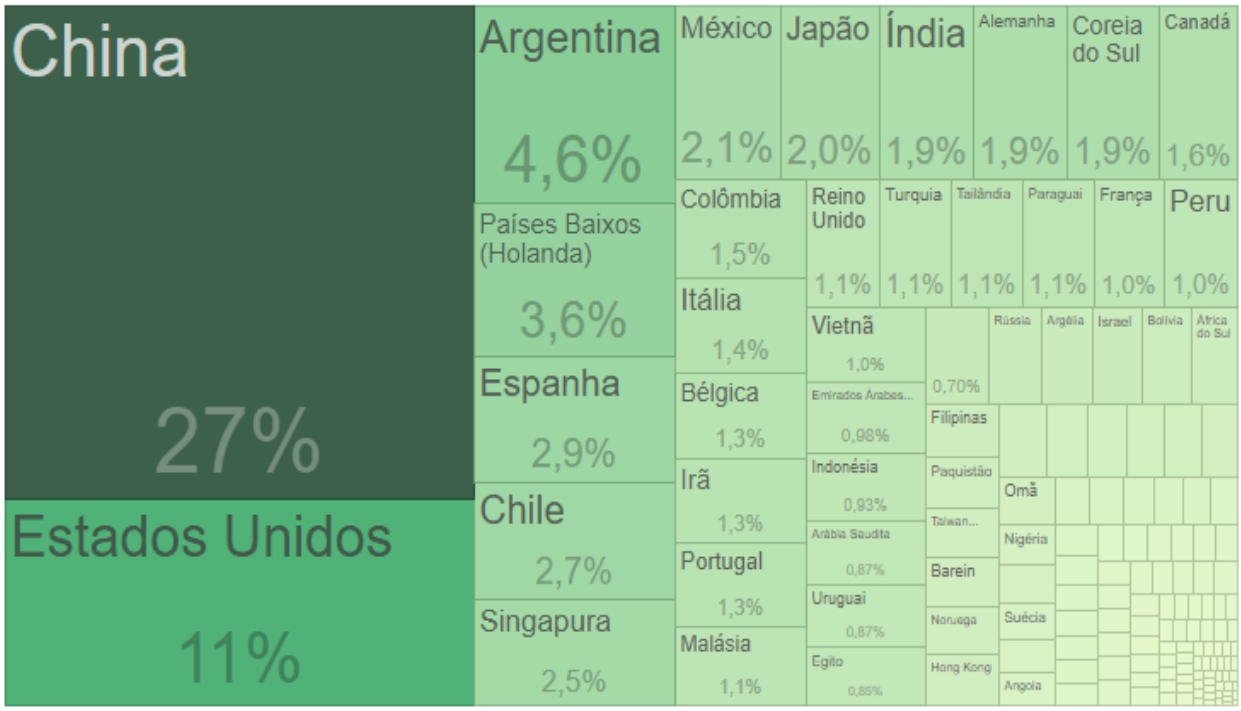
[1444] Variação: +148%. Principais origens: 1. Arábia Saudita (32%), 2. EUA (30%) e 3. Nigéria (12%).
[1445] Variação: +5,5%. Principais origens: 1. China (13%), 2. Japão (12%) e Alemanha (11%).
[1446] Variação: -12%. Principais origens: 1. Bélgica (17%), 2. China (14%) e 3. EUA (11%).
[1447] Variação: +66,6%. Principais origens: 1. China (43%), 2. EUA (18%) e Índia (9,9%).
[1448] Variação: -13%. Principais origens: 1. China (63%), 2. Vietnã (13%) e 3. EUA (5,4%).
[1449] Variação: +12%. Principais origens: 1. EUA (74%), 2. França (13%) e 3. Alemanha (2,6%).

Os vinte principais destinos das exportações brasileiras foram:

2021	**2022**
1. China (31%) (=)	**1. China** (26,8%)[1450] (=)
2. EUA (11%) (=)	**2. EUA** (11,2%)[1451] (=)
3. Argentina (4,2%) (=)	**3. Argentina** (4,6%)[1452] (=)
4. Países Baixos (3,3%) (=)	**4. Países Baixos** (3,6%)[1453] (=)
5. Chile (2,5%) (+4)	**5. Espanha** (2,9%)[1454] (+5)
6. Singapura (2,1%) (+6)	**6. Chile** (2,7%)[1455] (-1)
7. Coreia do Sul (2%) (+4)	**7. Singapura** (2,5%)[1456] (-1)
8. México (2%) (+2)	**8. México** (2,1%)[1457] (=)
9. Japão (2%) (-3)	**9. Japão** (1,98%)[1458] (=)
10. Espanha (1,9%) (-2)	**10. Índia** (1,9%)[1459] (+3)
11. Alemanha (1,8%) (-4)	**11. Alemanha** (1,9%) (=)
12. Canadá (1,8%) (-7)	**12. Coreia do Sul** (1,9%) (-5)
13. Índia (1,7%) (+2)	**13. Canadá** (1,6%) (-1)
14. Malásia (1,7%) (-1)	**14. Colômbia** (1,5%) (+3)
15. Itália (1,4%) (-1)	**15. Itália** (1,4%) (=)
16. Bélgica (1,2%) (+1)	**16. Bélgica** (1,3%) (=)
17. Colômbia (1,2%) (+3)	**17. Irã** (1,3%) (+16)
18. Turquia (1,1%) (-1)	**18. Portugal** (1,3%) (+5)
19. Reino Unido (1,1%) (-1)	**19. Malásia** (1,1%) (-5)
20. Peru (1,1%) (+10)	**20. Reino Unido** (1,1%) (-1)

[1450] X: US$ 89,7 bilhões (+2,1%).
[1451] X: US$ 37,4 bilhões (+20,2%).
[1452] X: US$ 15,3 bilhões (+29,2%).
[1453] X: US$ 11,9 bilhões (+27,9%).
[1454] X: US$ 9,8 bilhões (+79,7%).
[1455] X: US$ 9,1 bilhões (+29,9%).
[1456] X: US$ 8,3 bilhões (+43,4%).
[1457] X: US$ 7,1 bilhões (+26,9%).
[1458] X: US$ 6,6 bilhões (+19,2%).
[1459] X: US$ 6,3 bilhões (+32,1%).

Jan-Dez/2022



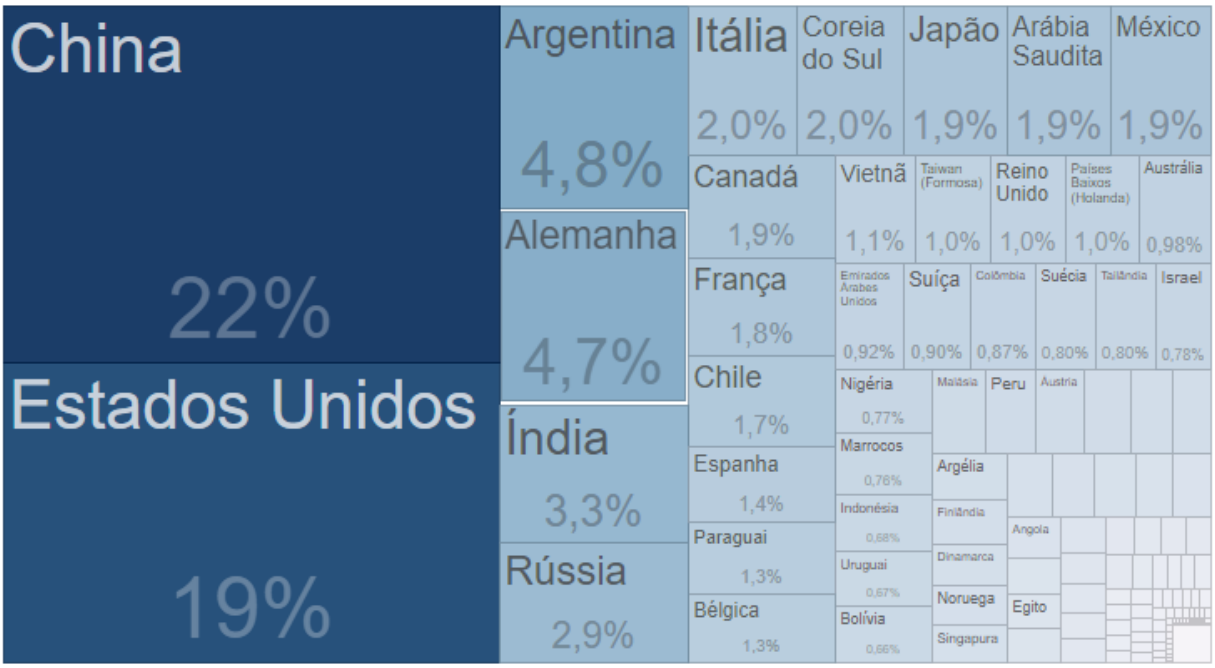
As vinte principais origens das importações brasileiras foram:

2021	**2022**
1. China (22%) (=)	**1. China** (22,3%)[1460] (=)
2. EUA (18%) (=)	**2. EUA** (18,8%)[1461] (=)
3. Argentina (5,4%) (+1)	**3. Argentina** (4,8%)[1462] (=)
4. Alemanha (5,2%) (-1)	**4. Alemanha** (4,7%)[1463] (=)
5. Índia (3,1%) (+2)	**5. Índia** (3,2%)[1464] (=)
6. Rússia (2,6%) (+7)	**6. Rússia** (2,9%)[1465] (=)
7. Itália (2,5%) (+2)	**7. Itália** (2%)[1466] (=)
8. Japão (2,3%) (-2)	**8. Coreia do Sul** (2%)[1467] (+1)
9. Coreia do Sul (2,3%) (-4)	**9. Japão** (1,9%)[1468] (-1)
10. França (2,2%) (-2)	**10. Arábia Saudita** (1,9%)[1469] (+5)

[1460] M: US$ 60,7 bilhões (+27,5%).
[1461] M: US$ 51,3 bilhões (+30,3%).
[1462] M: US$ 13,1 bilhões (+9,6%).
[1463] M: US$ 12,8 bilhões (+12,9%).
[1464] M: US$ 8,9 bilhões (+31,7%).
[1465] M: US$ 7,9 bilhões (+37,8%).
[1466] M: US$ 5,6 bilhões (+1,6%).
[1467] M: US$ 5,5 bilhões (+6,9%).
[1468] M: US$ 5,3 bilhões (+3%).
[1469] M: US$ 5,3 bilhões (+83,9%).

2021	**2022**
11. México (2,1%) (-1)	**11. México** (1,9%) (=)
12. Chile (2%) (=)	**12. Canadá** (1,9%) (+6)
13. Paraguai (1,6%) (-2)	**13. França** (1,8%) (-3)
14. Espanha (1,5%) (=)	**14. Chile** (1,7%) (-2)
15. Arábia Saudita (1,3%) (+5)	**15. Espanha** (1,4%) (-1)
16. Vietnã (1,3%) (-1)	**16. Paraguai** (1,3%) (-3)
17. Taiwan (1,2%) (=)	**17. Bélgica** (1,3%) (+3)
18. Canadá (1,2%) (=)	**18. Vietnã** (1,1%) (-2)
19. Reino Unido (1,2%) (-3)	**19. Taiwan** (1%) (-2)
20. Bélgica (1,1%) (+2)	**20. Reino Unido** (1%) (-1)

Jan-Dez/2022



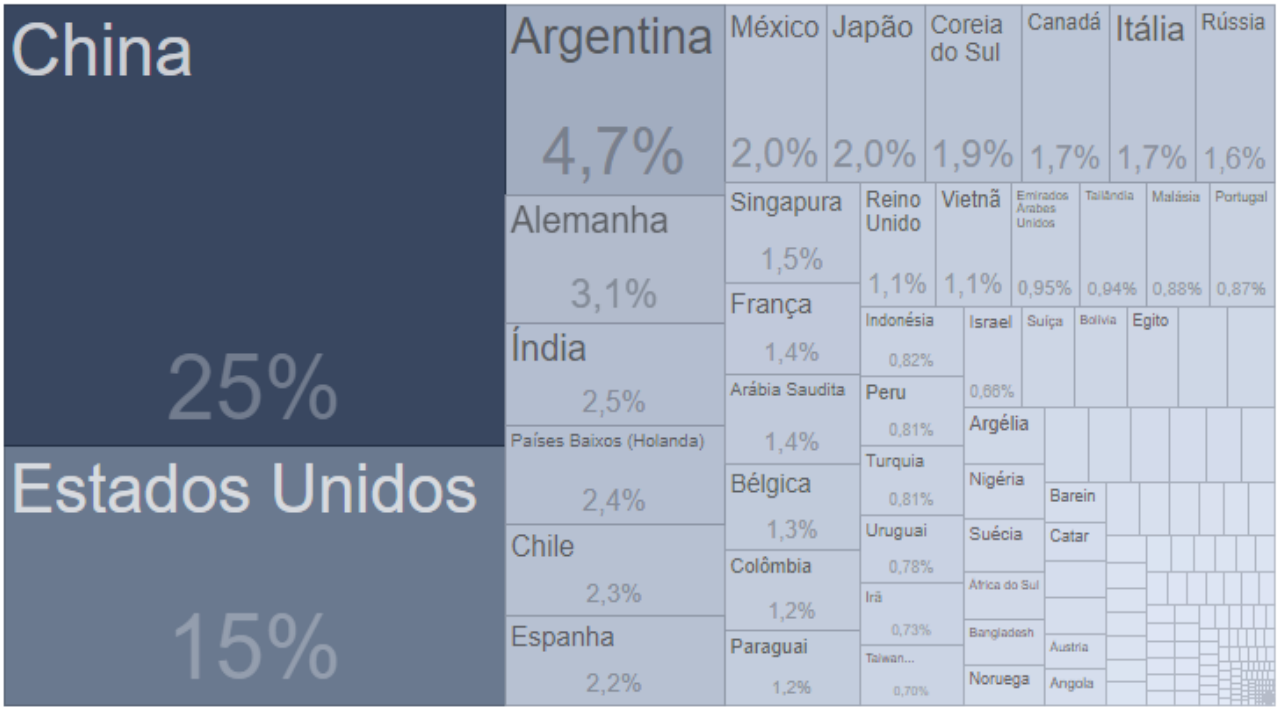
Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil foram:[1470]

2021	2022
1. China (27,1%) (=)	**1. China** (24,8%)[1471] (=)
2. EUA (14,1%) (=)	**2. EUA** (14,6%)[1472] (=)
3. Argentina (4,8%) (=)	**3. Argentina** (4,7%)[1473] (=)
4. Alemanha (3,3%) (=)	**4. Alemanha** (3,1%)[1474] (=)
5. Índia (2,3%) (+5)	**5. Índia** (2,5%)[1475] (=)
6. Chile (2,3%) (+5)	**6. Países Baixos** (2,4%)[1476] (+1)
7. Países Baixos (2,3%) (=)	**7. Chile** (2,3%)[1477] (-1)
8. Coreia do Sul (2,2%) (-2)	**8. Espanha** (2,2%)[1478] (+4)
9. Japão (2,1%) (-4)	**9. México** (2%)[1479] (1)
10. México (2%) (-2)	**10. Japão** (2%)[1480] (-1)
11. Itália (1,9%) (-2)	**11. Coreia do Sul** (1,9%) (-3)
12. Espanha (1,8%) (=)	**12. Canadá** (1,7%) (+1)
13. Canadá (1,5%) (=)	**13. Itália** (1,7%) (-2)
14. França (1,5%) (=)	**14. Rússia** (1,6%) (+1)
15. Rússia (1,5%) (+5)	**15. Singapura** (1,5%) (+1)
16. Singapura (1,3%) (+2)	**16. França** (1,4%) (-2)
17. Paraguai (1,3%) (-1)	**17. Arábia Saudita** (1,4%) (+6)
18. Malásia (1,3%) (+1)	**18. Bélgica** (1,3%) (+1)
19. Bélgica (1,2%) (+2)	**19. Colômbia** (1,2%) (+3)

[1470] Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.
[1471] X+M: US$ 150,5 bilhões (+11%).
[1472] X+M: US$ 88,8 bilhões (+25,8%).
[1473] X+M: US$ 28,4 bilhões (+19,4%).
[1474] X+M: US$ 19,1 bilhões. (+16,4%).
[1475] X+M: US$ 15,2 bilhões (+31,9%).
[1476] X+M: US$ 14,7 bilhões (+28,4%).
[1477] X+M: US$ 13,7 bilhões (+20,1%).
[1478] X+M: US$ 13,5 bilhões (+54,6%).
[1479] X+M: US$ 12,3 bilhões (+21,9%).
[1480] X+M: US$ 11,9 bilhões (+11,4%).

2021	2022
20. Reino Unido (1,1%) (-4)	**20. Paraguai** (1,2%) (-3)

Jan-Dez/2022



Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2022 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)[1481]
2. Europa	2. América do Norte[1482]	2. Europa[1483]
3. UE[1484]	3. Europa[1485]	3. América do Norte[1486]
4. América do Norte[1487]	4. UE	4. UE[1488]

[1481] X: US$ 139,9 bi. M: US$ 94,5 bilhões. X+M: US$ 234,5 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 45,4 bilhões.
[1482] Ganhou uma posição.
[1483] X: US$ 63,2 bilhões. M: US$ 60,3 bilhões. X+M: US$ 123,6 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 2,9 bilhões.
[1484] Ganhou uma posição.
[1485] Perdeu uma posição.
[1486] X: US$ 49,9 bilhões. M: US$ 61,8 bilhões. X+M: US$ 111,7 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 11,9 bilhões.
[1487] Perdeu uma posição.
[1488] X: US$ 50,8 bilhões. M: US$ 44,3 bilhões. X+M: US$ 95,1 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 6,5 bilhões. Dos produtos exportados para a UE, 49% foram da indústria de transformação, 27% da indústria extrativa e 23% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. óleos brutos de petróleo (18%); 2. farelos de soja (9,2%); 3. café não

X	M	X+M
5. América do Sul	5. América do Sul	5. América do Sul[1489]
6. ASEAN	6. MERCOSUL	6. MERCOSUL[1490]
7. MERCOSUL	7. Oriente Médio[1491]	7. ASEAN[1492]
8. Oriente Médio	8. ASEAN[1493]	8. Oriente Médio[1494]
9. África	9. África	9. África[1495]
10. CAN	10. CAN	10. CAN[1496]

Top dez estados brasileiros exportadores:

1. SP	2. RJ[1497]	3. MG[1498]	4. MT[1499]	5. RS[1500]	6. PR[1501]	7. PA[1502]	8. GO[1503]	9. BA	10. SC[1504]

torrado (8,6%); 4. soja (8,2%); 5. milho não moído (4,5%). Das importações da UE, 99% foram da indústria de transformação, 0,58% da agropecuária e 0,35% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (8%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (5,6%); 3. óleos combustíveis (5%); 4. demais produtos da indústria de transformação (4,8%); 5. outros medicamentos, exceto veterinários (4,7%).

[1489] X: US$ 44 bilhões. M: US$ 29,9 bilhões. X+M: US$ 73,8 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 14,1 bilhões.

[1490] X: US$ 21,8 bilhões. M: US$ 18,6 bilhões. X+M: US$ 40,3 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 3,2 bilhões. Dos produtos exportados para o MERCOSUL, 91% foram da indústria de transformação, 4,3% da indústria extrativa e 2,9% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos de automóveis e passageiros (8,8%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (7,8%); 3. demais produtos da indústria de transformação (4,5%); 4. papel e cartão (2,9%); 5. minérios de ferro e seus concentrados (2,6%). Dos produtos importados do MERCOSUL, 71% foram da indústria de transformação, 18% da agropecuária e 2,5% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais (15%); 2. veículos automóveis de passageiros (11%); 3. trigo e centeio, não moídos (9,7%); 4. energia elétrica (7,8%); 5. demais produtos da indústria de transformação (3,5%).

[1491] Ganhou uma posição.

[1492] X: US$ 23,9 bilhões. M: US$ 10 bilhões. X+M: US$ 33,8 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 13,9 bilhões.

[1493] Perdeu uma posição.

[1494] X: US$ 17,2 bilhões. M: US$ 13,3 bilhões. X+M: US$30,5 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 3,9 bilhões.

[1495] X: US$ 12,8 bilhões. M: US$ 8,5 bilhões. X+M: US$ 21,3 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,2 bilhões.

[1496] X: US$ 11,5 bilhões. M: US$ 5,7 bilhões. X+M: US$ 17,2 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 5,8 bilhões.

[1497] Ganhou uma posição.

[1498] Perdeu uma posição.

[1499] Ganhou uma posição.

[1500] Ganhou uma posição

[1501] Ganhou uma posição

[1502] Perdeu três posições.

[1503] Ganhou três posições.

[1504] Perdeu duas posições.

b) 2021

O comércio exterior brasileiro bateu recorde de corrente, superávit e exportações em 2021. Foram US$ 280,8 bilhões em exportações[1505] e US$ 219,4 bilhões em importações[1506], resultando em uma corrente de US$ 500,2 bilhões[1507] e um superávit de US$ 61,4 bilhões[1508]. Entre os fatores que afetaram a balança brasileira, destaca-se a retomada da economia mundial, decorrente do aumento da cobertura vacinal e de estímulos fiscais. A recuperação da demanda foi acompanhada de gargalos de oferta, pressionando os preços de diversas *commodities*, o que impulsionou as exportações do Brasil e melhorou seus termos de troca.[1509]

Enquanto em 2020 o aumento das exportações concentrou-se na Ásia, em 2021 houve uma maior diversificação, em razão da recuperação economia mundial mais homogênea. As vendas externas aumentaram principalmente para Estados Unidos (EUA, +45%), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, +37%), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, +36%), União Europeia (EU, +32%) e China (+30%).

Entre os setores, houve aumento de 62% da exportação de produtos da indústria extrativa,[1510] 26% da indústria de transformação[1511] e 22% da agropecuária[1512]. A soja, que havia assumido a liderança da balança comercial em 2014, perdeu o posto para minérios em 2021, contribuindo para a perda de participação do agronegócio no total das exportações[1513]. O bom desempenho externo do agronegócio ocorreu mais pelos elevados preços no mercado internacional do que pelo volume exportado pelo Brasil[1514].

O Brasil comprou mais, principalmente, do MERCOSUL (+45%), EUA (+41%), China (+37%), ASEAN (+31%) e UE (+26%). Houve aumento de 46% na demanda por insumos e produtos intermediários, como insumos agrícolas[1515], eletroeletrônicos e petroquímicos. Também aumentaram as importações de medicamentos (+77%), especificamente vacinas, de combustíveis (+82%) e de energia elétrica (+90%). O aumento das importações está relacionado à recuperação econômica do Brasil e a elevação dos preços dos bens importados.

[1505] +34% em relação a 2020, superando o recorde anterior de US$ 253,7 bilhões, de 2011.

[1506] +38%, representando o melhor resultado desde 2014. O recorde de valor importado, contudo, ainda é de 2013, que foi de US$ 241,5 bilhões.

[1507] +36%, ultrapassando o recorde anterior de US$ 481,6 bilhões, de 2011.

[1508] +21%, ficando acima do antigo recorde de US$ 56 bilhões, de 2017.

[1509] Os preços das exportações aumentaram 28%, ao passo que as quantidades exportadas cresceram 3,5%. Os preços das importações cresceram 14%, enquanto as quantidades importadas aumentaram 22%. Note-se que o preço médio de nossas exportações cresceu mais que o de nossas importações.

[1510] Impulsionado pelo minério de ferro e o petróleo.

[1511] Com destaque para aço semiacabado, óleos combustíveis, ferro gusa, máquinas e equipamentos para engenharia e construção e automóveis de passageiros.

[1512] Principalmente com a soja.

[1513] Em 2021, as exportações do complexo soja (grãos, farelo e óleo) somaram US$ 48,5 bilhões, um pouco abaixo dos US$ 48,7 bilhões dos minérios. Com isso, a participação do agronegócio nas exportações totais do País voltou para 43% (em 2020, com a disparada das receitas com soja e carnes, e devido à desaceleração das exportações de minérios, a participação do agronegócio havia atingido 48%). A soja em grãos, de todo modo, continua sendo o carro-chefe do agronegócio (US$ 39 bilhões de exportações).

[1514] Em alguns casos, como o do milho, houve forte desaceleração nas vendas externas e aumento das importações, em razão da quebra da safra nacional.

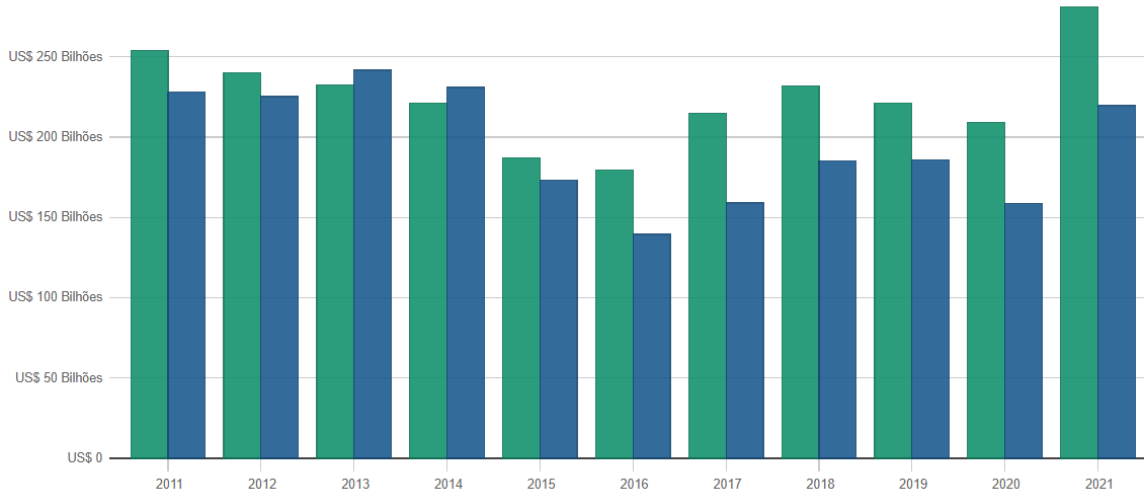
[1515] Os gastos com fertilizantes aumentaram 89% em 2021 em relação a 2020. Ademais, a expansão da área forçou o País a elevar também as compras de agroquímicos: os gastos com produtos como inseticidas, herbicidas e fungicidas elevaram-se em 12%.

Brasil: Informações Gerais

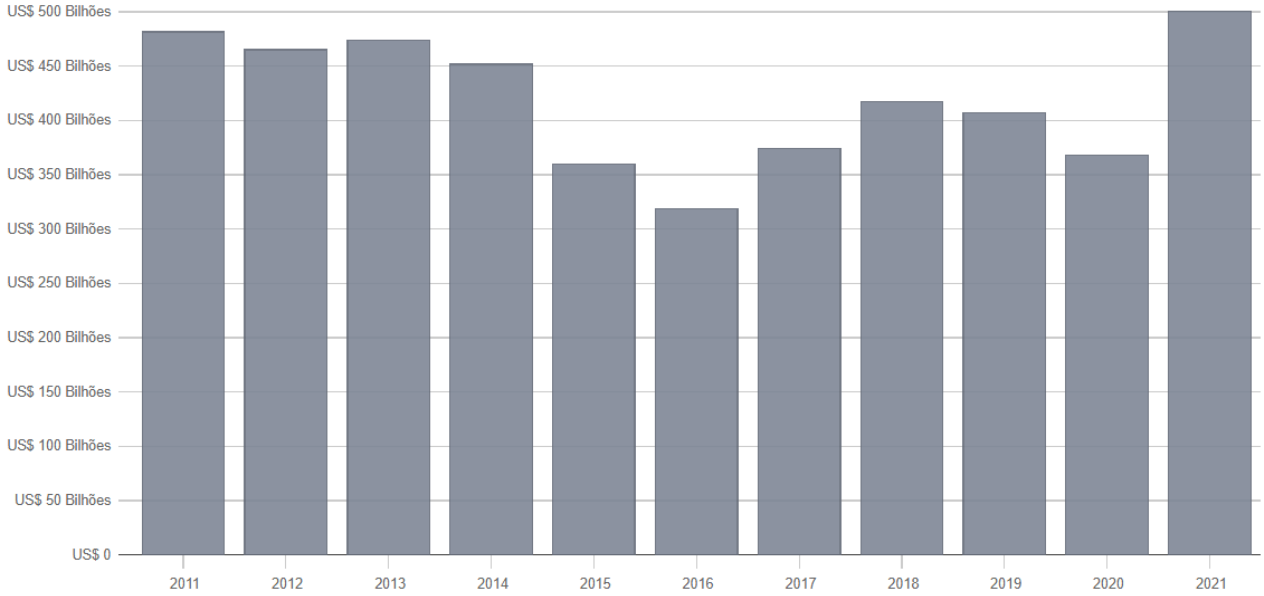
Exportações, Importações e Balança Comercial

Jan-Set / 2022 | 2021

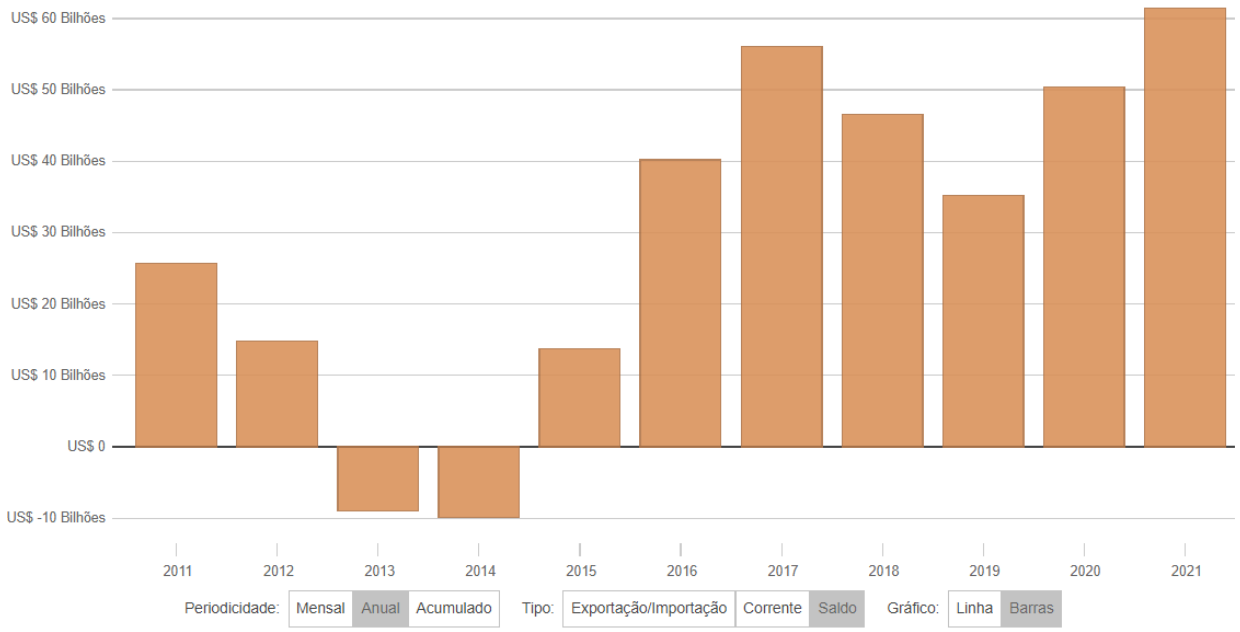
Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
280.814,5	219.408	500.222,5	61.406,5
↑34,2% Var. 2021/2020	↑38,2% Var. 2021/2020	↑35,9% Var. 2021/2020	Superávit 2021



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras



Periodicidade: Mensal | Anual | Acumulado Tipo: Exportação/Importação | Corrente | Saldo Gráfico: Linha | Barras

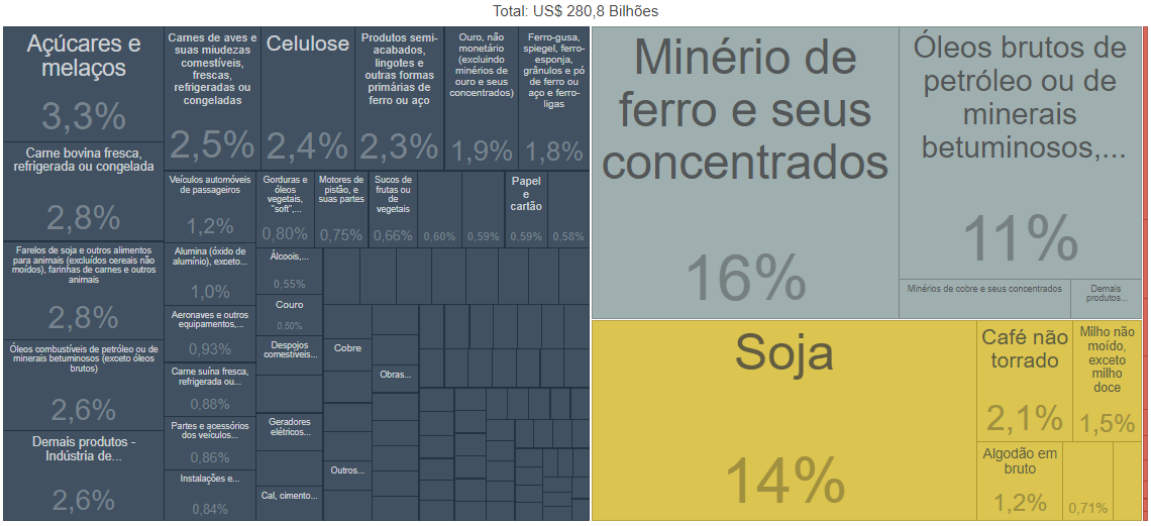


Do total das exportações brasileiras em 2021, 51% foram da indústria de transformação, 29% da indústria extrativa e 20% da agropecuária. Os dez principais produtos exportados foram:

2020	**2021**
Soja	**1. Minério de ferro e concentrados (16%)[1516] (+1)**
Minério de ferro e concentrados	**2. Soja (14%)[1517] (-1)**
Óleos brutos	**3. Óleos brutos (11%)[1518] (=)**
Açúcares e melaços	**4. Açúcares e melaços (3,3%)[1519] (=)**
Carne bovina	**5. Carne bovina (2,8%)[1520] (=)**
Farelos de soja e outros alimentos para animais	**6. Farelos de soja e outros alimentos para animais (2,8%)[1521] (=)**
Celulose	**7. Óleos combustíveis (2,6%)[1522] (+3)**
Milho	**8. Carnes de aves (2,5%)[1523] (+1)**
Carne de aves	**9. Celulose (2,4%)[1524] (-2)**

[1516] Variação: +73%. Principais destinos: 1. China (65%), 2. Malásia (6%), 3. Japão (4%) e 3. Bahrein (4%).
[1517] Variação: +35%. Principais destinos: 1. China (70%), 2. Espanha (4%) e 3. Tailândia (3%).
[1518] Variação: +56%. Principais destinos: 1. China (47%), 2. EUA (10%) e 3. Índia (7%).
[1519] Variação: +5%. Principais destinos: 1. China (15%), 2. Argélia (8%) e 3. Nigéria (6,5%).
[1520] Variação: +7%. Principais destinos: 1. China (49%), 2. Hong Kong (7%), 3. Chile (7%).
[1521] Variação: +25%. Principais destinos: 1. Tailândia (13%), 2. Indonésia (11%) e 3. Países Baixos (11%).
[1522] Variação: +44%. Principais destinos: 1. Singapura (53%), 2. EUA (12%) e Libéria (4%).
[1523] Variação: +25%. Principais destinos: 1. China (18%), 2. Japão (12%) e 3. EAU (10%).
[1524] Variação: +12%. Principais destinos: 1. China (41%), 2. EUA (16%) e 3. Países Baixos (10%).

2020	**2021**
Óleos combustíveis	**10. Produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (2,5%)[1525] (+4)**

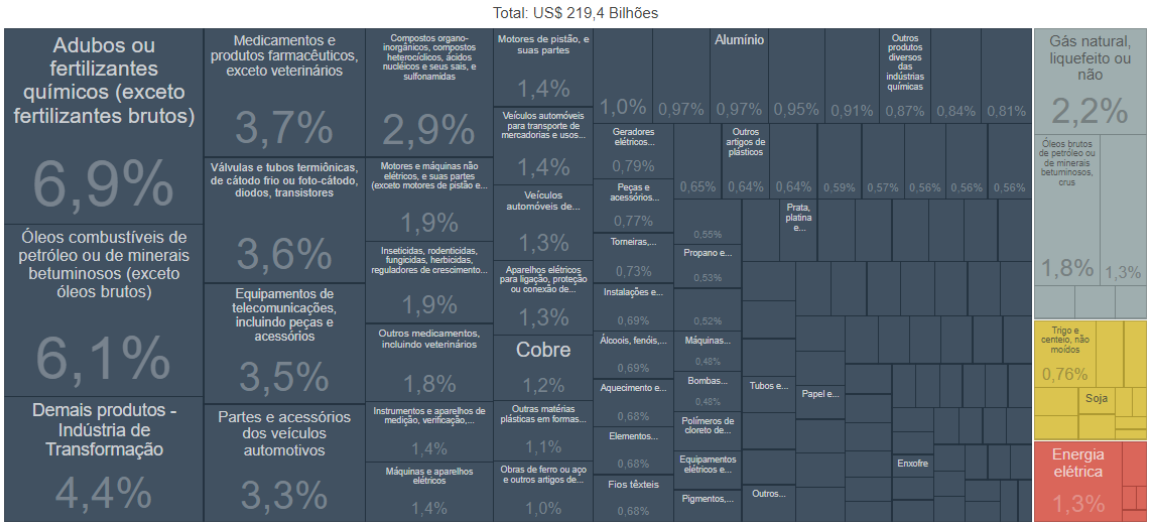


Das importações brasileiras em 2021, 90% foram da indústria de transformação, 5,9% da indústria extrativa e 2,4% da agropecuária. Os dez principais produtos importados foram:

2020	**2021**
1. Adubos ou fertilizantes químicos	**1. Adubos ou fertilizantes químicos (6,9%)[1526] (=)**
2. Óleos combustíveis	**2. Óleos combustíveis (6,1%)[1527] (=)**
3. Equipamentos de telecomunicações	**3. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%)[1528] (+4)**
4. Válvulas e tubos e transitores	**4. Válvulas e tubos e transistores (3,6%)[1529] (=)**
5. Compostos organo-inorgânicos	**5. Equipamentos de telecomunicações (3,5%)[1530] (-2)**
6. Partes e acessórios de veículos automotivos	**6. Partes e acessórios de veículos automotivos (3,3%)[1531] (=)**

[1525] Variação: +101%. Principais destinos d: 1. EUA (70%), 2. Canadá (8%), 3. Argentina (7%) e 4. México (7%).
[1526] Variação: +89%. Principais origens: 1. Rússia (23%), 2. China (14%) e 3. Marrocos (11%).
[1527] Variação: +82%. Principais origens: 1. EUA (55%), 2. Índia (10%) e 3. EAU (5%).
[1528] Variação: +77%. Principais origens: 1. EUA (30%), 2. China (22%) e Bélgica (10%).
[1529] Variação: +45%. Principais origens: 1. China (49%), 2. Coreia do Sul (15%) e Taiwan (13%).
[1530] Variação: +12%. Principais origens: 1. China (64%), 2. Vietnã (12%) e 3. EUA (4%).
[1531] Variação: +41%. Principais origens: 1. Japão (13%), 2. China (12%) e Alemanha (12%).

2020	**2021**
7. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários	**7. Compostos organo-inorgânicos (2,9%)[1532] (-2)**
8. Plataformas, embarcações e outras estruturas flutuantes	**8. Gás natural (2,2%)[1533] (+3)**
9. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicida	**9. Motores e máquinas não elétricos e partes (1,9%)[1534] (+2)**
10. Outros medicamentos, incluindo veterinários	**10. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (1,9%)[1535] (-1)**



Os vinte principais destinos das exportações brasileiras foram:

2020	**2021**
1. China	**1. China** (31%)[1536] (=)
2. EUA	**2. EUA** (11%)[1537] (=)

[1532] Variação: +25%. Principais origens: 1. China (38%), 2. Alemanha (15%) e 3. Índia (14%).
[1533] Variação: +298%. Principais origens: 1. EUA (69%), 2. Bolívia (25%) e 3. Trinidad e Tobago (3,1%).
[1534] Variação: +27%. Principais origens: 1. EUA (71%), 2. França (13%) e 3. Turquia (2,4%).
[1535] Variação: +12%. Principais origens: 1. EUA (23%), 2. China (22%) e Índia (14%).
[1536] Dos produtos exportados para a China, 50% foram da indústria extrativa, 32% da agropecuária e 17% da indústria de transformação. Principais produtos exportados: 1. minério de ferro e seus concentrados (33%); 2. soja (31%); 3. óleos brutos (16%); 4. carne bovina (4,4%); celulose (3,2%).
[1537] Dos produtos exportados para os EUA, 82% foram da indústria de transformação, 12% da indústria extrativa e 5,2% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (15%); 2. óleos brutos (9,9%); 3. aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes (5%); 4. ferro-gusa (3,9%); 5. café não torrado (3,6%).

2020	**2021**
3. Argentina	**3. Argentina** (4,2%)[1538] (=)
4. Países Baixos	**4. Países Baixos** (3,3%) (=)
5. Canadá	**5. Chile** (2,5%) (+4)
6. Japão	**6. Singapura** (2,1%) (+6)
7. Alemanha	**7. Coreia do Sul** (2%) (+4)
8. Espanha	**8. México** (2%) (+2)
9. Chile	**9. Japão** (2%) (-3)
10. México	**10. Espanha** (1,9%) (-2)
11. Coreia do Sul	**11. Alemanha** (1,8%) (-4)
12. Singapura	**12. Canadá** (1,8%) (-7)
13. Malásia	**13. Índia** (1,7%) (+2)
14. Itália	**14. Malásia** (1,7%) (-1)
15. Índia	**15. Itália** (1,4%) (-1)
16. Turquia	**16. Bélgica** (1,2%) (+1)
17. Bélgica	**17. Colômbia** (1,2%) (+3)
18. Reino Unido	**18. Turquia** (1,1%) (-1)
19. Hong Kong[1539]	**19. Reino Unido** (1,1%) (-1)
20. Colômbia	**20. Peru** (1,1%)[1540] (+10)

[1538] Dos produtos exportados para a Argentina, 92% foram da indústria de transformação, 5,7% da indústria extrativa e 2,2% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos automóveis de passageiros (11%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (9,6%); 3. minério de ferro e seus concentrados (5,5%); 4. produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (3,8%); 5. veículos automóveis para transporte de mercadorias (3,1%).
[1539] Hong Kong caiu para a 31ª posição no *ranking* de exportações em 2021.
[1540] O Peru estava na 30ª posição no *ranking* de exportações em 2020.

As vinte principais origens das importações brasileiras foram:

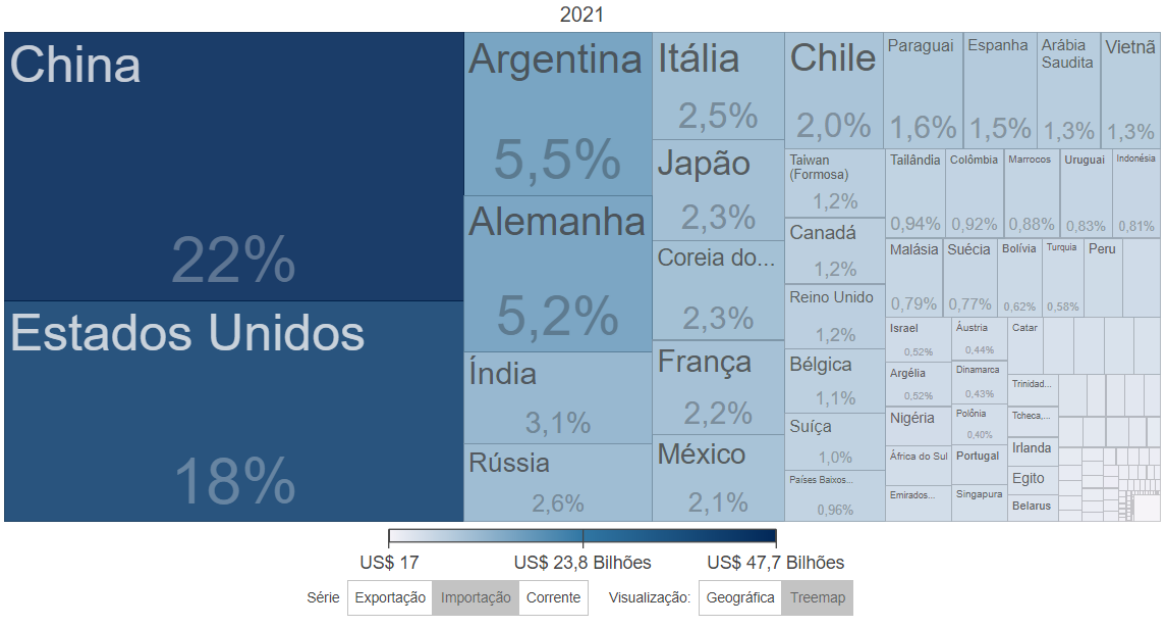
2020	**2021**
1. China	**1. China** (22%)[1541] (=)
2. EUA	**2. EUA** (18%)[1542] (=)
3. Alemanha	**3. Argentina** (5,4%)[1543] (+1)
4. Argentina	**4. Alemanha** (5,2%) (-1)
5. Coreia do Sul	**5. Índia** (3,1%) (+2)
6. Japão	**6. Rússia** (2,6%) (+7)
7. Índia	**7. Itália** (2,5%) (+2)
8. França	**8. Japão** (2,3%) (-2)
9. Itália	**9. Coreia do Sul** (2,3%) (-4)
10. México	**10. França** (2,2%) (-2)
11. Paraguai	**11. México** (2,1%) (-1)

[1541] Dos produtos importados da China, 99,7% foram da indústria de transformação, 0,15% da agropecuária e 0,059% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. equipamentos de telecomunicações (10%); 2. válvulas e tubos e transistores (8,1%); 3. compostos organo-inorgânicos (5,1%); 4. adubos ou fertilizantes químicos (4,9%); 5. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%).

[1542] Dos produtos importados dos EUA, 86% foram da indústria de transformação, 13% da indústria extrativa e 0,26% da agropecuária. Principais produtos importados: 1. óleos combustíveis de petróleo (19%); 2. gás natural (8,3%); 3. motores e máquinas não elétricos (7,6%); 4. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (6,3%); 5. aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes (3%).

[1543] Dos produtos importados da Argentina, 71% foram da indústria de transformação, 19% da agropecuária e 0,3% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais; 2. veículos automóveis de passageiros (12%); 3. trigo e centeio, não moídos (12%); 4. energia elétrica (8,9%); 5. partes e acessórios de veículos automotivos (3,1%).

2020	**2021**
12. Chile	**12. Chile** (2%) (=)
13. Rússia	**13. Paraguai** (1,6%) (-2)
14. Espanha	**14. Espanha** (1,5%) (=)
15. Vietnã	**15. Arábia Saudita** (1,3%) (+5)
16. Reino Unido	**16. Vietnã** (1,3%) (-1)
17. Taiwan (Formosa)	**17. Taiwan** (1,2%) (=)
18. Canadá	**18. Canadá** (1,2%) (=)
19. Suíça[1544]	**19. Reino Unido** (1,2%) (-3)
20. Arábia Saudita	**20. Bélgica** (1,1%)[1545] (+2)



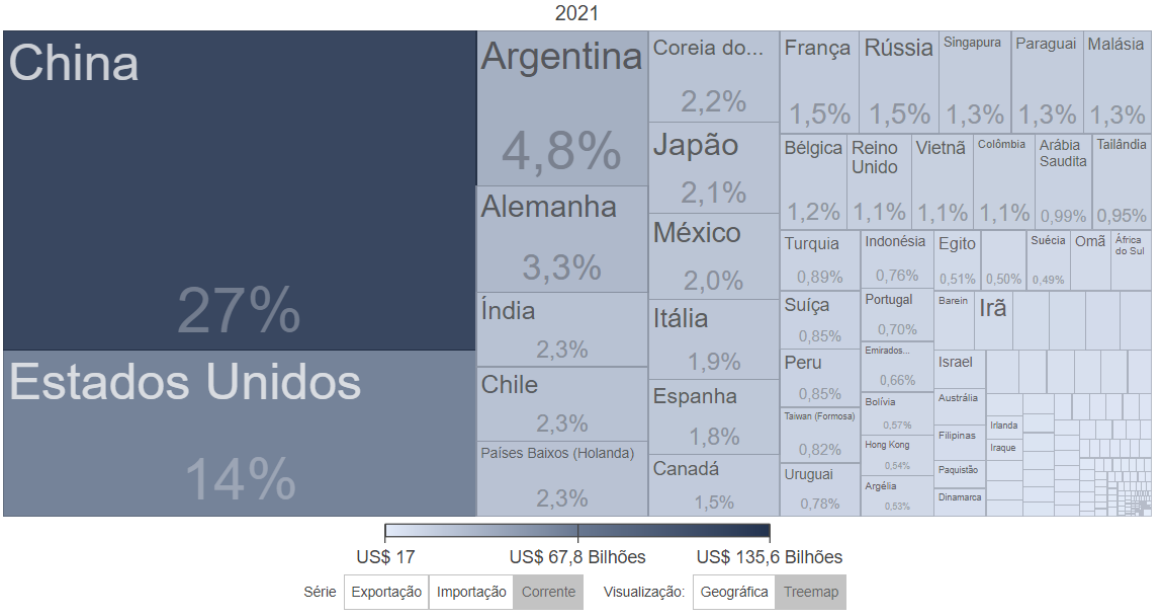
Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil foram:[1546]

2020	**2021**
1. China	**1. China** (27,1%)[1547] (=)

[1544] A Suíça passou para a 21ª posição no *ranking* de importações em 2021.
[1545] A Bélgica ocupou a 22ª posição no *ranking* de importações em 2020.
[1546] Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.
[1547] X+M: US$ 135,6 bilhões (+32%).

2020	**2021**
2. EUA	**2. EUA** (14,1%)[1548] (=)
3. Argentina	**3. Argentina** (4,8%)[1549] (=)
4. Alemanha	**4. Alemanha** (3,3%)[1550] (=)
5. Japão	**5. Índia** (2,3%)[1551] (+5)
6. Coreia do Sul	**6. Chile** (2,3%)[1552] (+5)
7. Países Baixos	**7. Países Baixos** (2,3%)[1553] (=)
8. México	**8. Coreia do Sul** (2,2%)[1554] (-2)
9. Itália	**9. Japão** (2,1%)[1555] (-4)
10. Índia	**10. México** (2%)[1556] (-2)
11. Chile	**11. Itália** (1,9%) (-2)
12. Espanha	**12. Espanha** (1,8%) (=)
13. Canadá	**13. Canadá** (1,5%) (=)
14. França	**14. França** (1,5%) (=)
15. Paraguai	**15. Rússia** (1,5%) (+5)
16. Reino Unido	**16. Singapura** (1,3%) (+2)
17. Vietnã[1557]	**17. Paraguai** (1,3%) (-1)
18. Singapura	**18. Malásia** (1,3%) (+1)
19. Malásia	**19. Bélgica** (1,2%)[1558] (+2)
20. Rússia	**20. Reino Unido** (1,1%) (-4)

[1548] X+M: US$ 70,5 bilhões (+43%).
[1549] X+M: US$ 23,8 bilhões (+45%).
[1550] X+M: US$ 16,4 bilhões. (+21,5%).
[1551] X+M: US$ 11,5 bilhões (+63,5%).
[1552] X+M: US$ 11,4 bilhões (+70%).
[1553] X+M: US$ 11,4 bilhões (+41%).
[1554] X+M: US$ 10,8 bilhões (+30,5%).
[1555] X+M: US$ 10,7 bilhões (+28%).
[1556] X+M: US$ 10,1 bilhões (+32%).
[1557] O Vietnã caiu para 21º no *ranking* de parceiros comerciais do Brasil em 2021.
[1558] A Bélgica estava em 21ª no *ranking* de parceiros comerciais do Brasil em 2020.



Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2021 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)[1559]
2. Europa	2. Europa	2. Europa[1560]
3. América do Norte	3. América do Norte	3. América do Norte[1561]
4. UE	4. UE	4. UE[1562]
5. América do Sul	5. América do Sul	5. América do Sul[1563]
6. ASEAN	6. MERCOSUL	6. MERCOSUL[1564]

[1559] X: US$ 130,3 bilhões. M: US$ 78,2 bilhões. X+M: US$ 208 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 52,2 bilhões.
[1560] X: US$ 48,3 bilhões. M: US$ 51,5 bilhões. X+M: US$ 99,8 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 3,2 bilhões.
[1561] X: US$ 41,7 bilhões. M: US$ 46,5 bilhões. X+M: US$ 88,1 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 4,9 bilhões.
[1562] X: US$ 36,5 bilhões. M: US$ 38,3 bilhões. X+M: US$ 74,8 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 1,7 bilhões. Dos produtos exportados para a UE, 50% foram da indústria de transformação, 27% da indústria extrativa e 22% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. farelos de soja e outros alimentos para animais (19%); 2. celulose (9,5%); 3. ferro-gusa (6,3%); 4. sucos de frutas (6%); 5. óleos combustíveis (4%). Das importações da UE, 99% foram da indústria de transformação, 0,57% da agropecuária e 0,38% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (6,7%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (6,3%); 3. outros medicamentos, exceto veterinários (5,1%); 4. compostos organo-inorgânicos (4,5%); 5. óleos combustíveis (4%).
[1563] X: US$ 34 bilhões. M: US$ 26,6 bilhões. X+M: US$ 60,7 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 7,4 bilhões.
[1564] X: US$ 17 bilhões. M: US$ 17,4 bilhões. X+M: US$ 34,3 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 373 milhões. Dos produtos exportados para o MERCOSUL, 93% foram da indústria de transformação, 4,2% da indústria extrativa e 2,7% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos de automóveis e passageiros (9,2%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (7%); 3. minérios de ferro e seus concentrados (3,8%); 4. veículos automotivos para transporte de mercadorias e usos especiais (3,3%); 5. papel e cartão (2,7%). Dos produtos importados do

X	M	X+M
7. MERCOSUL	7. ASEAN	7. ASEAN[1565]
8. Oriente Médio	8. Oriente Médio	8. Oriente Médio[1566]
9. África	9. África	9. África[1567]
10. CAN	10. CAN	10. CAN[1568]

Top dez estados brasileiros exportadores:

1. SP	2. MG	3. RJ	4. PA	5. MT	6. RS	7. PR	8. SC	9. BA	10. ES

Campeões de vendas

Principais produtos exportados por cada Estado

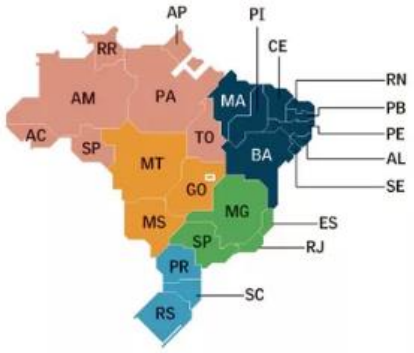
Norte	Produto	Valor (em US$ milhões)
Amazonas	Produtos e preparações alimentícias	168,8
Pará	Minério de ferro e seus concentrados	20.680,60
Roraima	Preparados ou embutidos de carne	40,2
Amapá	Ouro	142,2
Acre	Castanhas e cocos	11,1
Rondônia	Soja	653,4
Tocantins	Soja	1.268,30

Centro-Oeste	Produto	Valor (em US$ milhões)
Mato Grosso	Soja	10.215,20
Mato Gr. do Sul	Soja	2.225,40
Goiás	Soja	3.027,60
Distrito Federal	Carnes de aves, frescas ou congeladas	84,9

Nordeste	Produto	Valor (em US$ milhões)
Maranhão	Soja	1.190,70
Piauí	Soja	624,5
Ceará	Produtos semiacabados de ferro ou aço	1.383,50
Rio Gran. do Norte	Óleos combustíveis de petróleo	171,2
Paraíba	Calçados	47,8
Pernambuco	Óleos combustíveis de petróleo	482,4
Alagoas	Açúcar de cana	333,8
Sergipe	Sucos de frutas	27,2*
Bahia	Soja	1.826,00

Sudeste	Produto	Valor (em US$ milhões)
Minas Gerais	Minério de ferro e seus concentrados	17.032,40
São Paulo	Açúcar de cana	4.419,20
Rio de Janeiro	Óleo bruto de petróleo	21.688,60
Espírito Santo	Minério de ferro e seus concentrados	3.079,90

Sul	Produto	Valor (em US$ milhões)
Paraná	Soja	4.421,30
Santa Catarina	Carne de frango, fresca ou congelada	1.439,50
Rio Gr. do Sul	Soja	5.977,70



Fonte: Comex Stat/Secretaria de Comércio Exterior. * O principal produto nos registros -- gás natural liquefeito -- é uma devolução do excedente importado pelo Estado. ** Dados de janeiro a novembro de 2021

Fonte: Valor Econômico, a partir do Comex Stat

MERCOSUL, 64% foram da indústria de transformação, 19% da agropecuária e 0,21% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. energia elétrica (17%); 2. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais (14%); 3. trigo e centeio, não moídos (9,4%); 4. veículos automóveis de passageiros (8,5%); 5. preparações e cereais (2,6%).

[1565] X: US$ 19,3 bilhões. M: US$ 9,5 bilhões. X+M: US$ 28,9 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 9,8 bilhões.

[1566] X: US$ 12 bilhões. M: US$ 7,3 bilhões. X+M: US$ 19,4 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,7 bilhões.

[1567] X: US$ 9,5 bilhões. M: US$ 6,4 bilhões. X+M: US$ 15,9 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 3 bilhões.

[1568] X: US$ 8,8 bilhões. M: US$ 4,7 bilhões. X+M: US$ 13,5 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,2 bilhões.

c) Na década 2011-2020

As exportações brasileiras em 2020 foram de US$ 209 bilhões, queda de 5,4% em relação aos US$ 221 bilhões de 2019. Na década de 2011-2020, o maior valor das exportações foi em 2011 (US$ 253 bilhões). A queda nas exportações entre o início e o fim da década, sem correção pela inflação, foi de 17,5%.

As importações brasileiras em 2020 foram de US$ 158 bilhões, queda de 14,6% em relação aos US$ 185 bilhões de 2019. Na década de 2011-2020, o maior valor das importações foi registrado em 2013 (US$ 241 bilhões). A queda nas importações entre o início e o fim da década, sem correção pela inflação, foi de 30,3%.

Com relação ao saldo comercial, em 2020 foi de US$ 50 bilhões, alta de 43% em relação aos US$ 35 bilhões de 2019. O Brasil teve superávit comercial em quase todos os anos da década (exceto em 2013 e 2014, com déficit de US$ 9 bilhões e 9,9 bilhões, respectivamente), com destaque para o pico de US$ 56 bilhões em 2017.

A maior corrente comercial da década foi registrada em 2011 (mais de US$ 481,6 bilhões); em 2020, foi de US$ 367 bilhões. O saldo acumulado na década foi de US$ 263,7 bilhões.

Sobre o período 2011-2020, é preciso levar em conta que o País passou por crises econômicas e depois políticas que contribuíram para o cenário de incerteza, para o baixo crescimento, inclusive com anos de queda absoluta no produto interno bruto (PIB), e para a alta volatilidade cambial, o que explica a contração da corrente comercial em relação aos primeiros anos da década. O saldo comercial positivo (acumulado na década em US$ 263,7 bilhões) nos últimos anos está mais relacionado a uma queda mais importante das importações (queda de 30% na década) do que a queda observada – ou um eventual aumento – das exportações (efetivamente houve queda de 17% na década), em razão da contração na demanda interna de diferentes segmentos da economia, incluindo a demanda por recursos energéticos que costumam ter peso importante nos fluxos, do que a um aumento das exportações – ou seja, o aumento do saldo comercial positivo, neste caso, não demonstra a pujança da economia brasileira, pois ele não advém do aumento das exportações em uma economia mundial que cresce, mas, sim, de uma mais forte contração das importações brasileiras num contexto internacional também em contração.

Nos últimos dez anos, verifica-se o forte aumento da participação da China (exportações brasileiras aumentaram 53% em relação ao nível de 2011), relativa estabilidade das exportações para os EUA (sempre entre US$ 20 bilhões e 30 bilhões), forte queda nas exportações para a Argentina (com quedas mais acentuadas em 2011, 2013 e de 2017 a 2019, em especial em razão da crise por que passa o país), assim como para Países Baixos e Japão. Itália e Reino Unido deixaram de estar entre os principais destinos, e Canadá (19º em 2011) e México (16º em 2011) subiram muitas posições. Em termos regionais, houve aumento da participação relativa da Ásia (devido à China, mas também à ASEAN) em detrimento da Europa (e da UE) e da América do Sul (e do MERCOSUL-4) nas exportações brasileiras. Com exceção de Ásia e ASEAN, houve queda significativa nas exportações brasileiras para todas as outras regiões e blocos na comparação entre 2011 e 2020.

Os principais produtos exportados pelo Brasil em 2020 foram soja (US$ 28,6 bilhões), minério de ferro (US$ 25,8 bilhões), óleos brutos de petróleo (US$ 19,6 bilhões), açúcar e melaços (US$ 8,8 bilhões), carne bovina (US$ 7,4 bilhões), farelo de soja (US$ 6,3 bilhões), milho (US$ 5,9 bilhões) e pasta de celulose de não conífera (US$ 6 bilhões). Em termos agregados, destacam-se sementes e frutos oleaginosos (US$ 29 bilhões), minérios (US$ 28,9 bilhões), combustíveis minerais (US$ 24,9 bilhões), carnes (US$ 15,8 bilhões), açúcares (US$ 8,9 bilhões), ferro e aço

(US$ 8,7 bilhões), máquinas mecânicas (US$ 8,4 bilhões), veículos (US$ 6,8 bilhões), cereais (US$ 6,5 bilhões) e rações (US$ 6,5 bilhões). O perfil das exportações no início da década era um pouco diferente, com liderança para minérios (as exportações eram 55% maiores em 2011), seguidos de perto pelos combustíveis minerais; as sementes oleaginosas ficavam muito atrás (quase metade em volume exportado em relação a 2020); as exportações de açúcar de 2011 eram quase o dobro das de 2020, assim como eram significativamente maiores as de máquinas mecânicas e veículos.

Quanto às importações, os EUA deixaram o topo em 2012 (retomando o posto momentaneamente em 2016 e 2017), e a Nigéria deixou o *top* dez (chegou a ser 6º lugar, em razão da forte contração das importações de petróleo), para a entrada do México. Em termos regionais, em comparação entre início e o final da década, a Ásia, a Europa, a América do Norte e a América do Sul mantiveram-se como principais origens. O Oriente Médio ultrapassou a África, assim como a América Central e Caribe ultrapassou a Oceania.

Os principais produtos importados pelo Brasil em 2020 foram adubos ou fertilizantes (US$ 8 bilhões), outros óleos de petróleo (US$ 7,4 bilhões), demais produtos da indústria de transformação (US$ 7,2 bilhões), equipamentos de telecomunicação (US$ 6,8 bilhões) e válvulas e tubos termiônicos (US$ 5,5 bilhões). Em termos agregados, destacam-se máquinas mecânicas (US$ 23,6 bilhões), máquinas, aparelhos e materiais elétricos (US$ 21,6 bilhões), combustíveis minerais (US$ 15,6 bilhões), produtos químicos orgânicos (US$ 10,4 bilhões), veículos (US$ 9,8 bilhões), adubos/fertilizantes (US$ 8 bilhões), produtos farmacêuticos (US$ 7,1 bilhões) e plásticos (US$ 6,7 bilhões). O perfil das importações no início da década era parecido com 2011, com liderança de combustíveis minerais (cujas importações eram quase três vezes mais naquele momento) e papel de destaque para veículos (4º, também com importações mais de duas vezes maiores do que em 2020).

Sob a metodologia de cálculo mais recente[1569], a agropecuária[1570] respondeu, em 2020, por 21,6% das exportações brasileiras, ainda abaixo dos 54,5% da indústria de transformação e dos 23,4% da indústria extrativa. Apesar disso, o valor absoluto das exportações da agropecuária mais do que dobrou desde 2010 (quando representava apenas 10,7% da pauta), passando de US$ 21,6 bilhões (em 2011 já passava dos US$ 31 bilhões) para US$ 45,2 bilhões. Esse crescimento relativo na pauta se dá eminentemente em detrimento da indústria de transformação, que foi de 58,8% em 2011. Como motivos para o aumento da participação da agropecuária, figuram as vantagens competitivas do Brasil, sua produtividade e inovações tecnológicas na agropecuária, a abertura de mercados no exterior, o câmbio desvalorizado, o aumento da demanda internacional por alimentos, a demanda chinesa por produtos de menor valor agregado, a maior exposição da indústria à concorrência estrangeira e o momento específico da pandemia, bem como as consequências, seja do ponto de vista da desindustrialização do País, seja da dependência externa a *commodities* e a poucos mercados.

Em termos da pauta de importações do Brasil, a partir de 2019, a indústria de transformação passou a responder por mais de 90% da pauta, chegando ao recorde de 92% em 2020. Ainda assim, em volume, é bem menor em 2020 (US$ 146,2 bilhões) do que foi em 2013 (US$ 205,9 bilhões). A indústria extrativa, que, no começo da década, respondia por mais de 10% da pauta, em 2020 estava em 4%.

[1569] De acordo com a recente versão da Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas (ISIC), os produtos não mais são classificados em básicos, semimanufaturados e manufaturados.

[1570] Ressalta-se que o agronegócio transcende a agropecuária: diversos produtos significativos da indústria de transformação, como o açúcar, as carnes e o farelo de soja, são provenientes do agronegócio.

I. Promoção comercial e de investimentos

O Itamaraty tem uma atuação histórica em termos de promoção comercial, desde que ainda fazia parte da antiga Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. Suas atribuições tiveram origem na administração portuguesa e remetiam ao alvará de 14 de outubro de 1788, que entendiam os negócios estrangeiros como todas as negociações "com as Cortes estrangeiras e a nomeação dos ministros no exterior, assim como a administração de toda a documentação produzida pelos mesmos; tratados diversos, tais como os de paz, guerras, alianças, comércio e casamentos celebrados entre nações, as cartas para os reis, príncipes, e quaisquer outras pessoas no exterior, e as conferências com os ministros estrangeiros na Corte"[1571]. O Itamaraty ganha vida própria com a separação em duas daquela antiga secretaria e passa a ser a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, criada pelo decreto de 13 de novembro de 1823.

Durante boa parte do tempo de existência do Ministério das Relações Exteriores, as áreas consular e comercial foram umbilicalmente ligadas, por trata-se de assuntos de natureza "privada". Em 1965, durante reformulação institucional promovida pela Lei n º 4.669, cria-se o Departamento de Promoção Comercial (e, depois, de Investimentos também), marco para consolidação da área, de maneira autônoma, no Itamaraty.

Em 2019, houve importante reorganização institucional promovida por Ernesto Araújo no governo Bolsonaro, que expande a atuação do ministério em promoção comercial, por meio da especialização de funções, tendo em vista que cada nicho tem particularidades que demandam atenção e ações individualizadas. Se, até então, havia um único departamento de promoção comercial e de investimentos, o Itamaraty passou a contar com cinco grandes áreas, além de uma coordenação-geral, que as articulava entre si e com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). As cinco áreas de promoção comercial eram então: agronegócio; indústria e serviços; produtos de defesa; (ciência e) tecnologia; e energia, recursos minerais e infraestrutura.

Em 2020, foram estabelecidos mais de 40 Setores do Agronegócio na rede de Postos do Brasil no exterior. Na reforma mais recente, de abril de 2022, sob Carlos França, o MRE voltou a ter um único Departamento de Promoção Comercial e de Investimentos (DPR), com três divisões: Divisão de Promoção de Indústria, Serviços e Agricultura (DPISA); Divisão de Promoção de Investimentos (DINV); e Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimentos (DPG). As atividades de promoção comercial relacionadas a produtos de defesa e à diplomacia da inovação permaneceram fora do escopo do DPR.

Em 2023, estabeleceu-se a Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura (SPTC). O departamento foi renomeado para Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura (DPRA), e ele deverão estar subordinadas Divisão de Promoção de Indústria e Serviços (DPIS), a Divisão de Promoção de Investimentos (DINV), a Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimentos (DPG) e a Divisão de Promoção da Agricultura (DPA).

O Itamaraty dispõe ainda de extensa rede de 119[1572] Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs) em diversas Embaixadas e Consulados-Gerais do Brasil no exterior. Dentre as atividades dos SECOMs, podem ser destacadas as seguintes: apoio às empresas brasileiras interessadas em exportar para o mercado local; divulgação de informações sobre oportunidades comerciais e de investimento; elaboração ou contratação de pesquisa de mercado e

[1571] IHGB, lata 4, doc. 21.
[1572] Em 2021, fechou-se o SECOM Frankfurt.

produtos; análise dos potenciais de exportação de produtos brasileiros para sua área de atuação; análises de competitividade e de concorrência; apoio a entidades públicas e privadas na participação em feiras, em missões empresariais e em outros eventos de interesse para a promoção comercial; e divulgação de feiras comerciais e outros eventos. Os SECOMs contribuem com a elaboração de guias para ajudar os exportadores e com o Portal *Invest & Export* Brasil. Também no exterior a atuação do ministério é fundamental para a promoção comercial por meio dos contatos políticos de alto nível que são estabelecidos pelo corpo diplomático brasileiro. Em 2020 e 2021, o Itamaraty cofinanciou, com cerca de R$ 1 milhão, a participação do Brasil em 23 grandes eventos internacionais, em diversos mercados, como feiras, seminários, fóruns e *workshops*. Realizaram-se, também, ações de promoção de produtos específicos. Além disso, o Itamaraty tem estado presente em grandes eventos nacionais dos segmentos agropecuário e de alimentos e bebidas. Por fim, os diplomatas que atuam nos SECOMs, bem como aqueles lotados no DPR e suas divisões, estão em constante treinamento e capacitação. Exemplo disso foi o II *Workshop* de Atração de Investimentos Ministério das Relações Exteriores-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)-ApexBrasil-B3 (Brasil, Bolsa, Balcão – a bolsa de valores oficial do Brasil), realizado entre 21 de novembro e 2 de dezembro de 2022. Trata-se de exercício inaugurado em 2021 e que se pretende regular, em que, mediante painéis, palestras e visitas técnicas, se busca aproximar as instituições envolvidas em prol da atração de investimentos para o País.

O Itamaraty exerce a presidência do Conselho Deliberativo da ApexBrasil. Até a reformulação realizada no início do terceiro mandato do presidente Lula, cabia ao Itamaraty, por força de seu decreto de estrutura regimental, a supervisão da agência. A ApexBrasil é um serviço social autônomo, entidade de direito privado, cuja missão é promover as exportações dos produtos e serviços do Brasil, contribuir para a internacionalização das empresas brasileiras e atrair investimentos estrangeiros para o País. Foi criada em 2003 como Serviço Social Autônomo – Agência de Promoção de Exportações do Brasil – ApexBrasil, passando a também tratar da promoção de investimentos (internacionalização de empresas brasileiras) em 2007. A ApexBrasil organiza diferentes ações como missões empresariais ao exterior para prospectar mercados, rodadas de negócios envolvendo empresários brasileiros e estrangeiros, eventos de promoção do País e ainda dá apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais. A agência igualmente apoia missões de empresários estrangeiros em busca de negócios e produtos no Brasil. Também está entre os objetivos da agência o fortalecimento da marca comercial do Brasil no exterior, bem como a informação de formadores de opinião sobre a estrutura produtiva brasileira. Outra tarefa da ApexBrasil é apoiar a internacionalização de empresas brasileiras. É uma das organizadoras do *Brazil Investment Forum*, juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, o então Ministério da Economia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Até o governo Dilma, a ApexBrasil estava vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (que exercia a presidência de seu conselho deliberativo). Passou, com o governo Temer, a vincular-se ao Itamaraty, devendo retornar, no terceiro governo Lula, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. O Conselho Deliberativo da ApexBrasil tem representantes tanto do setor público, como o MRE, o MDIC, o Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e o BNDES, como do setor privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e a Agência Espacial Brasileira (AEB). A maior parte de

seu orçamento vem do Sistema S[1573]. A rede de escritórios da ApexBrasil no exterior está em processo de reestruturação, e, no governo Bolsonaro, foi aberto o escritório em Jerusalém.

Visitas presidenciais e ministeriais também são úteis para a promoção comercial e de investimentos. Aspecto não diretamente relacionado com a promoção comercial, o Itamaraty atua sobremaneira na coordenação das negociações internacionais do Brasil (coordenação junto a outros órgãos da administração pública) relativas a acordos preferenciais de comércio, acordos de cooperação e facilitação de investimentos e contenciosos comerciais[1574]. O ministério contribui com as atividades do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), muito embora não integre o seu conselho. Também contribui com o *StartOut* Brasil, programa do governo federal de apoio à inserção de *startups* brasileiras nos mais promissores ecossistemas de inovação do mundo. O processo de acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por fim, contribui principalmente para a realização de reformas e para a obtenção de um "selo de qualidade" do mercado benéfico ao maior afluxo de investimentos.

[1573] Sistema S é o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira.

[1574] Ressalte-se a especialização da área de contenciosos comerciais do Itamaraty relacionados ao agronegócio. Ainda que a atuação em contenciosos não seja exclusiva desse setor da economia, conta-se com grande *expertise* adquirida na defesa do agronegócio brasileiro em disputas – nas quais o País costuma ser a parte vencedora e que costumam envolver produtos de especial interesses para o Brasil em termos de produção e comércio – com os mais diversos membros, como EUA (algodão, suco de laranja), UE (açúcar, frango), China (açúcar), Índia (açúcar), Indonésia (frango, carne bovina) ou Tailândia (açúcar).

II. Diplomacia do agronegócio

a) Contextualização e características do agronegócio brasileiro

O agronegócio é, atualmente, um elemento fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento nacional para o Brasil. Ademais, os interesses do agronegócio brasileiro são multifacetados, assim como também o são os desafios que os acompanham. Alguns fatos corroboram essa relevância:

1) o Brasil alimenta mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, e um em cada quatro pratos de comida no mundo tem algum produto ou insumo da agropecuária brasileira;
2) o setor agropecuário é responsável por mais de 20% produto interno bruto (PIB) nacional e por quase metade das exportações nacionais;
3) a produção agropecuária pode, e deverá, ser expandida por meio da recuperação de terras degradadas, de forma que é possível aumentar a produção sem desmatar;
4) a produtividade da agropecuária brasileira é resultado de inovações tecnológicas aplicadas – o que corresponde à produtividade vertical (produz mais sem demandar mais terra);
5) cerca de dois terços (66%) da vegetação nativa do Brasil permanece intacta;
6) o Brasil é o 3º maior exportador agropecuário, ficando atrás da União Europeia (UE, 1º) e dos Estados Unidos (EUA, 2º) e sendo seguido da China (4º);
7) o Brasil é o país com o maior saldo comercial no setor;
8) a produção agrícola cresceu até cinco vezes nos últimos 40 anos.

A adoção de tecnologias adaptadas a condições tropicais foi essencial para os ganhos de produtividade brasileiros. Primeiro, porque o melhoramento genético foi necessário para viabilizar a agricultura no clima tropical. Segundo, pois a produtividade vertical advém de aspectos como a existência de mais de uma safra na mesma área. O modelo de múltiplas safras é empregado em quase todas as regiões produtoras de grãos do Brasil; contudo é impraticável em lugares com invernos muito rigorosos. Um exemplo é o rodízio de soja com milho, que é o mais comum. Dependendo da região, há outras combinações, como o de trigo e algodão. O milho também pode ser plantado em rodízio inclusive pastagens de uso temporário.

O Brasil é o maior produtor mundial de café, de laranja, de cana de açúcar e de soja (e segundo maior produtor de carne bovina) e o maior exportador mundial de carne de aves e bovina, de açúcar, de soja em grãos, de tabaco, de café e de suco de laranja.

b) Desempenho comercial do agronegócio brasileiro entre 2020 e 2022

Surpreendentemente, os anos de 2020 e 2021 – marcados pela pandemia de COVID-19 – registraram recordes no comércio exterior do agronegócio, possibilitando ao Brasil consolidar as posições de detentor do maior superávit comercial agrícola do planeta e terceiro maior exportador do agronegócio mundial.

Em 2021, o Brasil exportou US$ 120,59 bilhões em produtos do agronegócio, com superávit de US$ 105 bilhões. Todos os principais produtos exportados registraram aumento de preço, mas houve queda na quantidade exportada de alguns, como carne bovina e milho. Até outubro de 2022, o valor exportado em produtos do agronegócio já ultrapassara US$ 136,1 bilhões. Em todo o ano de 2022, a soja foi o principal produto da pauta exportadora geral brasileira, representando cerca de 14% das vendas do País ao exterior.

Em 2021, o Itamaraty aperfeiçoou a relação com os mais de 40 Setores de Promoção do Agronegócio (SEAGROs) em Postos no exterior. Os SEAGROs replicam o exercício de aproximar a política comercial agropecuária, a promoção comercial e a promoção de imagem do agronegócio. Esses setores dedicados ao agronegócio foram instrumentais para o sucesso de gestões MAPA-MRE que levaram a abertura de mercados para 231 produtos de exportação do agronegócio entre 2019 e 2022.[1575]

c) Diplomacia do agronegócio

O agronegócio é, como destaca o embaixador Alexandre Ghisleni, "importante fonte de divisas para o País, contribuindo para o equilíbrio da balança comercial, para o aquecimento da economia, para a geração e manutenção de empregos e para o desenvolvimento de vastas regiões do interior brasileiro". A "diplomacia do agronegócio" não se refere a algo absolutamente novo, porque o aspecto inovador não é o tema ser tratado pelo Itamaraty, mas, sim, a ênfase dada a ele; é, portanto, a maneira de tratar a promoção do agronegócio e a prioridade conferida.

A diplomacia brasileira não é, tradicionalmente, associada à promoção do agronegócio. Anteriormente, dado o objetivo de promoção das exportações industriais e de fomento à indústria nacional, a ênfase da política comercial e da diplomacia brasileira era mais voltada para a indústria do que para o agronegócio. Com as mudanças de modelo e de pensamento econômico engendradas após 2016, passou-se a enfatizar mais o agronegócio nas atividades diplomáticas.

A "diplomacia do agronegócio" não se trata de uma diplomacia de privilégios, que ignora os demais setores da economia brasileira, porque há diplomacias de promoção, por exemplo, da indústria, da ciência, tecnologia e inovação, dos combustíveis renováveis. A prioridade dada ao agro está relacionada ao atual momento de necessidade de dinamizar a economia brasileira, já que o agronegócio é pilar econômico-comercial. Ademais, não se trata apenas de privilegiar o agronegócio considerado da perspectiva das grandes propriedades rurais e dos grandes produtores. Pequenos e médios produtores e todo o público consumidor também são público-alvo. Pequenos e médios produtos beneficiam-se por meio de atividades de cooperação técnica, de internacionalização de empresas, de promoção do acesso a mercados de insumos e de produtos agrícolas, da redução de barreiras não tarifárias. O público consumidor beneficia-se por meio da promoção de iniciativas de segurança alimentar e do aprimoramento dos padrões de inocuidade de alimentos.

Em janeiro de 2019, com a criação do Departamento da Promoção do Agronegócio (DPAGRO), o Itamaraty havia elevado sensivelmente o perfil de sua atuação referente ao agronegócio. Competia ao DPAGRO tratar das negociações relativas ao agronegócio e à sua promoção e dos acordos correspondentes; portanto, tanto os temas relacionados a *policy* – por exemplo, negociações em favor da remoção de barreiras tarifárias e não tarifárias e harmonização de regras sanitárias e fitossanitárias (SPS na sigla em inglês); apresentação de questionamentos a outros membros em relação a políticas agrícolas nos Comitês da Organização Mundial do

[1575] Apenas entre 2019 e outubro de 2020, foram abertos ou reabertos cem novos mercados no exterior (produtos/país). Dos cem novos mercados, 45 são na América (Argentina, Colômbia, Peru, EUA, México, Canadá, Guiana, Equador, Venezuela, Guatemala e Bolívia); 40 na Ásia (Arábia Saudita, China, Cazaquistão, Coreia do Sul, Emirados Árabes, Índia, Japão, Malásia, Indonésia, Taiwan, Irã, Tailândia, Myanmar, Singapura e Catar); 14 na África (Egito, Marrocos e Zâmbia) e um na Oceania (Austrália), conforme dados da Secretaria de Comércio e Relações Internacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Destacam-se os mercados da China para lácteos, carne bovina termoprocessada, farelo de algodão e melão e o mercado dos EUA para carne bovina *in natura*. Em março de 2022, chegou-se ao 200º mercado aberto.

Comércio (OMC) – como a promoção *strictu sensu* – produção e disseminação de inteligência comercial; participação em feiras internacionais; organização de missões empresariais e rodadas de negócios; promoção da imagem do agronegócio. O departamento passou a ser o responsável pela articulação da posição internacional brasileira com outros atores nacionais, seja do setor público, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o então Ministério da Economia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Frente Parlamentar da Agropecuária, estados e municípios, seja do privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação Brasileira da Indústria do Arroz (ABIARROZ), a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBR), a CROPLIFE[1576], o Instituto Brasileiro de Agroecologia (IBA) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA).

Com o Decreto nº 11.024, de 31/03/2022, isso mudou. Na estrutura regimental do Itamaraty do último ano do governo Bolsonaro, não houve mais um departamento específico. No âmbito da Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC), subordinada ao Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), há a Divisão de Promoção de Indústria, Serviços e Agricultura (DPISA), competente pelos temas de promoção comercial *strictu sensu* do agro. As novas Divisão de Política Agrícola (DPAgro), responsável pelos temas de *policy*, e Divisão de Desenvolvimento do Agronegócio (DDA), encarregada de monitorar a imagem do agronegócio brasileiro e de lidar com a vertente agrícola e comercial de temas ambientais, ficaram sob o Departamento de Energia e Agronegócio (DAE).

Nova mudança foi introduzida na chancelaria de Mauro Vieira. O Departamento de Energia passou a fazer parte de uma nova secretaria, juntamente com meio ambiente e mudança do clima, e o agronegócio deixou de compô-lo. A DPAgro foi incluída no Departamento de Política Comercial (DPC), dentro da Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF). Os temas da DDA foram integrados à Divisão de Promoção da Agricultura (DPA), no âmbito do Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura (DPRA). As questões relacionadas a segurança alimentar passam a ser competência da recém-criada Coordenação-Geral de Segurança Alimentar (CGSA), vinculada diretamente à Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG).

A "diplomacia do agronegócio" tem como característica estruturante a coordenação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). Ademais, há abertura e diálogo com o setor privado, especialmente com as associações como a UNICA, a CNA e a CROPLIFE. Também, há diálogos com a Academia: em 2020, foi criado pelo Insper[1577] o curso de educação executiva "O Brasil no Agronegócio Global" em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e com apoio do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), com o objetivo de analisar os temas de pesquisa do núcleo, como inserção da produção brasileira no comércio mundial, competitividade, sanidade e acesso aos mercados. O curso foi oferecido a gestores públicos dos ministérios da

[1576] Associação que reúne especialistas, instituições e empresas que atuam na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias em quatro áreas essenciais para a produção agrícola sustentável.

[1577] Em agosto de 2019, o Insper criou o Centro de Agronegócio Global (Insper Agro Global), um núcleo do Centro de Gestão e Políticas Públicas, com objetivo de estudar de forma empírica a evolução do agronegócio global, assim como os desafios do setor no Brasil, além de formar gestores públicos e lideranças do setor privado.

Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Economia e Relações Exteriores, além da ApexBrasil, com a oferta de bolsas de estudos integrais. Também há diálogos com o parlamento: o então ministro Ernesto Araújo compareceu à sessão da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados (2019); há interações com Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), a maior frente parlamentar no Congresso brasileiro. Em novembro de 2022, o chanceler Carlos França participou do evento "Encontro de Lideranças: Perspectivas 2023" da FPA, para recepcionar congressistas da nova legislatura. Na ocasião, ele destacou a sustentabilidade ambiental e social da produção agropecuária do e o esforço empreendido pelo Itamaraty e o setor privado que resultou na abertura de mercado para 231 produtos brasileiros em 33 países em menos de quatro anos.

Destacam-se, ainda: as atividades dos Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs), como a análise do mercado local; as adidâncias agrícolas (o Brasil conta com 29 adidos agrícolas em postos no exterior, nos termos do Decreto nº 10.963, de 11 de fevereiro de 2022), responsáveis por aprimorar o tratamento local dos temas agropecuários; e a rede de postos diplomáticos e consulares brasileiros, que foi reforçada, em 2020, com a criação dos Setores do Agronegócio (SEAGRO: podem ser compreendidos como um SECOM especializado nos assuntos de promoção do agronegócio; trata-se de uma nova função atribuída a agentes e autoridades estatais brasileiras que já se dedicavam aos temas comerciais; entre suas responsabilidades, destacam-se a atividade de promoção comercial e as de política comercial a depender do posto em que se localizam) em mais de 40 deles. Símbolo da importância das adidâncias, em novembro de 2022, o secretário de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos do Itamaraty, embaixador Sarquis Sarquis, e outros representantes do ministério participaram do 4º Encontro dos Adidos Agrícolas Brasileiros, organizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No evento, o secretário expressou satisfação com o trabalho de coordenação dos adidos agrícolas com o Itamaraty e destacou o êxito da parceria entre os dois ministérios na promoção dos interesses da agricultura do País.

Nos temas agrícolas, a competitividade e o dinamismo do agronegócio brasileiro enfrentam barreiras às exportações em três diferentes "linhas":

1) Barreiras técnicas: SPS e outras barreiras não tarifárias;
2) barreiras tarifárias; e
3) barreira da imagem.

A barreira da imagem tem sido um dos principais problemas discutidos no bojo da "diplomacia do agronegócio" desde 2019, pois representa um esforço para condicionar o consumidor local a pensar que comprar do Brasil representa ser conivente com algum tipo de dano. É uma estratégia que visa a bloquear as exportações no supermercado, por meio de uma retórica inverídica e injusta, formulada porque não se logrou barrar a entrada dos produtos brasileiros no mercado.

Contra essas três linhas de barreira contra o agro brasileiro, há três frentes de atuação, lideradas pelo Itamaraty:

1) <u>política comercial:</u> trata-se da frente mais tradicional, constituída pelas as negociações de abertura de mercados relacionadas a medidas SPS, barreiras tarifárias e subsídios, nos eixos bilateral ou multilateral, cujo objetivo é contrapor-se a regras injustas e defender adoção de regras que consolidem a situação de concorrência equânime para os produtos brasileiros e que condicionem a adoção de medidas SPS com base na ciência – é um trabalho silencioso do ministério, cujas repercussões são de longo prazo;
2) <u>promoção comercial:</u> são as negociações que buscam, superadas as barreiras existentes ou a despeito das barreiras existentes, ampliar o acesso ao mercado;

3) promoção da imagem do Brasil: é conduzida por meio da difusão de informações fidedignas, dados e evidências que desconstruam retóricas falsas, cujo objetivo é, apenas, prejudicar as exportações brasileiras, tendo uma finalidade protecionista;

Segundo a metáfora utilizada pelas autoridades brasileiras dos ministérios das Relações Exteriores e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, não basta "abrir a porta" para as exportações, deve-se garantir que alguém "será capaz de passar pela porta". Nesse sentido, o Itamaraty atua para formular inteligência de mercado, informando melhor os exportadores sobre oportunidades, bem como promove a participação desses exportadores em feiras, missões comerciais e rodadas de negociação.

A primeira ideia basilar da "diplomacia do agronegócio" é a de que: "não há oposição entre o agronegócio e o meio ambiente". Ademais, brasileiros e estrangeiros sabem muito pouco sobre a sustentabilidade do agronegócio, os avanços tecnológicos e os progressos regulatórios, de forma que é imperativo esclarecer que o desenvolvimento do agronegócio brasileiro não foi, não é e não será antagônico à sustentabilidade e à proteção do meio ambiente. No que diz respeito ao aspecto da promoção da imagem do Brasil, esse esclarecimento permitirá combater a instrumentalização astuciosa de argumentos ambientalistas em prol de interesses protecionistas. É imperativo promover reputação do agronegócio brasileiro nos seus aspectos de sustentabilidade, eficiência, qualidade e responsabilidade.

Para o Brasil, "a relação do abastecimento doméstico de alimentos e produtos agrícolas com o comércio internacional não deve ser vista sob a ótica da dependência, mas sob a ótica da confiança". Nesse sentido, busca-se promover a ideia de que não se deve tentar combater a suposta dependência, ao promover a autossuficiência produtiva. Essa, na maior parte das vezes, é impossível. Valorizar a concepção de comércio internacional fundado na confiança é reconhecer que há fornecedores de alimentos confiáveis, como o Brasil. O Brasil é um fornecedor estável e um verdadeiro "garante da segurança alimentar mundial".

Grande preocupação nacional é a persistente existência de altíssimos níveis de subsídios agrícolas praticados por países desenvolvidos e algumas nações em desenvolvimento mais avançadas. Produções subsidiadas não são eficientes e não são capazes de concorrer com as dos demais *players* do mercado. Um subsídio, no caso agrícola, incentiva a permanência, no mercado, de um *player* que é pouco eficiente, de forma que ele usa, intensa e excessivamente, os recursos naturais para produzir. O uso além do necessário dos recursos não só é irracional e não sustentável, mas também deletério para o meio ambiente. Por fim, os subsídios geram distorções no mercado internacional, muitas das vezes prejudicando consumidores, especialmente aqueles de menor poder aquisitivo, assim como produtores de países que em iguais condições seriam mais competitivos. Ao Brasil, também preocupam as discussões sobre encurtamento de cadeias produtivas, destaque excessivo ao consumo de produção local, incentivos à redução do consumo de proteínas animais e desestímulo à produção e ao uso de biocombustíveis.

Em seu discurso de posse, o ministro Carlos França afirmou que o Brasil enfrentava três urgências, sendo que a política externa brasileira deveria contribuir para superá-las. Duas das urgências mencionadas pelo ministro relacionam-se com o agronegócio: a urgência da economia e a urgência do desenvolvimento sustentável. O agronegócio, como setor dinâmico da economia brasileira é essencial para a retomada da atividade econômica, gerando empregos e renda. Também, sendo um setor de ampla inovação destinada a promoção da sustentabilidade, tem muito a contribuir para o desenvolvimento sustentável nacional e mundial. Ciente da projeção de que a população mundial atingirá 9,7 bilhões de pessoas em 2050, com forte expansão, sobretudo, em regiões com baixo desempenho e baixa produtividade agropecuária, impõe-se um grande desafio

para o desenvolvimento sustentável da produção mundial de alimentos, no sentido de aumentá-la e assegurar sua distribuição com menor impacto possível ao meio ambiente. Desse modo, o Brasil, capaz de elevar muito ainda sua produção ao recuperar terras degradadas e sem precisar desmatar mais, terá função ímpar na garantia da segurança alimentar mundial futura.

Embora os interesses brasileiros variem muito de acordo com a região e até mesmo dentro da região, a depender do país em questão, tem-se que, no geral, a "diplomacia do agronegócio" precisa negociar o acesso aos mercados, rechaçando medidas protecionistas e promovendo uma imagem positiva do País e de seu agronegócio. A Ásia e o Oriente Médio e Norte da África (MENA, na sigla em inglês) são as duas regiões para onde o Brasil mais exporta produtos agrícolas, tendo suplantado parceiros tradicionais como Europa e EUA. EUA, Canadá e Europa, assim como alguns parceiros da Ásia (Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Índia e Indonésia), são bastante protecionistas e adotam medidas como subsídios à produção local, de forma que os interesses brasileiros nesses locais passam por temas de acesso a mercados e de combate às medidas distorcivas do comércio internacional. A América Latina é uma região para onde registramos volume baixo de exportações do agronegócio, já que se trata de um mercado mais concentrado em bens industriais. A China é o principal mercado brasileiro, sendo o saldo comercial amplamente vantajoso para o Brasil decorrência das dinâmicas do agronegócio. Não obstante, há concentração da pauta comercial em poucos produtos de baixo valor agregado, sendo necessário haver diversificação e agregação de valor. A África Subsaariana é uma região de amplas oportunidades para o agronegócio brasileiro, já que sua população deverá crescer sensivelmente e as produções locais não serão capazes de compensar, nem mesmo com aumentos significativos de produtividade, as necessidades alimentares locais. Assim, as importações serão necessárias, de forma que o Brasil tem oportunidade a aproveitar.

O Brasil se articula com diversos grupos de países com interesses ofensivos no agronegócio. Na OMC, integra o Grupo de Cairns, coalizão negociadora formada por 19 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã, além da Ucrânia como observador. O País busca favorecer uma reforma cujos resultados sejam concretos em termos de liberalização comercial agrícola, de redução e disciplinamento do apoio doméstico à produção, de tratamento equilibrado para questões SPS, com maior monitoramento, transparência e bases científicas na elaboração das medidas. Há, desse modo, ações nos pilares negociador e de monitoramento e transparência, para além dos diversos casos no Sistema de Solução de Controvérsias nos quais o Brasil é parte demandante, como a reclamação brasileira dos subsídios tailandeses à produção de açúcar (DS507). No âmbito hemisférico, integra o AG5 (Argentina, Brasil, Canadá, EUA e México), um exercício de concertação que vem promovendo entendimentos políticos mais gerais sobre o tema. No G20, o Brasil busca fomentar as discussões sobre a promoção comércio livre, de eliminação de subsídios distorcivos, de aumento da transparência e de reconhecimento da eficiência agropecuária de países como o Brasil na promoção da sustentabilidade e da segurança alimentar. Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é o não membro mais ativo em comitês como o que trata da agricultura e pecuária. A intenção do Brasil é disseminar fatos e evidências cientificas nas discussões de seu interesse.

Outra maneira de implementar diplomacia para o agronegócio e para a agricultura nacionais é a cooperação técnica internacional, que, no Brasil, é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Por meio da cooperação técnica, o Brasil – em especial por meio de técnicos da Embrapa – contribui para a disseminação de práticas, técnicas, tecnologias e

políticas relacionadas à agricultura, o que impacta positivamente a promoção do desenvolvimento e da segurança alimentar em outros países, com efeitos sistêmicos que beneficia o Brasil, ao mesmo tempo que permite, de maneira indireta e difusa, promover a internacionalização de empresas brasileiras ou a ampliação das vendas de produtos brasileiros, seja para os países receptores de cooperação, seja por meio de aquisições do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Para mais detalhes sobre a cooperação técnica brasileira, ver o tópico 6.10 neste tomo.

d) Desafios do agronegócio

i. Pandemia de COVID-19

A pandemia exigiu do Itamaraty e das demais instituições governamentais envolvidas com a promoção do agronegócio um esforço de atualização das atividades de promoção comercial. Encontros presenciais, como participação em feiras, missões comerciais e rodadas de negócio estiveram suspensos. Por isso, os esforços concentraram-se em: reuniões virtuais e em consolidação de inteligência de mercado.

Ademais, foi necessário agir em favor da promoção da imagem do Brasil no exterior, afirmando e reafirmando para parceiros tradicionais e novos parceiros o comprometimento do Brasil com segurança e sanidade dos produtos ofertados; aumento da produtividade e estabilidade das entregas, cumprindo prazos e compromissos e garantindo a segurança alimentar global; sustentabilidade da produção e inovação constante. Na pandemia, intensificou-se, ainda mais, a necessidade de pensar em 4 “S” que pautam o setor agropecuário globalmente: sustentabilidade; sanidade; saúde; e social.

Ainda, o Brasil adotou uma estratégia peculiar, *vis-à-vis* do restante do mundo, ao reduzir, unilateralmente, as tarifas de importação dos bens que visou a garantir o adequado suprimento. Em geral, outros países adotaram medidas de restrições às exportações. Outro aspecto a ser notado é o de que o governo brasileiro adotou uma série de medidas de apoio aos produtores domésticos em caráter temporário e excepcional. Não houve a criação de subsídios adicionais com efeito distorcivo na produção mundial e no comércio internacional.

ii. Logística

As capacidades logísticas nacionais sempre foram entraves ao maior êxito do agronegócio brasileiro. Há muito o que se melhorar, para reduzir, por exemplo, o “custo brasil”. Não obstante, há, segundo a CNA, preocupação crescente com os problemas ocasionados, em 2022, pelos gargalos no transporte marítimo global. Haverá, possivelmente, disputa por *containers* e por navios, o que deverá encarecer os fretes marítimos, principal vetor de exportação dos bens agropecuários.

iii. Questão ambiental e promoção da imagem

Uma imagem errônea do setor constitui ou ameaça constituir-se em barreira às exportações brasileiras. Em anos recentes, proliferaram críticas ao agronegócio brasileiro e à gestão ambiental do País em razão das queimadas na Amazônia. Em momento em que ganham força a discussão sobre os paralelos entre agronegócio, meio ambiente e sustentabilidade, o Itamaraty e outros atores nacionais têm procurado atuar de maneira a combater a tendência dos últimos anos de reiterada

divulgação de notícias falsas, no exterior, acerca das qualidades do agronegócio brasileiro (ou de algum produto específico, ou das instituições que zelam pela aplicação das normas que regem o agronegócio no País), sobretudo de sua sustentabilidade e da qualidade e inocuidade de seus produtos. Como mencionado na subseção anterior, uma ideia basilar da "diplomacia do agronegócio" é a de que "não há oposição entre o agronegócio e o meio ambiente". Nesse contexto, por exemplo, as representações do Brasil em Berlim, Bruxelas, Londres e na Haia organizaram, em 2019, seminários com a participação de importantes atores locais destinados a ampliar a voz de reguladores, pesquisadores e produtores brasileiros no debate público sobre a produção sustentável de alimentos e estimular a comunicação positiva com o setor agroprodutivo brasileiro. Um dos desdobramentos dessas ações foi o lançamento do boletim *AgriSustainability Matters* pela Embaixada em Londres. Cada edição da publicação deverá trazer, em língua inglesa, artigo de especialista em aspecto da sustentabilidade da agropecuária. Outros postos brasileiros têm elaborado tradução em língua local do boletim.

e) Defensivos agrícolas

O sistema regulatório brasileiro garante a sanidade dos alimentos e a proteção do meio ambiente no que se refere ao uso de defensivos agrícolas. A legislação brasileira é uma das mais exigentes do mundo, porquanto o processo de aprovação do uso de um defensivo agrícola requer aprovação em três instâncias diferentes para obtenção do registro: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Cada um desses órgãos analisa um aspecto específico dos produtos.

O consumo brasileiro de defensivos decorre da dimensão da agropecuária e das condições climáticas. Sendo um dos maiores produtores do mundo e um país de clima tropical, o País não pode prescindir de defensivos agrícolas, especialmente porque a ausência de inverno impede a quebra do ciclo de reprodução das pragas. Não obstante, o exame do consumo de defensivos por hectare posiciona o Brasil no 25º lugar de utilização desses produtos, sendo que o País é um dos maiores produtores agropecuários do mundo e o 3º maior exportador. Nota-se que, entre os países que consomem mais do que o Brasil ou que estão no mesmo patamar de consumo, há alguns da UE, como Países Baixos, Itália e Irlanda, países com produções e área de cultivo bastante menores.

O governo do presidente Jair Bolsonaro avançou na formulação e na implementação de políticas de fomento do uso de insumos biológicos na agricultura, atendendo demandas do setor privado e dos consumidores domésticos e internacionais. Desse modo, não se pode dizer que, no Brasil, o uso de defensivos agrícolas é indiscriminado e descontrolado.

f) Legislação ambiental, Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e agronegócio

Sobre a legislação ambiental brasileira, o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e os vínculos com o agronegócio, ver a seção VII do tópico 5.12 no Tomo 5.

g) Oportunidades e perspectivas do agronegócio:

i. Serviços e tecnologia agropecuários

À medida que as produções de países como os africanos (Nigéria é um exemplo de destaque), avançam, em função das necessidades alimentares crescentes nestes locais, o Brasil pode aproveitar oportunidades comerciais não só de venda direta de produtos, mas também de serviços e tecnologia. Por meio de ações de transferência de tecnologia, em caráter solidário ou não, o País pode inserir-se no mercado de serviços agropecuários, por seu *savoir-faire* único em termos de produção agropecuária adaptada a climas tropicais, conforme afirmou o então ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em visita à Nigéria.

ii. Agenda 2030

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) números 2 (referente a Fome Zero e Agricultura Sustentável) e 13 (referente à ação contra a mudança do clima) serão alcançados muito em função das contribuições brasileiras. As produções agrícolas global e brasileira precisarão expandir-se, para garantir a segurança alimentar, à medida que a população mundial cresce. O crescimento da produção brasileira deverá contribuir para a garantia da oferta global de alimentos e para a redução do custo relativo desses produtos.

iii. ESG no agronegócio brasileiro

É de grande interesse do setor privado e do governo brasileiro atrair investimentos para a produção agropecuária, em especial em atividades logísticas. É inequívoco o avanço da visibilidade e da valoração dos aspectos representados pela sigla ESG (*Environmental, Social, and Governance*). Será cada vez mais necessário que a legislação e as atividades produtivas brasileiras se pautem pelos princípios indicados por esta sigla.

iv. Ásia e Oriente Médio

O Leste e o Sudeste da Ásia, bem como o Oriente Médio representam, hoje, mais da metade das exportações brasileiras agropecuárias, sendo a China o grande destaque. O crescimento da demanda asiática é explicado pelo aumento populacional, pelo crescimento econômico e pelos processos de urbanização acelerada e de mudança nos hábitos alimentares da nova classe média que se consolidou na região. Assim, a política externa brasileira precisará continuar buscando maneiras de firmar acordos, negociar acesso a mercados e promover os interesses comerciais do agronegócio nessas regiões. Um exemplo salutar do que já foi feito são os entendimentos e negociações comerciais com os Emirados Árabes Unidos (EAU), que são importante *hub* comercial na região asiática e médio oriental, facilitando o acesso a mercados como o indiano, que é bastante fechado.

III. Investimentos

a) Relatório de Investimento Direto 2021

O Relatório de Investimento Direto (RID) 2021, publicado pelo Banco Central do Brasil (BACEN), apresenta estatísticas e análises dos fluxos e das posições ativas[1578] e passivas[1579] de investimento direto em 2020[1580]. O foco da publicação é a participação no capital das empresas, principal componente do investimento direto no caso da economia brasileira. O RID aborda também operações intercompanhia e fluxos de rendas associados ao investimento direto.

Em 2020, a posição de investimento direto no País (IDP) atingiu US$ 765 bilhões, recuando 12% (-US$ 109 bilhões) relativamente ao ano anterior (US$ 874 bilhões). O resultado foi impactado, sobretudo, pela variação por paridades cambiais (-US$ 140 bilhões)[1581]. Os ingressos líquidos somaram US$ 38 bilhões[1582], comparados a US$ 69 bilhões em 2019, tendo sido o Brasil afetado pela tendência negativa de redução dos investimentos estrangeiros, no contexto da pandemia de COVID-19.[1583]

Segundo o critério de investidor imediato[1584], a maior região investidora no País é a Europa (detendo 66% do total do estoque de IDP – Participação no capital), seguida por América do Norte (19%), Caribe (6%) e Ásia (6%). Destacam-se como principais países investidores imediatos:

2019	**2020**
1. Países Baixos (US$ 150 bilhões)	**1. Países Baixos** (US$ 108 bilhões, 21%) (=)
2. EUA (US$ 109 bilhões)	**2. EUA** (US$ 99 bilhões, 19%) (=)

[1578] Investimento Direto no Exterior (IDE).
[1579] Investimento Direto no País (IDP).
[1580] Conforme o padrão metodológico internacional (sexta edição do BPM6 do FMI e quarta edição do BD4 da OCDE), configura-se relação de investimento direto quando um investidor de uma economia detém poder de voto igual ou superior a 10% em empresa ou fundo de investimento sediado em outra economia.
[1581] A variação da posição de IDP é explicada pela totalidade dos fluxos econômicos ocorridos no período contido pelo intervalo entre as posições. Esses fluxos econômicos compreendem transações (que compõem o balanço de pagamentos) e alterações decorrentes de flutuações como paridades (taxa de câmbio), precificação dos ativos (*valuation*), entre outras (por exemplo, mudança de residência).
[1582] Os ingressos líquidos em participação no capital, somados os lucros reinvestidos, passaram de US$ 64 bilhões em 2019 para US$ 34 bilhões em 2020, correspondendo a 89% do fluxo do IDP total. Os ingressos líquidos de operações intercompanhia passaram de US$ 5,5 bilhões em 2019 a US$ 4,2 bilhões em 2020.
[1583] Em comparação, o então Ministério da Economia estima que o Brasil fechou o ano de 2021 recebendo um total de US$ 60 bilhões em IDP, em razão da recuperação econômica global e das reformas em curso e já implementadas no país (previdenciária, privatizações, novas leis de saneamento e petróleo e gás, entre outras, as quais contribuem para o ambiente de negócios).
[1584] O país ou território do investidor imediato é o país ou território de domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no Brasil. O país ou território do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Alguns países ou territórios detêm posições significativamente maiores quando compiladas pelo critério de investidor imediato, como Países Baixos e Luxemburgo, países-sedes de empresas intermediárias, que atuam na canalização de investimento direto de países ou territórios controladores finais para os países ou territórios de destino. Outros países ou territórios exibem posições de IDP superiores conforme o critério de controlador final, como EUA, Espanha, França, Bélgica e China. Esses países são sedes de empresas que canalizam IDP por meio de países intermediários.

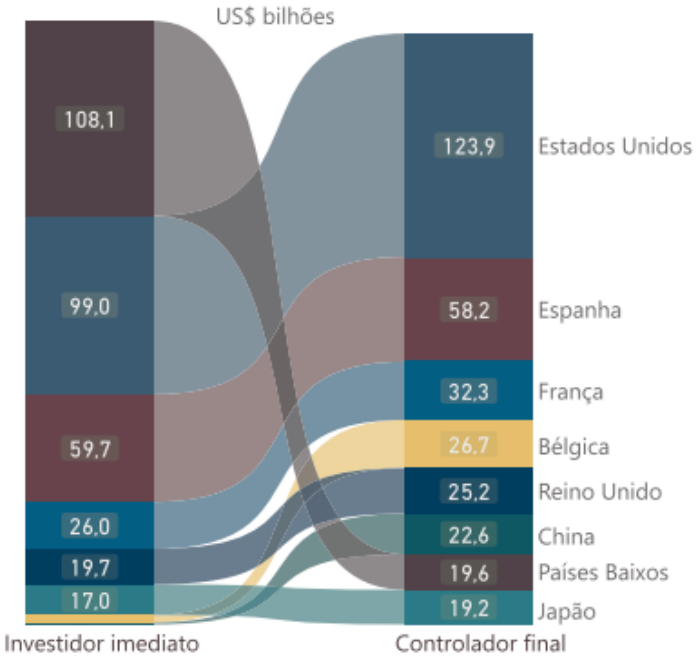
2019	**2020**
3. Espanha (US$ 76 bilhões)	**3. Espanha** (US$ 60 bilhões, 11%) (=)
4. Luxemburgo (US$ 54 bilhões)	**4. Luxemburgo** (US$ 47 bilhões, 9%) (=)
5. França (US$ 31 bilhões)	**5. França** (US$ 26 bilhões, 5%) (=)
6. Reino Unido (US$ 19 bilhões)	**6. Reino Unido** (US$ 20 bilhões, 4%) (=)
7. Japão (US$ 19 bilhões)	**7. Japão** (US$ 17 bilhões, 3%) (=)
8. Suíça (US$ 16 bilhões)[1585]	**8. Canadá** (US$ 14 bilhões, 3%) (+??)
9. Ilhas Virgens Britânicas (US$ 14 bilhões)	**9. Chile** (US$ 11 bilhões, 2%)[1586] (+2)
10. Canadá (US$ 14 bilhões)	**10. Ilhas Virgens Britânicas** (US$ 11 bilhões, 2%) (-1)

Já segundo o critério de controlador final, destacam-se:

2019	**2020**
1. EUA	**1. EUA** (US$ 124 bilhões, 24%) (=)
2. Espanha	**2. Espanha** (US$ 58 bilhões, 11%) (=)
3. França	**3. França** (US$ 32 bilhões, 6%) (=)
4. Bélgica	**4. Bélgica** (US$ 27 bilhões, 5%) (=)
5. China	**5. Reino Unido** (US$ 25 bilhões, 5%) (+3)
6. Países Baixos	**6. China** (US$ 23 bilhões, 4%) (-1)
7. Japão	**7. Países Baixos** (US$ 20 bilhões, 4%) (-1)
8. Reino Unido	**8. Japão** (US$ 19 bilhões, 4%) (-1)
9. Suíça	**9. Alemanha** (US$ 18 bilhões, 4%) (+1)
10. Alemanha	**10. Suíça** (US$ 16 bilhões, 3%) (-1)

[1585] A Suíça caiu para a 11ª posição no *ranking* em 2020.
[1586] O Chile ocupou a 11ª posição no *ranking* em 2019.

Figura 21 – Posições de IDP na forma de participação no capital – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados



Fonte: RID 2021

Quanto aos setores econômicos do IDP em 2020, as empresas residentes que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo fundos de investimento, responderam por 18% (US$ 93 bilhões) da posição de IDP – Participação no capital, seguidas por companhias pertencentes ao setor de eletricidade (7%) e extração de petróleo e gás natural (6%).

Apesar de ter havido desinvestimento na participação do capital, em 2020, a posição total de IDE brasileiro somou US$ 448 bilhões[1587], registrando aumento de US$ 31,4 bilhões em comparação a 2019[1588] e representando a maior da série[1589]. As regiões com maior investimento brasileiro direto são Caribe (43% do total do IDE) e Europa (38%). As principais posições de IDE brasileiro foram:

2019	**2020**
1. Ilhas Cayman	**1. Países Baixos** (US$ 87 bilhões, 21%) (+1)
2. Países Baixos	**2. Ilhas Cayman** (US$ 70 bilhões, 17%) (-1)

[1587] Compostos por US$ 411,5 bilhões de participação no capital e US$ 36,4 bilhões na modalidade de operações intercompanhia.

[1588] De 2019 a 2020, a posição de IDE – Participação no capital aumentou 6,9%, para US$ 411,5 bilhões. Nesse período, além da contribuição negativa de paridades cambiais, houve desinvestimento (retorno ao Brasil) de US$ 4,8 bilhões em capital. No entanto, ambas as contribuições negativas foram superadas pelo aumento de preços e demais variações, que somadas atingiram US$ 32 bilhões.

[1589] A posição brasileira em IDE mais que dobrou na última década. Desde 2017, a posição anual do IDE supera a posição em ativos de reservas.

2019	**2020**
3. Ilhas Virgens Britânicas	**3. Ilhas Virgens Britânicas** (US$ 61 bilhões, 15%) (=)
4. Bahamas	**4. Bahamas** (US$ 53 bilhões, 13%) (=)
5. Luxemburgo	**5. EUA** (US$ 39 bilhões, 9,5%) (+1)
6. EUA	**6. Luxemburgo** (US$ 24 bilhões, 6%) (-1)
7. Áustria	**7. Áustria** (US$ 12 bilhões, 3%) (=)
8. Panamá	**8. Panamá** (US$ 9 bilhões, 2,2%) (=)
9. Espanha	**9. Espanha** (US$ 7 bilhões, 1,6%) (=)
10. Reino Unido	**10. Reino Unido** (US$ 5 bilhões, 1,3%) (=)

Quanto aos setores econômicos do IDE, mais de um terço do valor das empresas investidas no exterior (posição de IDE) está aplicado em serviços financeiros e atividades auxiliares (34%), seguidos por empresas constituídas para aquisição de ativos financeiros (29%) e extração de petróleo e gás natural (12%).

b) Tratados sobre investimentos

i. Histórico dos tratados de investimento

Embora sejam encontradas referências à existência de investimentos estrangeiros diretos (IED) desde a Antiguidade e durante a Idade Média, momento no qual a proteção do investimento se confundia com o tratamento assegurado aos indivíduos estrangeiros, entende-se que o investimento estrangeiro direto nos moldes atualmente conhecidos teve início apenas no contexto de expansão colonial europeia do século XIX. A forte onda de políticas nacionalistas adotadas pelos Estados recém-independentes no período pós-colonial impelia o investidor estrangeiro a recorrer ao seu Estado de origem para solicitar a proteção do seu investimento. Este, por sua vez, intervinha em favor de seu nacional tanto por meio da proteção diplomática quanto pelo uso de força militar (também conhecida como *gunboat diplomacy*). Ambas as alternativas eram questionáveis e suscitavam grande número de controvérsias entre Estados exportadores e Estados importadores de capital, provocando particular insatisfação em Estados latino-americanos.

Nesse contexto, o estabelecimento de um regime internacional concebido em termos multilaterais para regular os investimentos estrangeiros afigurava-se como a melhor opção. Os esforços no sentido de criar instrumentos jurídicos para regulamentar a matéria foram incrementados após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, os interesses contrapostos desses Estados quanto aos aspectos materiais do regime dificultavam a obtenção de consenso, a ponto de tornar inviável a celebração de um acordo multilateral.

Dada a dificuldade na negociação de um acordo multilateral, muitos dispositivos concernentes ao tratamento dos IEDs foram inseridos em acordos celebrados em âmbito regional, como o Tratado da Carta de Energia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na

sigla em inglês) e em acordos e protocolos sob o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Ainda que cláusulas estruturantes sobre investimentos podem ser negociadas em acordos regionais ou podem ser parte de tratados mais amplos, como em acordos de livre comércio, a grande maioria dos acordos internacionais de investimento (AII), entretanto, são instrumentos bilaterais e concentrados na temática de fluxo de capitais: os tratados bilaterais de investimentos.

ii. Os tratados bilaterais de investimentos (BITs)

Os tratados bilaterais de investimentos (TBIs, ou BITs, na sigla inglesa) partem de um modelo concebido pela Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA, na sigla em inglês), integrante do Grupo Banco Mundial. Um BIT é um acordo entre dois países com a finalidade de promover e proteger o investimento realizado por empresas de cada país no território um do outro (por isso usualmente conhecidos como acordos de promoção e proteção de investimentos, APPI) e almeja regulamentar o tratamento a ser conferido ao investidor de um desses Estados ao investir no território do outro Estado. Os tratados bilaterais de investimento estabelecem um conjunto de direitos dos investidores e assegura-lhes um mecanismo adjudicatório internacional para exigir o cumprimento desses direitos ou garantir indenização em caso de violações. O primeiro BIT foi pactuado entre Alemanha e Paquistão em 1959. Progressivamente, surgiram diversos modelos similares – fato justificado em razão da maior facilidade na obtenção de acordo entre dois Estados do que entre uma pluralidade de Estados com interesses antagônicos. Ademais, do ponto de vista dos Estados desenvolvidos, mostra-se mais viável a celebração de acordos bilaterais – nos quais os Estados menos desenvolvidos têm pouco poder de barganha – do que a assunção de compromissos multilaterais, em que os Estados menos desenvolvidos têm a possibilidade de unir-se para reivindicar a contemplação de seus interesses.

Até o ano de 2022, foram celebrados 2.850 BITs (2.208 em vigor), além de 432 acordos (354 em vigor) com provisões de investimento em outras modalidades, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Não obstante a variedade de modelos, é possível identificar um conjunto de semelhanças entre eles. Com efeito, a maior parte dos BITs apresenta conteúdo similar, consistente na previsão de *standards* de proteção do investimento e mecanismos de solução de controvérsias, de tal modo que a convergência entre as regras previstas nesses acordos conduz à uma multilateralização de facto do regime internacional dos investimentos.

O modelo dos BITs não está isento de críticas. Os acordos impõem restrições à liberdade regulatória e à capacidade dos Estados de adotarem políticas públicas. Segundo alguns críticos, as disposições gerais dos BITs conferem tratamento mais favorável ao investidor estrangeiro, com relação ao investidor nacional; ademais, os procedimentos arbitrais previstos nos acordos têm elevado custo econômico e político. Os BITs, em seus dispositivos, destacam-se pela imposição de indenizações onerosas, em muitas vezes decorrentes de decisões arbitrais pouco transparentes. Como consequências dessas questões, há o aumento de controvérsias entre investidor e Estado, sobretudo contra países em desenvolvimento e economias em transição. A excessiva litigância dos BITs acaba por prejudicar o ambiente de negócios e o esforço de atração de investimentos para os países em desenvolvimento, além de limitar a capacidade regulatória do Estado para políticas legítimas de interesse da população como saúde, meio ambiente, segurança. Praticamente inexistem BITs entre países desenvolvidos.

iii. Os acordos de investimento, o Brasil e o modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)

Na década de 1990, marcada por políticas de liberalização comercial e pela busca de atração de investimentos, o Brasil aderiu à MIGA e assinou catorze BITs. Os acordos foram assinados entre os anos de 1994 e 1999 com os seguintes países: Bélgica, Luxemburgo, Chile, Cuba, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Holanda, Portugal, Suíça, Reino Unido e Venezuela. Dentre eles, apenas seis acordos foram submetidos ao Congresso Nacional: aqueles celebrados com a França, Alemanha, Suíça, Portugal, Chile e Grã-Bretanha. Porém, todos foram retirados da pauta no ano de 2002. Em um cenário mundial caracterizado pela progressiva expansão dos BITs entre Estados com diferentes níveis de desenvolvimento, o Brasil permaneceu como um dos poucos países do mundo a não participar de nenhum – apesar de ser uma das economias mais importantes da América Latina, visto que representa, ao mesmo tempo, destino e fonte de IEDs.

Diante dos problemas apontados pelos BITs, que levaram países como o Brasil a jamais ter colocado em vigor nenhum dos acordos desse tipo, aventou-se a prevenção de controvérsias como melhor alternativa para atrair e manter investimentos. Nesse contexto, o Brasil desenvolveu um novo modelo de acordo de investimentos, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). O ACFI constitui um modelo distinto dos BITs (não mais um APPI) e busca atender, de forma concreta, pragmática e proativa, às necessidades dos investidores, respeitando, ao mesmo tempo, a estratégia de desenvolvimento e o espaço regulatório dos países receptores de investimentos. O modelo do ACFI está baseado em três pilares:

1) mitigação de riscos;
2) governança institucional;
3) agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos.

Entre as novidades introduzidas pelo ACFI, há a previsão de medidas que reduzem a exposição do investidor a riscos, evitando situações que possam conduzir a controvérsia em face do Estado receptor. Assim, o instrumento estabelece garantias de não discriminação, como princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida, cláusulas de transparência, e condições específicas para casos de expropriação direta, compensação em caso de conflitos e transferência de divisas. O ACFI propõe pontos focais, chamados *Ombudsmen*, em cada Estado Parte, e um Comitê Conjunto intergovernamental. Essas instâncias agem como núcleo institucional do Acordo, pois contribuem para a concretização dos compromissos firmados e para o fortalecimento do diálogo entre as partes em matéria de investimentos. O ponto focal de cada parte, no modelo do ACFI, tem o papel de facilitador na relação mais técnica entre investidores e o governo receptor. A intenção do ACFI é fazer com que o ponto focal funcione como canal de interlocução e apoio governamental para incrementar o ambiente para a realização e manutenção do investimento. No Brasil, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão interministerial vinculado à Presidência da República, atuará como *Ombudsman* de ACFIs.

Quanto ao Comitê Conjunto, é composto de representantes governamentais das partes, e suas atribuições incluem o monitoramento da implementação do acordo, o compartilhamento de oportunidades de investimentos, a coordenação de agendas temáticas comuns e, sobretudo, a atuação conjunta para a prevenção de controvérsias e solução amigável de eventuais disputas envolvendo os investimentos bilaterais. O ACFI prevê agendas de cooperação e facilitação de investimentos em áreas com potencial para o fomento de ambiente mais propício para os negócios. Tais agendas poderão versar sobre temas de interesse mútuo, relevantes para a melhoria das

condições de investimentos e para superação de dificuldades pontuais de seus investidores, sempre em convergência com as respectivas estratégias de desenvolvimento nacional.

O ACFI representa instrumento dinâmico que permite gradual construção de compromissos específicos entre as partes, detalhados em anexos ou protocolos adicionais. Possíveis temas de interesse são a remissão de divisas, vistos de negócios, regulação técnica e ambiental, intercâmbio institucional para regulação setorial e outras formas de cooperação em que haja interesse comum. À parte receptora, o acordo incentiva padrões de responsabilidade social, ambiental e corporativa (padrões ESG: *Environmental, Social, and Governance*) dos investidores e de seus investimentos. Ao estimular práticas empresariais socialmente responsáveis, o ACFI ajuda a qualificar investimentos realizados e aumentar os benefícios ao desenvolvimento sustentável da comunidade local e do Estado que os recebe.

Enquanto um BIT foca na solução de controvérsias investidor-Estado, o ACFI privilegia mecanismos de prevenção de controvérsias por diálogos e consultas bilaterais, prévios à instalação de procedimento arbitral. Há atuação direta e permanente dos pontos focais, além de debates no âmbito do Comitê Conjunto, responsável pelo exame preliminar de questões específicas demandadas pelos signatários. O ACFI é alternativa inovadora em relação aos tradicionais acordos de investimentos, busca superar limitações e o enfoque litigante e fomenta interação mais dinâmica e de longo prazo. O modelo reconhece o papel dos governos em incentivar um ambiente favorável para investimentos, que atenda tanto aos anseios do setor privado como às necessidades de desenvolvimento dos países signatários do acordo.

Quanto ao processo negociador, tendo em vista o caráter horizontal e multidisciplinar do tema de investimentos e o objetivo de promover o melhor avanço dos entendimentos entre as partes, o governo brasileiro entende ser importante e desejável estabelecer um diálogo que envolva, tanto quanto possível, os diferentes órgãos governamentais que possuem competência sobre a matéria. No caso do Brasil, foi estabelecida uma equipe técnica para as tratativas do ACFI, composta por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, CAMEX e BACEN, sem prejuízo da participação de outros órgãos.

O Brasil firmou até o momento doze ACFIs1590, e segue com negociações e prospecções de novos acordos desse tipo. Os ACFIs se baseiam no modelo de acordo de investimentos desenvolvido pelo governo brasileiro a partir de uma abordagem positiva que busca fomentar a cooperação institucional e a facilitação dos fluxos mútuos de investimentos entre as partes. As propostas dos acordos foram elaboradas a partir de subsídios de importantes organismos internacionais, estudos dos mais atuais benchmarkings e, sobretudo, a partir de amplas consultas ao setor privado brasileiro.

Os primeiros seis ACFIs foram celebrados em 2015, com México[1591] (ratificado em 2017 e em vigor desde outubro de 2018), Moçambique[1592] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; aguarda ratificação do lado moçambicano), Malaui[1593] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; aguarda ratificação do lado africano), Angola[1594] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; em vigor desde então), Colômbia[1595] (ratificado pelo

[1590] Mais um protocolo, no âmbito do MERCOSUL, e disciplinas análogas às do ACFI no âmbito de acordo comercial com o Peru.
[1591] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileMexico.pdf
[1592] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Mocambique.pdf
[1593] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileMalaui.pdf
[1594] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileAngola.pdf
[1595] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Colombia.pdf

Brasil via nota verbal em maio de 2018; aguarda ratificação do lado colombiano) e Chile (substituído pelo Acordo de Livre Comércio[1596], em vigor desde janeiro de 2022, que incorporou em seu texto as provisões do ACFI). Em 2016, foi firmado com o Peru o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial[1597], que inclui em seu texto provisões similares ao ACFI (ratificado pelo Brasil via nota verbal em abril de 2017; aguarda ratificação do lado peruano). Em 2018, foram firmados três novos ACFIs, com Etiópia[1598] (Decreto Legislativo em outubro de 2022, agora no aguardo da ratificação), Suriname[1599] (Decreto Legislativo em outubro de 2022, agora no aguardo da ratificação) e Guiana[1600] (tramitando no Congresso Nacional desde dezembro de 2019, quando do envio da Mensagem ao Congresso). Em 2019, foram firmados os últimos três ACFIs com Emirados Árabes Unidos[1601] (tramitando no Congresso Nacional desde outubro de 2019), Índia[1602] (tramitando no Congresso Nacional desde junho de 2021) e Equador[1603] (tramitando no Congresso Nacional desde junho de 2021). Entre os parceiros para acordos já em negociação ou vistos como potenciais, estão: África do Sul, Argélia, Coreia do Sul, Indonésia, Marrocos, Rússia e Tunísia.

Ademais, é possível mencionar o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI)[1604], firmado em abril de 2017 no âmbito do MERCOSUL. A assinatura do PCFI incentiva investimentos recíprocos mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos, a cooperação entre os Estados na promoção de ambiente de negócios favorável e a facilitação de investimentos. A conclusão do PCFI, que entrou em vigor bilateralmente entre Brasil e Uruguai em julho de 2019, decorre da retomada da agenda econômico-comercial do MERCOSUL. Desde novembro de 2020, também está em vigor para a Argentina. O Paraguai ainda não o ratificou.

[1596] https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/30015
[1597] https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/8920
[1598] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/copy_of_ACFIBrasileEtiopia.pdf
[1599] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/acfi-brasil-e-suriname.pdf
[1600] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileGuiana.pdf
[1601] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileEmiradosArabes.pdf
[1602] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileIndia.pdf
[1603] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileEquador.pdf
[1604] https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+uUEOsWR9wE3v91PDlXvnQ%3d%3d

6.4. Instituições e processos do sistema financeiro internacional

I. Sistema financeiro internacional

a) Panorama geral

A arquitetura financeira internacional é composta por diversas instituições multilaterais ou regionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Como ponto de partida para os estudos relacionados ao sistema financeiro internacional para Política Internacional, é importante abordar a Conferência de Bretton Woods ou Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas (1944), de que participaram 44 países, como parte do processo de construção de um novo sistema internacional para o imediato pós-Segunda Guerra Mundial e da emergência de uma ordem liberal (ou caracterizada por um *embedded liberalism*, como definiu John Ruggie) centrada nos Estados Unidos (EUA) – a União Soviética (URSS) participou de Bretton Woods, mas não ingressou inicialmente nas organizações ali criadas). Tratou-se de resposta multilateral à escalada de protecionismo e de competição econômico-comercial e à crise financeira que foram identificadas como causas subjacentes à Guerra.

O Brasil estava entre os que negociaram os acordos em Bretton Wood. O chefe da delegação brasileira, Artur de Sousa Costa, presidiu um dos comitês da comissão que discutiu o FMI e participou dos comitês de coordenação da conferência. É membro original das instituições então concebidas, embora seus acordos constitutivos só tenham entrado em vigor para o Brasil com a ratificação em 14 de janeiro de 1946.

Em Bretton Woods, definiu-se a substituição do padrão-ouro internacional, vigente até o período anterior à Primeira Guerra Mundial, pelo padrão ouro-dólar. Entre as décadas de 1950 e 1970, o sistema começou a apresentar algumas fissuras, em razão da reemergência europeia e o crescimento japonês, dos reflexos econômicos da Guerra do Vietnã e do surgimento do mercado de eurodólares, os quais tornaram evidente o "Dilema ou Paradoxo de Triffin" e ajudam a explicar a criação dos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) em 1969 (com o colapso do sistema de Bretton Woods, a partir de 1974 o arranjo passou a ser baseado em uma cesta de moedas; atualmente: dólar, euro, yuan, iene e libra esterlina) e o fim do padrão dólar-ouro. O acordo do *Smithsonian Institute* em 1971, a crise dos países centrais nos anos 1970, a adoção de taxas cambiais flutuantes, o surgimento do G7 e as demandas do Sul Global por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) também se enquadram nesse momento. Os anos 1980 são marcados pelas crises da dívida na periferia e pela negociação do Acordo de Basileia I, o que se estende também na década 1990, as quais geraram a necessidade de recapitalização do FMI e ampliam as "condicionalidades" para empréstimos. Com a intensificação do processo de globalização, inclusive no sistema financeiro, as crises da década de 1990 têm um efeito contágio que causam temor nos países centrais, e o G20 é criado (ver seção a respeito mais adiante). O Acordo de Basileia II foi adotado em 2004.

A eclosão da crise financeira global de 2008 torna-se o principal marco para o sistema financeiro internacional no século XXI e acelerou o processo de reformas da arquitetura financeira internacional. No FMI, os *New Arrangement to Borrow* (NAB), criados como acordos autônomos em razão das crises da década de 1990 como "segunda linha de defesa" para apoiar os esforços do Fundo, foram ampliados, com a triplicação dos recursos disponíveis. Em março de 2009, o FMI anunciou uma série de mudanças em seus instrumentos de crédito. O Acordo de Basileia III foi adotado em 2010, devendo ser implementado originalmente até 2015 (prazo postergado até 2019

e, em razão de complemento posterior, agora 2023). Em 2010 ainda, durante 14ª Revisão Geral de Quotas do Fundo, ampliou-se o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. Essa reforma só entrou em vigor em 2016. A 15ª revisão de quotas do FMI foi concluída em fevereiro de 2020, sem qualquer avanço no que diz respeito a alterações na fórmula de atribuição das quotas e na redistribuição das quotas. No caso do Banco Mundial, em 2010 foi realizada reforma em que se ampliou o poder de voto de países em desenvolvimento e economias em transição. Ela transferiu 3,13% das cotas paras os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Em paralelo, a arquitetura financeira internacional foi reforçada por meio da criação de novos mecanismos e instituições, como o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), que buscam dar maior representatividade para economias sub-representadas nas instituições tradicionais. Em 2017, foram adotadas novas disciplinas, complementares a Basileia III, que a imprensa denominou de Basileia IV (embora o Conselho de Supervisão Bancária tenha rechaçado o nome) e que deverão ser implementadas a partir de janeiro de 2023 (originalmente seria de 2022, mas o prazo foi postergado em razão da pandemia).

b) Reforma do sistema financeiro internacional

O mais importante dos processos de reforma em curso na arquitetura financeira internacional é o das reformas na estrutura de governança (tanto do ponto de vista institucional, como na representação dos membros) no Banco Mundial e no FMI. Esse processo visa à promoção da desconcentração do poder de voto, principalmente por meio do crescimento da representatividade dos emergentes em detrimento da Europa Ocidental e do Japão.

Em ambas as instituições, no entanto, os EUA mantêm seu “poder de veto” no processo de reforma, por concentrar mais de 15% dos votos. Ademais, mantém-se o compromisso informal entre EUA e países europeus de que o presidente do Grupo Banco Mundial será estadunidense ou indicado pelo país e o diretor-gerente do FMI será europeu.

No caso do Banco Mundial, em 2010 foi realizada reforma em que se ampliou o poder de voto de países em desenvolvimento e economias em transição. Ela transferiu 3,13% das cotas para os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Os BRICS aumentaram seu poder de voto, mas ainda ficou aquém (13,1% dos direitos de voto) de sua participação na economia mundial (22%). O Brasil foi o sétimo país mais beneficiado pela reforma de quota e governança do Banco Mundial, na medida em que seu poder de voto no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) aumentou de 2,06% para 2,24% e o País passou do 13º ao 12º lugar entre os 189 países que compõem o Banco. Ainda assim, a voz do Brasil na instituição está aquém da posição que o País ocupa na economia mundial. Em 2018, houve acordo para aumento do capital do BIRD e da Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), mas com manutenção do poder relativo das economias desenvolvidas. O mesmo aconteceu com a Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA, na sigla em inglês) em 2019. Segue em discussão nova reforma da fórmula e das quotas do Banco Mundial. O Brasil atualmente é o 12º maior cotista do BIRD, com direito a 2,08% dos votos.

No caso do FMI, suas quotas são revisadas e eventualmente modificadas a cada cinco anos. Essas revisões levam em conta uma fórmula para cálculo das quotas que foi modificada ao longo do tempo. A fórmula atual leva em conta quatro fatores: produto interno bruto (PIB), grau de abertura, variabilidade econômica e reservas internacionais. As modificações das quotas, quase

sempre associadas a um aumento do capital do Fundo, não seguem diretamente os resultados da fórmula, mas resultam de uma negociação que toma a fórmula como base. O resultado prático é que os países desenvolvidos continuam a possuir uma fração dominante do poder de voto do Fundo. A crise de 2008 acelerou o processo de reformas.

As reformas de 2010 – 14ª Revisão Geral de Quotas – ampliaram o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. O Brasil foi um dos principais beneficiados pela reforma, uma vez que sua quota passou de 1,7% para 2,31%. Ainda assim, a quota do Brasil permaneceu inferior à italiana (3,16%) e praticamente igual à canadense (2,312%), economias menores à época do que a brasileira. O poder de voto dos principais membros dos BRICS aumentou: China (subiria da 6ª para a 3ª posição, atrás dos EUA e do Japão), Índia (da 11ª para a 8ª), Rússia (da 10ª para a 9ª) e Brasil (14ª para 10ª). Ainda assim, poder de voto conjunto dos BRICS (13,49%) permaneceu inferior ao dos EUA (16,47%). Para que a 14ª rodada de reformas de quotas (promoveu realinhamento de quotas e dobrou o montante de recursos regulares do fundo) tenha podido entrar em vigor, em 2016, foi necessária não apenas a aceitação de membros com ao menos 70% do total de quotas conforme 2010, mas também a entrada em vigor da emenda que reformou o Conselho Executivo, a qual dependia de aceitação por 3/5 dos membros e ao menos 85% do poder de voto (isto é, os EUA detinham poder de veto).

A 15ª revisão de quotas do FMI foi concluída em fevereiro de 2020, sem qualquer avanço no que diz respeito a alterações na fórmula de atribuição das quotas e em sua redistribuição. Por outro lado, decidiu-se dobrar os montantes disponíveis para o Fundo sob os NABs no período 2021 a 2025. O contexto em que transcorreu a 15ª revisão foi muito diferente do da anterior, porque foi caracterizado pela recuperação das economias centrais, pela desaceleração da economia de alguns emergentes e por movimentos centrífugos ao multilateralismo (governo Trump, *Brexit*, fortalecimento do protecionismo e do nacionalismo).

A 16ª revisão de quotas deverá ser concluída em 2023. Entre as sugestões de reforma, está a introdução de um critério de votação de dupla maioria, para que, em decisões consideradas importantes, seja necessária maioria não só de votos, mas também do número de Estados-Membros favoráveis, o que contribuiria para fortalecer a participação dos países em desenvolvimento. Dentro desse arranjo, caberia a definição de qual seria essa maioria, se seria maioria simples ou alguma forma qualificada. Essa fórmula permitiria ao Sul Global uma oportunidade de expressar sua opinião no processo decisório das instituições de Bretton Woods e a vetar programas e políticas que vão contra seus interesses. Trata-se de uma possível solução sugerida, mas que demandaria outros cuidados. Por exemplo, haveria a necessidade de limitar as quotas para, segundo a definição do que seria a maioria qualificada, evitar que algum país tivesse, sozinho, poder de veto. Além disso, haveria a necessidade de que um certo número de países fosse exigido para uma proposta ser rejeitada. Finalmente, as reformas de quotas deveriam ocorrer de forma mais frequente, para que sempre refletissem a realidade atual. Assim, a estrutura de quotas ficaria mais transparente, previsível e dinâmica.

Após as últimas rodadas de reforma e a entrada do 190º membro no FMI (Andorra), o Brasil é o 10º maior cotista, com 2,2% dos votos.

Outro dos processos de reforma em curso na arquitetura financeira internacional é a criação de novas instituições ou mecanismos de financiamento ao desenvolvimento ou de socorro a desequilíbrios nos balanços de pagamentos, complementares às já existentes. Para mais detalhes a respeito, ver as seções sobre o BAII, sobre o NDB e sobre o ACR, mais adiante.

c) Brasil e a reforma do Sistema Financeiro Internacional

O interesse brasileiro no processo de reforma objetiva dar maior legitimidade e representatividade às instituições internacionais, cujas estruturas já não mais refletem a distribuição do poder internacional contemporâneo. Tal interesse não se restringe ao presente e pode ser comprovado por diferentes episódios históricos, desde sua participação na Conferência de Bretton Woods em 1944.

O atual engajamento brasileiro nas negociações, seja no G20, seja nos conselhos executivos e diretores das próprias organizações, comprova a atuação construtiva em favor de reforma que promova maior legitimidade e representatividade. O Brasil está disposto a assumir maiores responsabilidades no sistema internacional e defende reforma da arquitetura financeira internacional que conduza à maior representatividade de economias emergentes, como a brasileira, nas instituições internacionais, e conjunto de valores e princípios alinhados com a promoção de seus interesses nacionais, incluindo a promoção do desenvolvimento, a abertura e as reformas econômicas, a estabilidade macroeconômica e o fortalecimento da posição brasileira no sistema internacional.

O País, ademais, é um reconhecido construtor de consensos no regime multilateral. Nesse sentido, o Brasil tem posição privilegiada por ser país em desenvolvimento, estar entre as maiores economias do mundo e integrar diversos agrupamentos, coalizões e organizações que conformam e influenciam a arquitetura financeira internacional. A participação brasileira igualmente contribui para reforçar a promoção de interesses do mundo em desenvolvimento na tomada de decisões no sistema financeiro internacional.

Desde o surgimento do G20, o Brasil fortaleceu sua participação no sistema financeiro internacional, por exemplo por meio do aumento de seu poder decisório nas instituições de Bretton Woods e nas mudanças ocorridas nas instituições da Basileia. A *expertise* brasileira em termos de solidez e regulação bancárias é exemplo para todo o mundo. O Brasil voltará a presidir o G20 em 2024, quando terá poder de agenda-setting e poderá dar continuidade aos esforços de promoção da reforma.

A participação do Brasil no NDB, que conta com presidente brasileiro desde julho de 2020 e cuja sede para o subcontinente foi anunciada em 2019, aprovada pelo Congresso Nacional em 2020 e objeto de decreto presidencial em 2021, e o fato de ter sido um dos fundadores do BAII revelam que a contribuição para a reforma não se limita às instituições existentes, mas ao fortalecimento da arquitetura financeira global por meio de instituições complementares.

A atuação brasileira na reforma do sistema financeiro internacional está alinhada ao interesse em aceder à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual demonstra o compromisso brasileiro com uma série de princípios e políticas que contribuem para o fortalecimento da arquitetura financeira global, bem como contribuirá para fortalecer a representatividade daquela organização.

Como eventuais desafios ao engajamento brasileiro no processo de reforma, seria possível mencionar os impactos da crise econômica por que vem passando o Brasil há alguns anos, o que, embora não tenha suscitado a necessidade de contração de empréstimos, dificulta a assunção de papel protagônico do País, por exemplo, na constituição do BAII ou em rodadas bilaterais de recapitalização do FMI.

I. Fundo Monetário Internacional (FMI)

O Fundo Monetário Internacional (FMI), sediado em Washington, tem 190 membros. É fruto da visão do Departamento do Tesouro norte-americano, sob Henry Morgenthau Jr. e Harry White, de que a desfragmentação dos regimes de pagamentos internacionais e sua estabilidade eram os elementos básicos para a retomada do comércio internacional.

O FMI foi criado com os seguintes objetivos:

1) ser uma instituição para consultas e colaboração sobre problemas monetários internacionais;
2) facilitar a expansão do comércio internacional para favorecer o emprego e a produção;
3) promover estabilidade cambial e evitar depreciações competitivas;
4) estabelecer um sistema de pagamentos multilateral e eliminar restrições de pagamentos;
5) fornecer recursos, "sob as devidas salvaguardas", para corrigir "desajustes" de balanço de pagamentos sem recorrer a medidas destrutivas da prosperidade; e
6) reduzir a duração e o grau dos desequilíbrios de balanço de pagamentos.

A estrutura de governança tanto do FMI como do Banco Mundial pouco se alterou desde sua criação, tendo sido mais ou menos reproduzida nas demais instituições financeiras multilaterais criadas posteriormente. A única modificação estrutural importante em sua governança foi a criação de órgão que reúne os países representados no Conselho Executivo em nível ministerial: o Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI (IMFC, na sigla em inglês).

O órgão máximo do FMI é o Conselho (ou Assembleia) de Governadores (*Board of Governors*), formado pelos Ministros de Finanças ou Presidentes de Banco Central (em inglês normalmente denominados *Governors*) designados por todos os países membros. São os responsáveis pela direção estratégica da organização e pelas decisões fundamentais, como aumento de quotas, aceitação de novos membros ou emendas ao acordo constitutivo. Reúnem-se apenas uma vez por ano e, na prática, boa parte de suas decisões são tomadas por voto postal, em regra avalizando propostas preparadas pelo Secretariado (*Staff*) e já examinadas pelo Conselho Executivo (*Executive Board*).

O Conselho Executivo do FMI é formado atualmente por 24 Diretores Executivos, que representam os países de sua *constituency*. Atualmente, todos são eleitos. Esse Conselho é responsável pela supervisão da gestão quotidiana da instituição e, entre outros, aprova os programas de socorro do Fundo, discute os exames anuais das políticas econômicas dos membros e define as orientações para a atuação do Secretariado. O poder de voto de cada diretor depende da soma dos votos dos países da *constituency* que ele representa. Os votos de cada país são uma função de uma alocação de "votos básicos" mais uma quantidade de votos proporcional à sua participação no capital do fundo (quotas). Os votos básicos, iguais para todos os participantes, são uma maneira de amenizar a assimetria na distribuição de quotas e assegurar aos países com quotas mais reduzidas um patamar mínimo de votos. As quotas no FMI determinam, além do poder de voto, o montante de recursos que um membro aportou ao Fundo e o quanto ele poderia pedir emprestado. Atualmente, o brasileiro Afonso Bevilaqua é um dos diretores executivos[1605].

O Secretariado é liderado por um diretor-gerente (*Managing Director*) eleito pelo Conselho Executivo cujos trabalhos preside (mas vota apenas em caso de empate). Assiste ainda às reuniões do Conselho de Governadores. A posição do Diretor Gerente é, portanto, central na instituição,

[1605] A *constituency* brasileira compreende, além do próprio país, Cabo Verde, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Timor-Leste e Trindade e Tobago.

pois, além de deter amplos poderes para conformar o Secretariado e designar seus componentes, controla a agenda do Conselho Executivo e participa das discussões e conformação das decisões políticas no nível ministerial. Como regra não escrita, parte da tradição, o dirigente máximo do FMI é sempre um europeu, e o número dois do Fundo é um norte-americano de confiança do Departamento do Tesouro.

Para mais detalhes sobre o processo de reforma do FMI, ver a subseção específica em seção anterior sobre a reforma do Sistema Financeiro Internacional.

II. Banco Mundial

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado, como o próprio nome já diz, para financiar a reconstrução e o desenvolvimento dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial, passando, a partir da década de 1960, a focar-se sobre países em desenvolvimento. Seus objetivos são:

1) assistir na reconstrução e desenvolvimento, facilitando o investimento "para propósitos produtivos", incluindo a "restauração das economias destruídas pela guerra" e o encorajamento do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos;
2) promover o investimento estrangeiro privado por meio de garantias ou participação em empréstimos;
3) promover o comércio e o equilíbrio do balanço de pagamentos pelo "desenvolvimento dos recursos produtivos";
4) priorizar os projetos "mais úteis e urgentes"; e
5) conduzir suas operações levando em conta o efeito sobre o investimento internacional e as condições dos negócios nos membros e "nos anos do imediato pós-guerra" ajudar a transição "dos tempos de guerra para uma economia de tempos de paz".

Atualmente, o Grupo Banco Mundial é formado cinco instituições:

1) o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944;
2) a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID, na sigla em inglês), criada em 1960;
3) a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), criada em 1956;
4) a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, de 1998 (MIGA, na sigla em inglês);
5) o Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês), de 1966 – única instituição de que o Brasil não participa.

A estrutura do FMI se repete no Banco Mundial: Conselho de Governadores (*Board of Governors*), Conselho de Administração/Diretoria Executiva (*Board of Directors*) e um Secretariado (*Staff*) liderado por um dirigente, no caso denominado presidente. No Conselho do Banco, os governadores são em geral os ministros de Finanças, por vezes de Planejamento, Desenvolvimento, Relações Exteriores ou Cooperação Internacional. Os Diretores Executivos, que não são funcionários do Banco Mundial, mas, sim, apontados ou eleitos pelos membros dentro de suas *constituencies*, são hoje 25. Atualmente, o brasileiro Erivaldo Gomes é um dos diretores executivos[1606]. Como regra não escrita, parte da tradição, presidente do Banco Mundial é sempre um norte-americano. A lógica de quotas também segue racionalidade semelhante à do FMI.

A única modificação estrutural importante em sua governança foi a criação de órgão que reúne os países representados no Conselho de Administração ou Diretoria Executiva em nível ministerial: o Comitê Ministerial Conjunto dos Conselhos de Governadores do Banco e do Fundo sobre a Transferência de Recursos Reais para os Países em Desenvolvimento, conhecido como Comitê de Desenvolvimento (*Development Committee*, DC).

Para mais detalhes sobre o processo de reforma do Banco Mundial, ver a subseção específica em seção anterior sobre a reforma do sistema financeiro internacional.

[1606] A *constituency* brasileira compreende, além do próprio país, Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, Suriname e Trindade e Tobago.

III. Instituições de Basileia

Já em 1930, foi criado o Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), uma organização internacional que visa "promover a cooperação entre os bancos centrais e outras agências na busca de estabilidade monetária e financeira". Era formado inicialmente pelos bancos centrais de Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, Estados Unidos (EUA), França, Itália, Japão, Reino Unido e Suíça. Sua função inicial era administrar os valores que seriam pagos pela Alemanha aos demais países como sanção compensatória pós-Primeira Guerra Mundial, como estipulava o Plano Young. Porém, com o aprofundamento da crise na década de 1930, o banco passa a operar atividades de cooperação entre os bancos centrais das nações criadoras, como operação de câmbio, depósitos de ouro e pagamentos postais internacionais. Sediado na Basileia, na Suíça, atualmente reúne 62 bancos centrais de todo o mundo, representando 95% do produto interno bruto (PIB) global. Considerado "o banco dos bancos centrais", constitui um fórum privilegiado para discussão ao mais alto nível de questões relativas ao sistema financeiro internacional e ao papel dos bancos centrais.

Os primeiros movimentos efetivos no sentido de se construir uma cooperação regulatória no âmbito do sistema financeiro internacional ocorreram como reflexo das crises financeiras e bancárias que principiaram a emergir no cenário internacional nos anos 1970. A primeira instituição criada com este fito foi o Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia. O Comitê de Basiléia foi criado em 1974 pelos representantes dos bancos centrais do G10, em resposta ao colapso do Penn Central Bank nos EUA e do banco alemão Bankhaus I.D. Herstatt. Ele é uma organização que congrega as autoridades responsáveis pela regulação e supervisão bancária de diversos países, visando fortalecer a solidez dos sistemas financeiros através do melhoramento das práticas de supervisão bancária de forma cooperada e do aprimoramento das ferramentas de fiscalização internacional. O Comitê tem por principais atividades; a troca de informações e a cooperação para a melhoria do setor financeiro e bancário; a supervisão, prevenção e identificação dos riscos; promover e estabelecer padrões globais mínimos de regulação prudencial e supervisão bancária – normas e diretrizes de boas práticas; suprir as lacunas na regulação e supervisão internacional; monitorar a aplicação de suas normas. Em seu bojo foram negociados os três Acordos de Capital da Basileia – os Acordos da Basileia.

Ainda vinculado ao BIS, estão o Comitê sobre o Sistema Financeiro Global (CGFS, na sigla em inglês) e o Comitê sobre Sistemas de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado (CPMI, na sigla em inglês).

Outro importante fórum internacional neste âmbito foi o Fórum de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Forum*, FSF). O FSF foi criado pelo G7, em 1999, tendo sido uma das mais importantes organizações voltadas à cooperação regulatória do sistema financeiro internacional. Tal organização tinha por objetivo a criação de um fórum de discussão a nível internacional, a fim de aumentar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos da governança do sistema financeiro (nacionais e internacionais), bem como com as instituições financeiras internacionais com o fito de se alcançar uma padronização regulatória visando a estabilidade do Sistema Financeiro Internacional. O FSF apresentava uma composição híbrida, sendo formado por Estados tomados individualmente, organizações internacionais (FMI, Banco Mundial, BIS e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), fóruns regulatórios transgovernamentais e associações privadas, garantindo assim a representação dos múltiplos interesses que compõem o cenário financeiro internacional.

O FSF foi substituído, em 2009, pelo Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board*, FSB), também com composição híbrida: representantes de Estados, instituições financeiras internacionais e outros organismos internacionais de normatização. O FSB tem a finalidade de coordenar, em nível internacional, o trabalho das autoridades financeiras nacionais e dos organismos internacionais de normatização, no desenvolvimento de políticas regulatórias e de supervisão do setor financeiro. Além disso, o FSB busca manter o equilíbrio dos mercados financeiros nacionais e internacionais. Os elementos centrais tratados no FSB são:

1) construir sistemas financeiros mais resilientes;
2) diminuir riscos decorrentes das instituições "*too big to fail*";
3) tratar riscos inerentes ao sistema bancário paralelo; e
4) tornar os mercados de derivativos mais seguros.

O Brasil participa do FSB desde sua criação, em abril de 2009, e mantém no corpo decisório máximo do Conselho, a Plenária, três assentos: BACEN, Ministério da Fazenda e Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

IV. G7

a) Características gerais

O G7 é um foro informal composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos (EUA), França, Itália, Japão e Reino Unido, sete democracias entre as economias industriais mais avançadas do mundo, segundo os critérios do Fundo Monetário Internacional (FMI). Somados, os membros do G7 representam cerca de 45% do produto interno bruto (PIB) e 10% da população mundial. A União Europeia (UE) participa do foro na qualidade de membro "não enumerado"[1607], sem assumir a presidência rotativa anual. Também são convidados para as cúpulas representantes de países emergentes, de países não membros que sediem os encontros[1608] e de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial e as Nações Unidas ONU).

O G7 se apresenta como um grupo unido por valores compartilhados: liberdade, democracia, primado do Estado de Direito e respeito aos direitos humanos, prosperidade e desenvolvimento sustentável. Foi em coerência com esses valores que o grupo foi revitalizado em detrimento do G8 em 2014, quando a Rússia foi excluída devido à anexação da Crimeia.

A Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo é o principal evento do G7, preparado ao longo de cada presidência de turno por vários processos ministeriais especializados, reuniões de grupos de trabalho em diversas áreas e seleção dos temas de cada cúpula pelos *sherpas*, também encarregados da articulação de posições conjuntas a respeito de temas prioritários. Além disso, os ministros de Economia e Finanças dos países membros se reúnem pelo menos duas vezes ao ano. Ao final de cada cúpula, os chefes de Estado e de Governo publicam um comunicado conjunto. Embora as decisões do G7 não sejam vinculantes, seu impacto político se manifesta na influência sobre outros países e organizações internacionais.

O G7 não tem personalidade jurídica, secretariado ou representação permanente de seus membros. Devido à informalidade da estrutura do grupo, o papel do país na presidência de turno é particularmente importante.

b) Histórico

A ideia de encontros de cúpula entre as economias industriais mais avançadas já havia sido aventada antes da década de 1970, mas o choque do petróleo de 1973 acelerou o processo. Em 1973, o Secretário do Tesouro norte-americano, George Schultz, reuniu-se, no contexto das discussões sobre a nova realidade do sistema monetário internacional, com os ministros de Finanças da Alemanha Ocidental (RFA), Helmut Schmidt, da França, Giscard D'Estaing, e do Reino Unido, Anthony Barber. Mais tarde no mesmo ano, Schultz propôs a inclusão do Japão no grupo e o G5 começou a reunir-se em nível de altos funcionários. Em 1975, idealizado pelo já chanceler federal alemão, Helmut Schmidt, e pelo já presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, em meio à crise econômica nos países centrais, surge, na França, o G6, com a inclusão da Itália, ao qual, um ano depois, se soma o Canadá, a pedido dos EUA, formando o G7 original, com foco

[1607] https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7_en

[1608] Porto Rico, em 1976, Rússia (pré-G8), em 1996, e Bélgica, em 2014 (após a suspensão da cúpula que teria ocorrido em junho do mesmo ano em Sochi, Rússia) sediaram cúpulas do G7.

em políticas econômicas monetárias. A partir de 1977, a então Comunidade Econômica Europeia (CEE) começou a participar do grupo.

O G7 manteve um núcleo conformado pela reunião de Ministros de Finanças, herdeira do G5, ao qual se sobrepôs a estrutura de preparação das cúpulas, onde se discutiam também temas políticos. Essa estrutura era liderada pelos *sherpas*, ou seja, os representantes pessoais dos líderes que, em analogia ao alpinismo nos Himalaias, eram responsáveis por conduzi-los com segurança ao *summit* ("cúpula"). Realizadas uma vez ao ano, as cúpulas do G7 tornaram-se eventos seguidos com grande atenção e expectativa de grandes decisões econômicas e políticas. O G7 teve um claro objetivo de se constituir em diretório da economia mundial.

Na década de 1980, o G7 começou a tratar de temas relativos à paz e à segurança internacionais no contexto da Guerra Fria, como a Guerra Irã-Iraque e a ocupação da Afeganistão pela União Soviética (URSS), além de temas como coordenação de políticas econômicas entre os países do bloco ocidental, segundo o Consenso de Washington, e liberalização do comércio internacional, no contexto das rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI, ou *Financial Action Task Force*, FATF, na sigla em inglês) foi criado para combater a lavagem de dinheiro em 1989[1609].

A partir da década de 1990, ganharam destaque nas cúpulas temas globais transversais como mudança do clima e cooperação internacional. Além dos encontros de ministros de Economia e Finanças e reuniões de chanceleres, em eventos separados das cúpulas anuais, novos encontros ministeriais temáticos foram instituídos.

Em 1991, após o fim da URSS, pela primeira vez, um representante russo, Mikhail Gorbachev foi convidado para conversas à margem da Cúpula de Londres. Em 1994, a Rússia foi convidada a participar das cúpulas do grupo, que funcionou no formato G7+1 até a inclusão formal do país no G8, em 14 de junho de 1997, na Cúpula de Denver, EUA[1610]. A Cúpula de 1998, em Birmingham, foi a primeira Cúpula do G8. Em 24 de março de 2014, o grupo volta a ser o G7 devido à exclusão da Rússia após a anexação da Crimeia.

A partir dos anos 2000, esforços de inclusão de países do mundo em desenvolvimento buscaram aumentar a legitimidade do grupo. Em 2001, foi criada a *New Partnership for African Development* (NEPAD), inaugurando o ¨segmento africano" do G8, a partir de documentos de três presidentes africanos – Abdoulayé Wade, do Senegal, Olusegun Obasanjo, da Nigéria e Thabo Mbeki, da África do Sul – que, em momentos diferentes, demandaram mudanças no relacionamento entre países doadores de ajuda ao desenvolvimento e Estados africanos[1611].

Com as transformações da economia internacional e o crescimento dos países em desenvolvimento, sobretudo no início do novo milênio, o G7/G8 já não podia ignorar a importância de países como China, Índia, Brasil e outros para o funcionamento da economia mundial. Iniciou-se então um processo de aproximação, com convites, a partir de 2003, para que África do Sul, Brasil, China, Índia e México participassem de diálogos à margem das cúpulas do G8. Em 2005, consolida-se o formato G8+5 e, em 2007, na cúpula do G8 liderada pela Alemanha, criou-se o Processo de Heiligendamm, pelo qual o G8+5 desenvolveu, com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), diálogos não negociadores sobre investimentos, inovação, cooperação para o desenvolvimento, e eficiência energética.

A crise, porém, acelerou o processo, e o G20 atropelou o G8+5. Embora a cúpula do G8 em 2008 tenha previsto uma segunda rodada do Processo de Heiligendamm, ele foi abortado com

---

[1609] https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/
[1610] http://www.g7.utoronto.ca/summit/index.htm
[1611] VAN BELLE, Douglas et alli. *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid*.

a elevação do G20 de reunião ministerial a reunião de cúpula, ancorada em processos próprios de preparação espelhados no G7. Devido a divergências ente os membros quanto a uma eventual expansão da membresia, o Processo de Heiligendamm foi concluído em 2009. Desde então, o Brasil participou de várias cúpulas do G7 como convidado, embora não tenha sido chamado desde 2019. Em 2020, Brasil tornou-se membro pleno do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG) e participou de todas as reuniões, preparatórias e plenária, do mecanismo nesse ano. Em 2021, o Brasil participou das duas reuniões plenárias do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG).

O G8 foi duramente criticado pela incapacidade de prevenir e conter a crise sistêmica de 2008. Foi o G20 quem tomou as rédeas da concertação internacional em reação à crise, organizando sua primeira cúpula em Washington, em 2008, para demandar medidas mais rigorosas na regulação do mercado financeiro e do sistema bancário, propostas que haviam sido rejeitadas na cúpula do G8 em 2007, devido à oposição dos EUA. Mais representativo, o G20 passou a ser reconhecido como principal foro para a cooperação econômica internacional.

c) Críticas

Entre as principais críticas ao G7, destacam-se o anacronismo de sua composição e a atuação pouco convincente em temas contrários aos interesses de seus membros. Na época de sua criação, o G7 correspondia a quase dois terços do PIB global; atualmente, se for levada em consideração a paridade do poder de compra (PPP), seria menos de um terço. O G7 exclui as sete maiores economias emergentes[1612] – China, Rússia, Índia, Brasil, Turquia, México e Indonésia (E7). O grupo não tem representantes permanentes do Oriente Médio, da África ou da América Latina.

Quanto a vieses na agenda, o exemplo emblemático é a recusa das medidas propostas na cúpula de 2007 que poderiam ter contido a crise, mas que feriam os interesses dos EUA. O G7 também foi acusado de demora injustificável na disponibilização de vacinas para os países de menor desenvolvimento relativo durante a fase aguda da pandemia de COVID-19 e de leniência quanto à regulação da tributação das megaempresas digitais transnacionais sediadas nos EUA. Há questionamentos quanto ao efetivo engajamento do grupo no apoio à redução das assimetrias entre países, à promoção da igualdade de gênero, à erradicação dos arsenais nucleares. Atualmente, um tema sensível é a demora na transição energética para a substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis nos países desenvolvidos, notadamente a Europa, altamente dependente dos hidrocarbonetos russos.

d) Iniciativas recentes

A partir de 2021, o foro de chanceleres e de ministros do Desenvolvimento tem-se reunido no âmbito do G7, com pautas muito semelhantes às do foro equivalentes do G20: financiamento para o desenvolvimento sustentável no mundo em desenvolvimento, segurança alimentar e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19. Nota-se que o G7 vem sendo revalorizado recentemente, primeiro devido à renovação do engajamento com o grupo feita por Biden (*America is back at the table*) depois de certo afastamento na gestão Trump, enquanto o G20 se encontra dividido diante da invasão russa da Ucrânia: apenas metade do G20 aderiu às sanções impostas à Rússia.

[1612] https://documents1.worldbank.org/curated/en/786391496863791206/pdf/WPS8093.pdf

Boris Johnson propôs o D10, uma coalizão de dez democracias, o G7 mais Austrália, Índia e Coreia do Sul, para expandir o G7 e neutralizar a preponderância chinesa em tecnologias digitais sensíveis, especialmente a 5G, além de vulnerabilidades na oferta no contexto das cadeias globais de valor. Na presidência Biden, os EUA passaram a endossar o D10 como alternativa democrática de expansão do G7 para contrabalançar China e Rússia, membros do G20, mas a proposta não despertou entusiasmo nos demais membros (vide convidados para a Cúpula de 2022).

e) Últimas cúpulas

i. 2022 – Alemanha: *Progress towards an equitable world*

Em 2022, a Alemanha assumiu a presidência rotativa do G7 após o Reino Unido. Para a cúpula, em junho, a presidência alemã convidou os seguintes parceiros, que compartilham dos valores de liberdade e estado de direito: África do Sul, Argentina, Índia, Indonésia e Senegal.

Entre os principais temas e resultados do encontro, deve-se destacar o anúncio pelos membros de apoio à Ucrânia, comprometendo-se a fornecer, pelo tempo que for necessário, apoio financeiro, humanitário, militar e diplomático (sanções à Rússia), além do financiamento do esforço de reconstrução de longo prazo, no montante de US$ 645 milhões.

Também merece destaque a mudança do clima. O G7 anunciou o *Climate Club*, uma ambiciosa resposta global à mudança do clima, com financiamento de US$ 100 bilhões anuais, destacando-se o apoio aos países mais vulneráveis. Além disso, seus membros assumiram a meta inédita de eletricidade de zero carbono até 2023 e renovaram o compromisso com o fim do uso de carvão como combustível.

Outros temas também foram objeto de atenção. Em combate à fome, lançou-se a *Alliance for Global Food Security* (o lançamento ocorreu em reunião dos ministros de Desenvolvimento, em maio de 2022,). A iniciativa conjunta dos membros do G7 e do Banco Mundial consiste em uma plataforma global contra a fome e a desnutrição, comprometida com a abertura dos mercados, o estímulo à produção global de alimentos e o escoamento das safras da Ucrânia. Na seara da segurança energética, assumiu-se compromisso com a transição para o fim da dependência dos hidrocarbonetos russos, a expansão das energias renováveis e o fim dos subsídios a combustíveis fósseis até o fim de 2022. Em saúde pública global, assumiu-se compromisso de disponibilização via *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A) superior ao do ano anterior. Além disso, estabeleceu-se o *G7 Pact for Pandemic Readiness* para a contenção tempestiva de pandemias e decidiu-se acerca do reforço do Fundo Global para a prevenção de HIV/AIDS, tuberculose e malária. Por fim, em relação a valores compartilhados, foi lançado o *Dashboard on Gender Gaps*, estabelecendo-se que a igualdade de gênero é um direito não apenas de homens e mulheres, mas, também, de pessoas trans e não binárias; os membros e países parceiros ainda abordaram o combate à desinformação e ameaças híbridas, à cleptocracia e à corrupção.

ii. 2021 – Reino Unido: *Future of the Seas and Oceans*

Em 2021, sob a presidência do Reino Unido, no tema da saúde pública global, o G7 comprometeu-se a prover mais de um bilhão de doses de vacinas para países em desenvolvimento. Em relação ao meio ambiente, lançou o *G7 Nature Compact*, com metas até 2030 para enfrentar desafios quanto à mudança do clima, perda de biodiversidade e poluição dos oceanos. No que diz respeito especificamente à mudança do clima, os membros comprometeram-se com o fim do uso

do carvão como combustível, tanto nos países membros como nos países em desenvolvimento, mediante financiamento da transição energética. Na seara dos valores compartilhados, o presidente Joe Biden renovou os compromissos dos EUA com os valores do G7, afirmando que "*America is back at the table*". Além disso, decidiu-se a criação do *Gender Equality Advisory Council* (GEAC). Os países ainda assumiram compromisso com a meta de no mínimo 15% de imposto para firmas multinacionais, para evitar evasão tributária. Por fim, o G7 endossou proposta americana chamada *Build Back Better World* (B3W), para mobilizar investimentos em infraestrutura para países em desenvolvimento, com quatro áreas prioritárias: clima, igualdade de gênero, saúde e segurança sanitária; e tecnologia digital. Tratar-se-ia de uma alternativa democrática à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da China.

V. G20

a) Composição

O G20 é um fórum intergovernamental que reúne representantes das grandes economias globais. Seus membros representam mais de 80% do produto interno bruto (PIB), 75% do comércio e 60% da população mundial. O G20 é composto de 19 dentre as maiores economias do mundo, além da União Europeia (UE): África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), França, Japão, Índia, Indonésia, Itália, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. É importante notar que não são as vinte maiores economias: Espanha, Países Baixos e Suíça, que estão entre as vinte, não integram o G20, ao passo que Argentina e África do Sul, hoje, não estão entre as vinte e cinco maiores.

Segundo o próprio G20, é particularmente importante que o número de países envolvidos seja restrito e fixo, para assegurar a efetividade e a continuidade de suas atividades. Não há critério formal para ser membro do G20 e a composição do grupo se manteve a mesma desde seu estabelecimento. Tendo em vista os objetivos do G20, o fundamental é que países e regiões de importância central para o sistema financeiro internacional estejam incluídos, ao lado de elementos como equilíbrio geográfico e representação populacional. A Espanha tem condição particular, sendo o único país não membro que é convidado permanente às reuniões do G20. Outros convidados permanentes incluem a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a União Africana (UA), a *New Partnership for African Development* (NEPAD), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A cada reunião de cúpula, o país que ocupa a presidência do G20 convida outros países, usualmente de sua própria região, que participam em caráter eventual e sem diferenciação em relação aos membros permanentes.

b) Gênese

O G20 é a mais recente dentre uma sequência de iniciativas do pós-Segunda Guerra Mundial que visam à coordenação internacional de políticas econômicas, a exemplo das chamadas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) e do que hoje é a OMC. A origem do que viria a tornar-se o G20 remonta à cúpula de Colônia do G7, em junho de 1999, com seu estabelecimento formal em setembro do mesmo ano, em encontro de ministros de Finanças do G7. Ele foi concebido como resposta a uma série de graves crises econômicas que afetaram mercados emergentes ao longo da década de 1990, como as crises no México, no Leste e no Sudeste Asiático e na Rússia, em razão de seu potencial efeito sistêmico (tiveram, por exemplo, implicações substanciais mesmo nos EUA). Para os ministros de Finanças do G7, o processo de globalização cada vez mais rápido mostrava que as instituições tradicionais, como o FMI, o Banco Mundial e o próprio G7, seriam insuficientes para prover estabilidade financeira, o que levou à concepção de um grupo novo e mais amplo de grandes economias globais, com voz e responsabilidades ampliadas. De acordo com o embaixador Carlos Márcio Cozendey, o objetivo explícito da proposta do G7 era promover o diálogo entre economias sistemicamente importantes para promover o

crescimento econômico estável e sustentável. O objetivo implícito do grupo era buscar a convergência de políticas econômicas a partir da referência dos países desenvolvidos, como forma de evitar a gestação de novas crises na periferia integrada que terminassem por afetar os centros do sistema financeiro internacional.

A primeira reunião oficial do G20 aconteceu em dezembro de 1999, em Berlim, poucos meses após o anúncio oficial da criação do grupo, que incluiria então ministros de Finanças de outros países em suas discussões. O G20 reuniu-se em todos os anos desde então. No decorrer de suas edições, a instância passou a ser foro privilegiado para que as economias emergentes passassem a pressionar por reformas e por transformações na arquitetura financeira internacional.

Haveria uma inflexão com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, quando o presidente dos EUA, George W. Bush, afirmou que o próximo encontro do G20 seria fundamental para encontrar soluções para a crise e propôs a elevação das reuniões ministeriais ao nível de chefes de Estado e de Governo. Em 2008, o Brasil ocupava a presidência do grupo e recebeu a 10ª reunião de ministros da economia e diretores de bancos centrais do G20, em São Paulo, ocasião em que se anunciou que os membros do grupo haviam decidido elevar as reuniões do G20 ao nível de chefes de Estado e de Governo. O resultado seria, ainda em 2008, a Cúpula de Washington, e na terceira cúpula, realizada em 2009, em Pittsburgh, decidiu-se pelo reconhecimento do G20 como fórum central para concertação e cooperação econômica e financeira mundial, substituindo o G7/G8, considerado obsoleto diante dos novos desafios à época. Trata-se de momento distinto do da criação do G20, porque a crise não surge nas economias periféricas, que demonstram resiliência aos seus efeitos imediatos, mas, sim, no centro do sistema financeiro internacional. Em 2011, as cúpulas deixam de ocorrer semestralmente e passam a ser anuais.

c) Objetivos e estrutura

O G20, que tem como foco central a governança econômica global, busca coordenar posições acerca de questões de relevo conexas à economia mundial, como estabilidade financeira internacional, investimentos, emprego, regulação financeira, evasão fiscal, mitigação da mudança do clima, desenvolvimento sustentável e, recentemente, emergências sanitárias.

Desde sua criação, o G20 segue mantendo baixa institucionalidade, isto é, não tem secretariado, pessoal ou orçamento próprio. As deliberações são consensuais e têm caráter político. A presidência do G20 é exercida anualmente por um de seus membros, em rodízio, desde 2010, entre cinco grupos fixos de países, que recebem a prerrogativa de indicar quem organizará a cúpula; o Brasil integra o Grupo 3, ao lado de México e Argentina; os demais grupos têm quatro países cada (a UE não é parte de grupos nem pode presidir o G20). A presidência *pro tempore* (PPT) do G20 estabelece suas prioridades e apresenta os resultados de seus trabalhos na forma de compromissos expostos em documentos como a declaração dos líderes e os planos de ação. As prioridades de cada presidência, ao longo da história do grupo, são reflexo da agenda internacional contemporânea, a exemplo da crise da Zona do Euro, da crise dos refugiados do Oriente Médio, do perigo do terrorismo e, nas últimas edições, da pandemia de COVID-19. Em 2011, na Cúpula de Cannes, decidiu-se pela institucionalização da chamada *troika*, coordenação tripartite entre o atual presidente do G20, o país que exerceu a presidência imediatamente anterior e o país que exercerá a presidência seguinte; o objetivo da *troika* é garantir a continuidade dos compromissos assumidos pelo grupo.

A atuação governamental do G20 está dividida em duas trilhas: a “Trilha de Finanças” (a original, focado na área de finanças, que se detém sobre políticas monetária e fiscal, economia

internacional, regulação financeira e temas conexos) e "a Trilha de '*sherpas*'" (focado em questões socioeconômicas mais gerais). Normalmente acontecem diversos eventos durante o ano: a reunião de cúpula, entre os chefes de Estado e de Governo; os encontros de ministros de Finanças; os encontros dos chamados "*sherpas*", que entabulam negociações com objetivo de alcançar consensos entre os líderes; os grupos de trabalho temáticos; além dos eventos especiais. A cada PPT do G20 cabe, ainda, a organização de reuniões ministeriais em cada uma das áreas de concentração definidas como prioritárias. As reuniões ministeriais organizam-se de forma independente da cúpula, na qual os chefes de Estado e de Governo chancelam alguns dos principais tópicos acordados pelos ministros. Dentro do processo decisório do G20, os grupos de trabalho (GT) têm a incumbência de encabeçar análises pormenorizadas de uma gama de questões internacionais relevantes. Os GT são compostos por especialistas dos países do G20, que abordam pontos específicos conexos à sua agenda mais ampla, fornecendo subsídios às reuniões ministeriais e, por fim, à cúpula. Cada GT é coordenado por um representante do Ministério competente do país que ocupa a PPT do G20.

Nos momentos em que se decidiu pelo estabelecimento do G20, em 1999, e pela sua elevação, em 2008, à instância de cúpula, o mundo passava por crises de repercussão global. Desde então, os temas abordados pelo G20 passaram por significativa expansão, mas a temática econômica manteve importância central no grupo, como indica a "Trilha de Finanças". Essa trilha busca investigar as várias facetas relacionadas a questões econômicas, financeiras, monetárias e tributárias. Em 2022, a Trilha de Finanças contou com seis GTs: GT sobre Conjuntura (*framework working group*); sobre arquitetura financeira internacional; sobre infraestrutura; sobre sustentabilidade financeira (*sustainable finance*); Parceria Global para inclusão financeira; e força tarefa conjunta sobre finanças e saúde. Há também iniciativas sobre regulação financeira e tributação internacional. A expansão do escopo do G20 para incluir temas socioeconômicos mais gerais, como desenvolvimento e segurança expressa-se na proliferação de reuniões ministeriais. Ao longo de 2022, foram realizadas 16 reuniões ministeriais sobre finanças e economia; agricultura; comércio, investimento e indústria; turismo; economia digital; trabalho e emprego; educação; cultura; saúde; empoderamento feminino; meio ambiente e clima; transição energética; multilateralismo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); e combate à corrupção.

Dentro da perspectiva de inclusão e participação mais abrangente, o processo de tomada de decisões no G20 enriqueceu-se, ao longo dos anos, com o envolvimento de "atores sociais", que se reúnem regularmente nos grupos de engajamento do G20. Esses grupos abordam diversas áreas de relevância central para o trabalho do G20. Há também engajamento na promoção de atividades de *think tanks*, universidades e cientistas. Os grupos de engajamento são autônomos e trabalham de forma independente dos governos, enviando recomendações formais à presidência do G20 antes de cada cúpula. Atualmente, há nove grupos de engajamento consolidados, conhecidos por suas siglas:

1) B20: *Business* 20, fórum de diálogo com a comunidade de negócios;
2) C20: *Civil Society* 20, congrega setores da sociedade civil;
3) L20: *Labor* 20, reúne sindicatos e entidades representativas da classe trabalhadora;
4) P20: *Parliamentary 20*, reúne os representantes dos parlamentos dos países do G20;
5) S20: *Science* 20, reúne as Academias de Ciências do G20;
6) T20: *Think tanks* 20, congrega *think tanks* e centros de pesquisa;
7) U20: *Urban* 20, com representantes de 25 cidades dos países do G20, foca em questões como desenvolvimento, trabalho, integração e inclusão social na perspectiva urbana;

8) W20: *Women* 20, busca assegurar a devida atenção a questões de gênero no G20; e
9) Y20: *Youth* 20, busca incentivar jovens cidadãos a expressarem suas posições e ideias aos chefes de Estado e de Governo do G20.

A recente PPT indonésia criou o SAI20 (*Supreme Audit Institutuions* 20, busca promover colaboração entre as entidades de auditoria e controladoria para melhoria da governança econômica). Também na presidência indonésia, lançou-se o R20 (*Religion* 20, que busca evitar o uso de identidades como armas, reduzir ódio entre comunidades e promover respeito entre os povos, culturas e nações), mas que já não consta na programação da Índia. A PPT indiana está propondo um novo grupo – o *Start-Up 20*.

Na PPT saudita, em 2020, deu-se início à Aliança do Setor Privado para o Empoderamento e Progressão da Representação Econômica da Mulher (EMPOWER, na sigla em inglês), que visa acelerar a liderança e o empoderamento das mulheres no setor privado, alavancando sua aliança única entre líderes empresariais e governos nos países do G20. Ela foi lançada no ano anterior na Cúpula de Osaka e inclui 27 membros, do G20 e de países convidados.

d) Contribuições do G20 para a economia internacional

O G20 atua de maneira importante para regulação do sistema financeiro e bancário internacional. Na Cúpula de Washington (2008), um dos desafios era a precária regulação dos sistemas financeiro e bancário, eivados de conflitos de interesse e marcados pelo excesso de alavancagem. Houve, à época, compromisso com a estabilização dos mercados financeiros, por intermédio da padronização de regulações nacionais, com transparência, prudência e inovação. Na Cúpula de Toronto (2010), houve o compromisso de criação de novas regras pelo Comitê de Basileia e pelo FSB, em temas como remuneração de executivos, agências de risco e alavancagem, além da definição de regras de transparência, revisadas pelo FMI e pelo FSB, com enfrentamento a jurisdições não cooperativas. Resultados desse processo incluem Basileia II, 2.5 e III, além de apoio a forças-tarefa contra lavagem de dinheiro e terrorismo e, mais recentemente, no controle e fiscalização de movimentações concernentes a criptoativos.

Outro ponto importante diz respeito às articulações dentro do G20 para a reforma da arquitetura financeira internacional. Em Washington, firmou-se compromisso para governança econômica multilateral aperfeiçoada – na qual o G20 seria o lócus de coordenação de alto nível, e reconheceu-se a necessidade de reformas nas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), assim como da ampliação do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, na sigla em inglês) para emergentes e da padronização contábil. No âmbito da OMC, os países do G20 comprometeram-se com a rejeição do protecionismo e com a conclusão da Rodada Doha. Em 2008, houve acordo pela reforma das cotas do FMI e do Banco Mundial, além da busca de mais transparência na escolha de seus dirigentes; o FSF foi substituído em 2009 pelo FSB, ampliado com emergentes, Espanha e Comissão Europeia. Outro avanço percebido é a atribuição de mais peso aos países emergentes no FMI e no Banco Mundial (reforma das quotas aprovada em 2010 e posta em prática em 2015), além da intenção de reforma do mandato, da missão e da governança do FMI (tamanho e composição de diretoria, diversificação de seu pessoal), ainda permaneça adstrita às declarações, sem medidas e consequências práticas. Também houve a revisão da cesta de moedas do FMI, com a inclusão do renminbi chinês. Para mais detalhes sobre a reforma do sistema financeiro internacional, ver a subseção anterior a respeito. Para mais detalhes sobre a reforma da OMC, ver a seção sobre a OMC neste tomo.

Ademais, o G20 atua na coordenação visando ao crescimento sustentável e à estabilidade econômica. Na Cúpula de Washington (2008), apontou-se a frágil coordenação macroeconômica entre os países e a desaceleração econômica ensejada por crise de confiança nos mercados financeiros. Houve compromisso entre os países com a adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas, com o intuito de promover liquidez, ao mesmo tempo que o FMI e o Banco Mundial apoiariam países em desenvolvimento com recursos, conforme os Objetivos de Desenvolvimento Mundial (ODM) e os Princípios de Monterrey (2002). Foram adotadas medidas como perdão da dívida dos países de menor desenvolvimento relativo e da promoção de infraestruturas limpas e do respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em conexão com esforços para acordo na 15ª Conferência das Partes (COP15) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Copenhague (2009). Na Cúpula de Cannes (2011), houve apoio a medidas para evitar contágio da Crise do Euro e reforçar a governança dos países do bloco, com atenção especial a países como Grécia, Itália e Espanha, além do compromisso em avançar na cooperação em monitoramento e transparência das instituições financeiras regionais, com coordenação de políticas macroeconômicas, a exemplo da criação do Mecanismo Europeu de Estabilização pelo Eurogrupo. Houve, a partir da Cúpula de Brisbane (2014), concordância entre os membros do G20 em instar as instituições financeiras a auxiliar países africanos que sucumbiram à epidemia do Ebola, sobretudo Guiné, Libéria e Serra Leoa, com graves impactos humanitários e econômicos. A atenção à África seria algo que se aprofundaria nas cúpulas seguintes, em processo paralelo ao da ampliação da participação dos emergentes nas instâncias decisórias do G20.

e) Contribuições do G20 para outras áreas

O G20, além das contribuições relativas aos sistemas financeiro e bancário internacional, também passou a atuar, com engajamento cada vez maior ao longo das edições, como foro de concertação política privilegiada para diversos temas de interesse dos membros. Na Cúpula de Pittsburgh (2009), há menção expressa ao tema da sustentabilidade social, com apoio aos países de menor desenvolvimento relativo e compromisso com os ODM, além da definição de ações coordenadas com a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a ONU na garantia da segurança alimentar, que viria a ganhar corpo com medidas como plataformas para monitoramento de preços de alimentos e apoio a diretrizes para pesca, cultivo e exploração florestal responsáveis.

Outros temas de relevo incluem geração de empregos de qualidade, segurança energética com mercado de energia mais transparente e estável, apoio à redução de subsídios para combustíveis fósseis e investimentos em energias limpas, além do desenvolvimento conjunto de capacidades energéticas sustentáveis. Na Cúpula de Cannes (2011), é possível indicar o estabelecimento de força-tarefa do G20 para emprego de jovens e o debate sobre a inter-relação entre mudanças do clima e finanças, com apoio ao Fundo Verde do Clima (GCF, na sigla em inglês) acordado na COP de Durban (2011). Na Cúpula de Antália (2015), tema central foi a assistência aos migrantes, no marco da crise desencadeada pela guerra civil na Síria, com foco no aumento da capacidade para acolher fluxos migratórios e respostas coordenadas. Outro tema a ser abordado com maior profundidade foi a regulação digital, com a busca da proteção à propriedade intelectual e da redução da desigualdade entre os países. O tema da saúde foi abordado com maior ênfase na Cúpula de Buenos Aires (2018), que mencionou o fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde e a articulação internacional, com foco na coordenação de ações pela OMS ante questões

sanitárias transnacionais. A crise sanitária da pandemia de COVID-19 deu maior projeção ao tema. A Cúpula de Riade (2020), feita de forma virtual, teve a saúde como tema central, com definição de ações financeiras, sociais e tecnológicas para combate coordenado à pandemia.

f) Brasil e G20

O Brasil atua de forma construtiva no G20, defendendo o aprimoramento da governança econômica mundial por meio da regulação financeira e a da reforma das instituições financeiras internacionais, com vistas a torná-las mais representativas da economia mundial contemporânea, em que os países em desenvolvimento possuem crescente relevância. O País assumirá a PPT do G20 em 2024, depois de Índia (2023). Para a importância do Brasil no processo de consolidação do G20, ver a subseção sobre a gênese do fórum. Para os benefícios do processo de reforma do sistema financeiro internacional para o Brasil, ver a seção anterior sobre esse sistema.

g) Síntese das Cúpulas do G20 (2008-2020)

i. EUA – Washington (2008)

<u>Desafios:</u>

1) Crise financeira global, tendo como causas:
    a. Regulação precária (conflitos de interesse e excesso de alavancagem);
    b. Coordenação macroeconômica fraca.
2) Desaceleração econômica puxada pelos mercados financeiros (crise de confiança).

<u>Compromissos:</u>

1) Estabilização dos mercados financeiros:
    a. Padronização de regulações nacionais, conciliando transparência, prudência e inovação;
    b. Melhoria da governança econômica multilateral:
        i. G20 como lócus de coordenação de alto-nível;
        ii. Reforma das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial);
        iii. Ampliação da participação de países emergentes no FSF;
        iv. Padronização de padrões contábeis;
        v. Rejeição ao protecionismo, no âmbito da OMC;
        vi. Defesa da conclusão da Rodada Doha.
2) Adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas para prover liquidez e apoio do FMI e do Banco Mundial a países em desenvolvimento com recursos, em linha com os ODM e os princípios de Monterrey (2002).

ii. Reino Unido – Londres (2009)

<u>Desafios:</u>

1) Aprofundamento da crise financeira global com transbordamento para a economia real, gerando desemprego;
2) Sustentabilidade fiscal, social e ambiental da retomada econômica.

Compromissos:

1) Estabilização dos mercados financeiros:
    a. Padronização de regulações nacionais, conciliando transparência, prudência e inovação;
    b. Melhoria da governança econômica multilateral:
        i. Implementação das reformas de cotas do FMI e do Banco Mundial, acordadas em 2008;
        ii. Maior transparência na escolha dos dirigentes do FMI e do Banco Mundial;
        iii. Substituição do FSF pelo FSB, que passa a incluir emergentes, Espanha e Comissão Europeia;
        iv. Proposição de regras mais rígidas de regulação financeira;
        v. Coordenação do GSB e do FMI para monitoramento de riscos sistêmicos;
        vi. Na OMC, compromisso dos membros de não promover desvalorizações cambiais competitivas nem outras medidas protecionistas;
        vii. Comunicação trimestral das medidas econômicas à OMC;
        viii. Mobilização de US$ 250 bilhões ao comércio, via bancos e agências de exportação;
        ix. Defesa da Rodada Doha.
    c. Políticas fiscais e monetárias expansionistas para garantir crédito e liquidez
        i. US$ 1 trilhão em estímulos pelos países;
        ii. US$ 1,1 trilhão em estímulos pelo FMI e bancos multilaterais de desenvolvimento (reforço de US$ 850 bilhões), via instrumentos como Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) e o novo instrumento Linha de Crédito Flexível.
2) Sustentabilidade da retomada econômica:
    a. Eixo econômico: monitoramento das políticas expansionistas para que não elevem muito a inflação;
    b. Eixo social: medidas de apoio aos países mais pobres (perdão da dívida, Fundo de Resposta Social Rápida do Banco Mundial, US$ 6 bilhões em empréstimos flexíveis para países pobres);
    c. Eixo ambiental: promoção de infraestrutura limpa; respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; esforços para acordo na COP15 (Copenhague).

iii. EUA – Pittsburgh (2009)

Desafios:

1) Transformar estabilização de curto prazo em crescimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Compromissos:

1) Sustentabilidade econômica:
    a. Arcabouço para crescimento forte e equilibrado:
        i. Apoio fiscal e monetário ao setor financeiro compatível com a estabilidade de preços;

ii. Formação de poupança (pública e privada) para viabilizar retirada segura de estímulos;
iii. Equilíbrio de transações correntes;
iv. Fortalecimento de financiamento doméstico, no caso de países com grandes superávits externos;
v. Apoio a reformas estruturantes;
vi. Compartilhamento de experiências e preocupações com FMI;
vii. Adoção de políticas econômicas com objetivos comuns.

b. Fortalecimento do sistema regulatório financeiro internacional:
   i. Apoio ao FSB na implementação de normas mais rigorosas em temas como derivativos, agências de risco, fundos de hedge, alavancagem (revisão de Basileia II), transparência de mercados financeiros e *commodities*, remuneração de gestores e arbitragem financeira;
   ii. Apoio ao Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF) contra jurisdições não cooperativas, como paraísos fiscais, no combate à lavagem de dinheiro, terrorismo e corrupção.

c. Modernização das instituições globais:
   i. Atribuição de mais peso aos emergentes (FMI: ao menos 5% das cotas para sub-representados; Banco Mundial: 1,46% da participação acionária, na próxima revisão);
   ii. Reforma do mandato, missão e governança do FMI e dos bancos de desenvolvimento;
   iii. Promoção de economia aberta e global;
   iv. Retificação de eventuais medidas contrárias às regras da OMC;
   v. Compromisso para a conclusão, avançando nos temas de facilitação de comércio, acesso a mercados não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), agricultura e serviços.

2) Sustentabilidade social:

a. Apoio aos países mais vulneráveis:
   i. Uso do sistema de monitoramento da ONU;
   ii. Promoção de empréstimos facilitados (FMI) e projeto de alívio à pobreza (Banco Mundial);
   iii. Compromissos de Gleneagles (perdão da dívida);
   iv. Compromisso com ODM (assistência oficial contra pobreza);
   v. Garantia da segurança alimentar, em coordenação com FAO, PMA e ONU;
   vi. Viabilização de acesso à energia e de sua sustentabilidade;
   vii. Inclusão digital da população pobre;
   viii. Apoio a pequenas e média empresas;
   ix. Combate a subornos e ilícitos transnacionais na transferência de recursos para países em desenvolvimento.

b. Geração de empregos de qualidade:
   i. Treinamento de desempregados;
   ii. Educação de qualidade;
   iii. Investimento em inovação e em infraestruturas limpas.

3) Sustentabilidade ambiental:

a. Segurança energética:

i. Aprimoramento da transparência e estabilidade do mercado de energia, com apoio de OPEP, AIE e IOSCO.

b. Mudança do clima:

i. Apoio à redução de subsídios para combustíveis fósseis com apoio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Agência Internacional de Energia (AIE), Banco Mundial e OCDE;

ii. Investimentos em energias limpas;

iii. Transferência de tecnologias e desenvolvimento conjunto de capacidades energéticas sustentáveis;

iv. Apoio aos princípios da CQNUMC, incluindo responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

iv. Canadá – Toronto (2010)

Desafios:

1) Avançar na implementação da agenda de crescimento sustentável lançada em Pittsburgh.

Compromissos:

1) Sustentabilidade econômica:

a. Reforma do sistema financeiro:

i. Avanços localizados, como o Mecanismo Europeu de Estabilização e a reforma do sistema financeiro dos EUA;

ii. Reforma global deve avançar em quatro pilares:

1. Criação de novas regras pelo Comitê de Basileia e pelo FSB, nos temas elencados em Pittsburgh (remuneração de executivos, agências de risco, alavancagem etc.);
2. Apresentação de propostas de supervisão financeira pelo FSB aos ministros da economia do G20;
3. Apresentação de regras pelo FSB sobre como lidar com risco moral de instituições cuja falência traz riscos sistêmicos; e
4. Regras de transparência, com revisão de FMI e FSB, e enfrentamento a jurisdições não cooperativas, como paraísos fiscais.

b. Reforma das instituições financeiras internacionais:

i. Apoio à transferência de 4,59% do poder de voto no Banco Mundial para países em desenvolvimento (3,13 pontos percentuais a mais do já pactuado em Pittsburgh), levando-os a perfazerem 47,19% do total;

ii. Apoio à transferência de 6,07% das cotas da Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês) para países em desenvolvimento, totalizando 39,48%;

iii. Apoio à conclusão da reforma das cotas do FMI;

iv. Apoio à reforma da diretoria do FMI (tamanho, composição) e diversificação de seu pessoal;

v. Apoio a novos mecanismos de empréstimo do FMI (NAB, na sigla em inglês);

vi. Apoio financeiro aos bancos multilaterais de desenvolvimento: Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

c. Combate ao protecionismo e apoio ao investimento:
    i. Apoio ao monitoramento, pela OMC, OCDE e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), de medidas restritivas contrárias às regras multilaterais;
    ii. Defesa da conclusão da Rodada Doha.
d. Combate à corrupção: Apoio à ratificação da Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês).

2) Sustentabilidade social:
    a. Geração de empregos;
    b. Treinamento profissional;
    c. Aprimoramento das redes de proteção social;
    d. Apoio à reconstrução do Haiti, após terremoto, inclusive perdão de toda sua dívida externa.
3) Sustentabilidade ambiental:
    a. Compromisso com os princípios da CQNUMC.

v. Coreia do Sul – Seul (2010)

<u>Desafios:</u>

1) Protecionismo;
2) 2) Crescimento conjunto e sustentado.

<u>Compromissos:</u>

1) Manutenção de uma economia global aberta:
    a. Combate a desvalorizações competitivas;
    b. Defesa da rodada Doha.
2) Implementação de reformas e assistência aos mais vulneráveis:
    a. Reforma das instituições financeiras internacionais (mais peso para os emergentes nas cotas e na governança);
    b. Complementar os ODM, assistência aos países em desenvolvimento;
    c. Apoio a inclusão financeira de populações pobres;
    d. Garantia da segurança alimentar;
    e. Combate a corrupção (plano de ação anunciado).

vi. França – Cannes (2011)

<u>Desafios:</u>

1) Aumento do desemprego, insegurança alimentar e mudança do clima;
2) Tensões na Europa (Crise do Euro);
3) Desequilíbrios econômicos.

<u>Compromissos:</u>

1) Apoio ao plano de ação para criação de empregos:
    a. Dimensão social da globalização;
    b. Força-tarefa do G20 para emprego de jovens;

c. Aumento da produtividade e proibição de restrições à exportação de alimentos para fins humanitários (exemplo: comprados pelo PMA);
d. Discussão sobre interrelação entre finanças e mudança do clima; apoio ao GCF acordado em Durban e à CQNUMC.

2) Apoio a medidas para evitar contágio da Crise do Euro e reforçar governança:
   a. Rediscussão da dívida da Grécia pela Comissão Europeia;
   b. Monitoramento da situação na Itália pelo FMI;
   c. Avanço na cooperação em monitoramento e transparência das instituições financeiras regionais e multilaterais para aumentar a estabilidade do sistema financeiro internacional.
3) Reforma do sistema e das instituições financeiras internacionais e adoção de políticas macroeconômicas coordenadas:
   a. Reforma das instituições financeiras internacionais, inclusive com revisão cesta de moedas do FMI e SDR em 2015;
   b. Emprego da política monetária contra pressões inflacionárias;
   c. Defesa do regime de câmbio flutuante;
   d. Reformas estruturais;
   e. Condenação do protecionismo:
      i. OMC, UNCTAD e OCDE encarregados de monitorar políticas adotadas;
      ii. Compromisso de conclusão da Rodada Doha.
   f. Acesso facilitado a recursos do FMI (PLL, na sigla em inglês) a países com bons fundamentos para lidar com pressões externas;
   g. Personalidade jurídica e autonomia financeira ao FSB;
   h. Apoio às recomendações da Organização Internacional de Valores Mobiliários (IOSCO, na sigla em inglês) para lidar com volatilidade de *commodities* e derivativos;
   i. Decisão de que G20 deverá ser grupo informal e formalização da *troika* (coordenação entre presidência atual, passada e futura do G20).

vii. México – Los Cabos (2012)

<u>Desafios:</u>

1) Aumento da instabilidade econômica mundial, com destaque para a Crise do Euro.

<u>Compromissos:</u>

1) Apoio a medidas de estabilização da economia mundial:
   a. Reformas e políticas de estabilização financeira pela Espanha e Grécia;
   b. Criação do Mecanismo Europeu de Estabilização pelo Eurogrupo;
   c. Investimentos em educação, inovação e infraestrutura por países com espaço fiscal e com apoio de bancos multilaterais de desenvolvimento;
   d. Política monetária expansionista;
   e. Aumento da poupança doméstica;
   f. Maior exposição do renminbi às regras de mercado;
   g. Reformas tributárias que aumentem produtividade, criem empregos, incentivem a inovação e a sustentabilidade.
2) Geração de empregos de qualidade e garantia de proteção social:

   a. Extensão de mandato por um ano da força-tarefa para empregos para jovens;
   b. Apoio a medidas para treinamento profissional;
   c. Avançar na igualdade de gênero (salários, cargos).
3) Garantir abertura comercial e investimentos:
   a. Defesa das regras multilaterais do comércio, reiterando declaração de Cannes (monitoramento por OCDE, UNCTAD e OMC; compromisso com a Rodada Doha);
   b. Inclusão de países em desenvolvimento em cadeias de valor.
4) Fortalecimento da arquitetura financeira internacional:
   a. US$ 450 bilhões disponibilizados para o FMI;
   b. Compromisso em implementar a reforma das quotas aprovada em 2010;
   c. Compromisso de revisão da fórmula das quotas.
5) Reformar o setor financeiro e promover inclusão financeira:
   a. Apoio a medidas sugeridas pelo FSB (regras de liquidez de Basiléia [II, 2.5 e III], *shadow banking*, grandes instituições que impliquem riscos sistêmicos ["*too big too fail*"] e derivativos);
   b. Aumento da competição entre agências de risco;
   c. Combate à sonegação fiscal;
   d. Apoio à GAFI/FATF, contra lavagem de dinheiro, terrorismo, etc.;
   e. Apoio à educação e à inclusão financeiras, com apoio especial a jovens e mulheres.
6) Redução da volatilidade de preços de *commodities* e garantir segurança alimentar:
   a. Plataformas para monitoramento de preços de alimentos da agricultura tropical, mitigando riscos (mais transparência e menos imprevisibilidade);
   b. Apoio a diretrizes para pesca, terra e exploração florestal responsáveis;
   c. Apoio, como previsto em Cannes, a restrições ao comércio de alimentos para fins humanitários;
   d. Apoio à adaptação da agricultura à mudança do clima (projetos-piloto na África Subsaariana);
   e. Comprometimento com aumento da transparência dos mercados de energia, sobretudo petróleo, gás e carvão.
7) ODM:
   a. Investimento público, privado e de bancos multilaterais em infraestrutura urbana, sobretudo em grandes cidades;
   b. Apoio a estudos para prevenção de desastres;
8) Promoção de crescimento inclusivo e verde, respeitando as prioridades e capacidades nacionais:
   a. Apoio aos compromissos da Rio+20;
   b. Apoio à operacionalização do GCF.
9) Fortalecimento do combate à corrupção
   a. Apoio ao plano de ação de Seul;
   b. Apelo à ratificação da UNCAC;
   c. Extensão do mandato do GT anticorrupção até 2014.

viii. Rússia – São Petersburgo (2013)

Desafios:

1) Crescimento fraco;
2) Desemprego, sobretudo entre os jovens;
3) Investimento insuficiente;
4) Endividamento público;
5) Volatilidade dos mercados e riscos sistêmicos;
6) Mudança do clima.

Compromissos:

1) Coordenação de ações para crescimento econômico:
    a. Ampliação do comércio multilateral:
        i. Apoio à conclusão, em Bali, de um acordo de facilitação de comércio;
        ii. Apoio ao aprofundamento de estudos das cadeias globais de valor e seu impacto para a indústria;
        iii. Apoio à conclusão da Rodada Doha;
        iv. Monitoramento das práticas comerciais por OMC, OCDE e UNCTAD.
    b. Combate à evasão de divisas:
        i. Desafio da tributação na era da economia digital;
        ii. Apoio à adesão dos países à Convenção Multilateral de Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Tributários;
        iii. Apoio à iniciativa da OCDE Agentes Fiscais sem fronteiras, focada no reforço das capacidades arrecadatórias de países em desenvolvimento.
    c. Reforço das instituições financeiras internacionais:
        i. Reforma das cotas do FMI;
        ii. Cooperação entre FMI e arranjos regionais (como defendido em Cannes).
    d. Combate à corrupção:
        i. Apoio à adesão à UNCAC e à Convenção Antissuborno da OCDE;
        ii. Criação de rede para compartilhamento de informações sobre servidores corruptos;
        iii. Defesa da independência do Judiciário.
2) Apoio à criação empregos de mais qualidade:
    a. Treinamento profissional;
    b. Melhoria da remuneração;
    c. Incentivos tributários;
    d. Extensão do mandato da força-tarefa do G20 para emprego entre os jovens.
3) Apoio a investimentos de longo prazo:
    a. Parcerias público-privadas;
    b. Pequenas e médias empresas;
    c. Reformas internas e responsabilidade fiscal para evitar volatilidade.
4) Apoio a uma política monetária responsável:
    a. Fomentar crescimento sem descuidar da dívida;
    b. Revisão conjunta do Banco Mundial e do FMI de diretrizes para administração da dívida pública.
5) Regulação financeira:

a. Reconhecimento de diversos avanços (Brasileia III, derivativos, *shadow banking*, grandes instituições financeiras);
b. FSB oficialmente instalado com personalidade jurídica;
c. Apoio ao monitoramento da adesão dos países aos padrões de Basileia III;
d. Apoio aos padrões do GAFI/FATF contra terrorismo e lavagem de dinheiro;
e. Mercados de energia e *commodities* mais previsíveis, regulados (derivativos) e transparentes.

6) Apoio a energias limpas e acordos multilaterais:
   a. Energias limpas:
      i. Parceria Global da Bioenergia;
      ii. Apoio a infraestruturas limpas;
      iii. Apoio ao uso de instrumentos financeiros a favor da sustentabilidade (finanças do clima).
   b. Acordos multilaterais:
      i. Convenção do Clima e Protocolo de Quioto;
      ii. Apoio a um acordo vinculante na COP21 (Paris).

ix. Austrália – Brisbane (2014)

<u>Desafios:</u>

1) Crescimento lento e desemprego;
2) Riscos econômicos persistentes;
3) Epidemia de ebola na África.

<u>Compromissos:</u>

1) Apoio a medidas para promoção de crescimento e geração de empregos:
   a. Fomento à infraestrutura, inclusive com apoio da iniciativa privada:
      i. Iniciativa Global de Infraestrutura;
      ii. *Hub* Global de Infraestrutura.
   b. Incentivo à participação de países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor:
   c. Combate à desigualdade de gênero:
      i. Redução da diferença salarial em 25%, até 2025.
   d. Inclusão financeira:
      i. Redução do custo das remessas de dinheiro para o exterior.
2) Apoio aos avanços regulatórios:
   a. Aprimoramento constante da regulação financeira;
   b. Monitoramento da reestruturação de dívidas soberanas;
   c. Aprimoramento do plano de OCDE-G20 sobre erosão da base tributária e remessa de lucros (BEPS, na sigla em inglês);
   d. Apoio ao plano de ação anticorrupção;
   e. Aprimoramento das instituições financeiras internacionais:
      i. Reconhecimento da participação dos emergentes no FSB;
      ii. Reforma das quotas do FMI;
      iii. Aumento de recursos disponíveis ao FMI.
   f. Fortalecimento da OMC:

i. Recuperação do prestígio da OMC;
ii. Reconhecimento da importância do entendimento entre EUA e Índia para aprovação do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC);
iii. Compromisso com implementação do Pacote de Bali;
iv. Defesa da retomada da Rodada de Doha.

g. Promoção da colaboração energética:
   i. Princípios do G20 sobre colaboração energética;
   ii. Plano de Ação para colaboração voluntária em eficiência energética.

h. Mudança do clima:
   i. Apoio à UNFCCC;
   ii. Apoio à adoção de novo protocolo na COP21, em Paris (o que viria a ser o Acordo de Paris);
   iii. Convite às partes da UNFCCC a apresentarem suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs, na sigla em inglês);
   iv. Mobilização de recursos financeiros, como o GCF.

3) Apoio à resposta coordenada à epidemia de ebola Serra Leoa, Libéria e Guiné:
   a. Apelo para que instituições financeiras internacionais ajudem os países afetados a lidarem com os impactos econômicos da epidemia e por outras crises humanitárias.

x. Turquia – Antália (2015)

<u>Desafios:</u>

1) Crescimento lento e desemprego;
2) Sustentabilidade;
3) Crise migratória;
4) Economia digital;
5) Terrorismo.

<u>Compromissos:</u>

1) Políticas econômicas consistentes:
   a. Política fiscal expansionista, mas equilibrada com sustentabilidade da dívida;
   b. Reformas estruturais;
   c. Rejeição do protecionismo;
   d. Políticas sociais (educação, trabalho) voltadas à inclusão;
   e. Apoio à infraestrutura (parcerias público-privadas, empréstimos de bancos multilaterais, financiamento baseado em ativos);
   f. Apoio a pequenas e médias empresas;
   g. Promoção do comércio global; monitoramento da OCDE, OMC e UNCTAD sobre medidas restritivas de comércio; cadeias globais de valor devem ser mais inclusivas; Apoio à implementação do Pacote de Bali (incluindo o AFC) e ao avanço da Agenda de desenvolvimento de Doha;
   h. Reforço da resiliência financeira, conclusão do padrão internacional comum sobre capacidade total de absorção de perdas (TLAC, na sigla em inglês);
   i. Apoio aos trabalhos do BEPS do G20-OCDE com vistas à modernização do sistema tributário internacional;

j. Apoio à implementação do Plano de ação anticorrupção do G20 (2015-2016), aos Princípios Anticorrupção do G20 sobre dados abertos e aos Princípios do G20 para Promoção da Integridade em Licitações Públicas;
k. Apoio à implementação da reforma das cotas do FMI acordadas em 2010 e da cesta de moedas que compõem os SDR;
l. Ação conjunta para reestruturação da dívida pública.

2) Compromissos internacionais devem ser seguidos:
    a. Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba;
    b. Acordo de Paris:
        i. Países do G20 encaminharam suas NDCs pretendidas;
        ii. Capacidades nacionais; responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
        iii. Transferência de tecnologias;
        iv. Financiamento da adaptação.
    c. Erradicação da pobreza;
    d. Segurança alimentar;
    e. Previsibilidade do mercado de energia.
3) Assistência aos migrantes:
    a. Coordenação das respostas;
    b. Assistência em educação, saúde e emprego;
    c. Aumentar capacidade para receber fluxos migratórios.
4) Desenvolvimento da regulação digital:
    a. Proteção à propriedade intelectual;
    b. Redução da distância entre os países;
    c. Proteção à privacidade das pessoas.
5) Condenação, em declaração à parte, aos atentados terroristas em Paris e Ancara (2015):
    a. Apoio às resoluções do CSNU e à estratégia global de combate ao terrorismo da ONU;
    b. Apoio à adoção das diretrizes do GAFI/FATF sobre combate ao financiamento do terrorismo.

xi. China – Hancheu (2016)

<u>Desafios:</u>

1) Recuperação econômica com crescimento mais lento do que o desejável;
2) Persistência da volatidade do mercado financeiro e dos preços das *commodities*;
3) Lento crescimento do comércio e investimentos, da produtividade e do emprego;
4) Tensões geopolíticas, refugiados, terrorismo e conflitos.

<u>Compromissos:</u>

1) Apoio aos novos catalizadores do crescimento:
    a. Economias mais inovadoras:
        i. Investimento em ciência e tecnologia;
        ii. Aproveitar a Nova Revolução Industrial (exemplo: *IoT*);
        iii. Fontes de energia diversificadas;
        iv. Valorização do empreendedorismo.
    b. Economias mais sustentáveis:

i. Apoio à Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba;
ii. Fontes de energia mais limpas;
iii. Construção de infraestruturas resilientes.

2) Articular as diferentes necessidades:
   a. Políticas de curto prazo com sustentabilidade fiscal:
      i. Reformas estruturais que respeitem peculiaridades nacionais;
      ii. Articulação em tributação para evitar evasão (BEPS, do G20-OCDE);
      iii. Apoio à discussão do Clube de Paris sobre dívida soberana;
      iv. Apoio à conclusão da fixação dos parâmetros de Basileia III, sobre exigências de capital no setor bancário;
      v. Apoio aos estudos conjuntos entre FMI, BIS e FSB, sobre parâmetros macroprudenciais.
   b. Ativação da demanda com reformas para melhorar a produtividade;
   c. Necessidades sociais com sustentabilidade ambiental;
   d. Combate ao terrorismo;
   e. Apoio ao GAFI/FATF;
   f. Combate à corrupção: Apoio à UNCAC e seus mecanismos de revisão.
3) Rejeição ao protecionismo:
   a. Incentivo ao comércio:
      i. Trabalho pós-Nairóbi deve continuar em agricultura (acesso a mercado, apoio doméstico e subsídio à exportação), serviços e propriedade intelectual
      ii. ACF deve ser ratificado em 2016.
   b. Incentivo aos investimentos: investimento em infraestrutura, envolvendo iniciativa privada, inclusive pequenas e médias empresas.
4) Geração de oportunidades:
   a. Atenção especial a mulheres e jovens, em oportunidades como integração às cadeias globais de valor;
   b. Redução da pobreza: valorização da agricultura familiar, gerando renda e garantindo segurança alimentar;
   c. Incentivos a pequenas e médias empresas em áreas como e-commerce;
   d. Inclusão digital com proteção de dados;
   e. Reforma das instituições financeiras internacionais;
   f. G20 comemora a implementação da reforma das cotas aprovada em 2010 e a inclusão do renminbi na cesta de moedas do FMI;
   g. Promoção da industrialização na África e nos países mais pobres.

xii. Alemanha – Hamburgo (2017)

<u>Desafios:</u>

1) Crescimento ainda fraco;
2) Aprimoramento financeiro e sanitário, resiliência mundial;
3) Aumento da sustentabilidade;
4) Assunção de responsabilidades.

<u>Compromissos:</u>

1) Políticas econômicas para múltiplos temas:

a. Políticas monetária e fiscal sustentáveis;
b. Reformas estruturais;
c. Promoção de comércio conforme regras multilaterais; discussão de e-commerce na OMC; promoção de investimentos;
d. Revisão dos excessos de capacidades da indústria siderúrgica;
e. Cadeias globais de valor devem ser promovidas respeitando padrões sociais, trabalhistas e ambientais;
f. Economia digital:
    i. E-gov, inclusão digital, reduzindo desigualdades (etárias, de gênero, geográficas);
    ii. Tecnologias seguras, transparentes, eficientes, aderentes às regras de propriedade intelectual e de privacidade;
    iii. Criação de empregos novos e melhores, com treinamento e educação; apoio a políticas sociais que garantam transição de empregos.

2) Regulação financeira, reforma das instituições financeiras internacionais, cooperação tributária e sanitária:
    a. Concluir regras de Basileia III e monitoramento pelo FSB da implementação de reformas financeiras nacionais;
    b. Compromisso de revisão de cotas do FMI na reunião de revisão de 2019;
    c. Apoio à implementação da BEPS (contra evasão fiscal);
    d. Apoio à construção de capacidades para lidar com emergências sanitárias e ao papel coordenador da OMS.
3) Adoção de medidas conforme Agenda 2030 e plano de ação de Adis Abeba:
    a. Promoção de investimentos em energia limpa, inclusive com apoio de bancos multilaterais;
    b. Saída dos EUA do Acordo de Paris, mas compromisso em ajudar países a reduzir suas emissões; países do G20 afirmam que o Acordo de Paris é irreversível;
    c. Empoderamento de mulheres (trabalho, violência doméstica, direitos de propriedade, empreendedorismo);
    d. Emprego rural de jovens, sobretudo na África, transparência dos mercados de alimentos para garantir segurança alimentar e estabilidade de preços;
    e. Uso sustentável da água;
    f. Redução de rejeitos marítimos.
4) Apoio a iniciativas para assumir responsabilidades mundiais:
    a. África: parcerias em investimentos; harmonização com Agenda 2063 da União Africana;
    b. Migrantes: população deslocada é pressão, mas pode trazer benefícios se o deslocamento for feito de forma segura e organizada; apoio de Organização Internacional para as Migrações (OIM), Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), OIT;
    c. Combate à corrupção:
        i. Apoio à UNCAC;
        ii. Combate à corrupção relacionada ao tráfico de animais;
    d. Combate ao terrorismo: Apoio às ações da GAFI/FATF e à Resolução 2309 (2016) do CSNU.

xiii. Argentina – Buenos Aires (2018)

Desafios:

1) Futuro do trabalho;
2) Infraestrutura;
3) Futuro da alimentação;
4) Redução da desigualdade de gênero;
5) Resiliência econômica;
6) Resiliência sanitária;
7) Sustentabilidade.

Compromissos:

1) Apoio a medidas que permitam gerar empregos de qualidade e reduzir desigualdade:
    a. Inovação para gerar novos trabalhos; transição acompanhada de políticas sociais;
    b. Educação de qualidade;
    c. Incentivar pequenas e médias empresas.
2) Melhoria o financiamento da infraestrutura.
    a. Classificação de infraestrutura como uma classe de ativo;
    b. Aprimoramento da mitigação de risco de mecanismos de financiamento.
3) Redução da fome com oferta sustentável:
    a. Uso sustentável do solo e da água;
    b. Formação de cadeias agroalimentares globais de valor;
    c. Conjugar práticas tradicionais com novas tecnologias.
4) Redução da lacuna de gênero na força de trabalho em 25% até 2025.
5) Políticas econômicas, regulação e outros:
    a. Políticas fiscal e monetária para estimular economia, sem descuidar da dívida;
    b. Compromisso com reforma das cotas do FMI na revisão de 2019;
    c. Apoio à implementação da BEPS;
    d. Compromisso de regular criptoativos, em linha com padrões da GAFI/FATF, contra terrorismo e lavagem de dinheiro;
    e. Investimento e comércio livre;
    f. Combater corrupção; apoio a princípios de governança de empresas estatais; apoio à Convenção da OCDE de combate ao suborno de servidores públicos;
    g. Repúdio ao terrorismo; cooperação contra uso de redes sociais por terroristas;
    h. Apoio a migrantes com ajuda da OIM e do ACNUR.
6) Fortalecer sistemas nacionais de saúde e articulação internacional:
    a. Sistemas de saúde eficientes;
    b. OMS deve coordenar ações em face de questões sanitárias transnacionais.
7) Medidas de estímulo econômico devem ser compatíveis com redução de emissões.

xiv. Japão – Osaka (2019)

Os desafios e compromissos anunciados no Japão tiveram poucas diferenças em relação à cúpula anterior, com três exceções:

1) Criptoativos: conclusão de que os criptoativos não representam, por ora, riscos à economia mundial, mas continuarão a ser monitorados pelo FSB;

2) Pesca ilegal e não notificada: indicação de que esse tipo de prática representa uma ameaça para a sustentabilidade dos oceanos;
3) Comércio digital: compromisso (declaração à parte) de negociação de regras para o comércio digital na OMC.

xv. Arábia Saudita – Riade (2020)

Realizada virtualmente. Precedida de encontro extraordinário virtual em março de 2020.

Desafios:
1) Pandemia de COVID-19;
2) Crescimento sustentável;
3) Redução de desigualdades.

Compromissos:
1) Coordenação de ações econômicas e sanitárias:
    a. Apoio à adesão ao mecanismo COVAX Facility;
    b. Apoio financeiro via bancos multilaterais para acesso a kits de testes;
    c. Extensão da suspensão do serviço da dívida externa de determinados países;
    d. Transparência sobre dívida; FSB deve monitorar respostas econômicas à pandemia;
    e. Aumento da resiliência para enfrentamento de pandemias, inclusive aprimorando transparência nas informações;
    f. Comércio deve continuar aberto;
    g. Cadeias de suprimento e transporte devem ser garantidos.
2) Promoção da inovação e do investimento:
    a. Arquitetura financeira internacional deve ser revista;
    b. Promoção de investimento em infraestrutura;
    c. Inovações financeiras responsáveis, seguindo parâmetros da GAFI/FATF;
    d. Combater a corrupção; apoio convenção OCDE;
    e. Tributação seguindo BEPS (OCDE-G20);
    f. Água acessível e confiável para todos;
    g. Segurança alimentar, com reforço da eficiência e da resiliência dos sistemas;
    h. Apoio às conferências das partes do clima e da biodiversidade;
    i. Apoio à plataforma da economia circular do carbono;
    j. Apoio à transição energética na lógica dos 3E+S: *energy security, economic efficiency, environment and security*.
3) Apoio à Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba:
    a. Crescimento inclusivo e geração de empregos; monitoramento de eventuais práticas desumanas por OIT e OCDE;
    b. Empoderamento feminino; acesso a cargos de liderança ampliado; redução da diferença de acesso a mercado em 25% até 2025;
    c. Educação; assegurar continuidade do ensino, na pandemia;
    d. Turismo; auxiliar recuperação do setor, no contexto da pandemia;
    e. Migração e deslocamentos forçados; abordagem humanitária e enfrentamento das causas do deslocamento, com apoio de OIM e ACNUR.

h) Presidência *pro tempore* da Itália, 2021

A presidência italiana do G20, iniciada em dezembro de 2020, é marcada por um contexto de múltiplas dificuldades de âmbito global. De início, cita-se a pandemia de COVID-19, com impactos profundos na saúde em todo o planeta, além de consequências sociais, comerciais e econômicas, que agravaram problemas já existentes, como a mudança do clima e a desigualdade, óbices à prosperidade e ao crescimento global em todo seu potencial. O processo de globalização faz com que os problemas locais se convertam rapidamente em desafios globais; por outro lado, a reação aos problemas também é coordenada globalmente, com intercâmbio de boas práticas e desenvolvimento de ferramentas e tecnologias eficientes, inovadoras e sustentáveis. Assim, em um mundo cada vez mais interconectado, a ideia de multilateralismo ganha contornos cada vez mais concretos, com o G20 atuando como principal instância de cúpula entre chefes de Estado e de Governo para contribuir para a retomada do desenvolvimento.

A Cúpula de Roma buscou garantir resposta internacional rápida à pandemia, com facilitação do acesso a diagnósticos, tratamentos e vacinas, ao mesmo tempo que se busca construir um mundo capaz de enfrentar com resiliência choques sanitários similares no futuro, sem deixar de preocupar-se com temas econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos. Nesse sentido, a PPT italiana foi estruturada em torno de três pilares de ação, amplos e interconectados: Pessoas, Planeta e Prosperidade.

1) Pessoas: a preocupação volta-se para os impactos da pandemia sobre as sociedades em todo o planeta, que além das milhões de vidas perdidas também sofre as consequências sobre empregos e relações sociais. Por meio de abordagens em curto, médio e longo prazo relacionadas às crises sanitária e econômica, buscou-se uma recuperação sustentável, justa, inclusiva e resiliente. Entre as medidas propostas destacam-se a erradicação da pobreza – alinhada ao 1º ODS da ONU –, a redução das desigualdades, o fortalecimento da proteção voltada à parcela mais vulnerável da população, a promoção do empoderamento feminino, a garantia de acesso universal à educação, a redistribuição de oportunidades e a redução de disparidades entre regiões.
2) Planeta: ressalta-se a urgência de garantir a sustentabilidade. Isso significa um comprometimento com a busca de soluções concretas, ambiciosas e duradouras diante da necessidade de assegurar os recursos do planeta para as gerações futuras em questões centrais como mudança do clima, degradação dos solos e a perda de biodiversidade, conforme preceitos dos ODS consubstanciados na Agenda 2030. Algumas das prioridades dentro desse pilar são a transição voltada para energias renováveis e uma recuperação verde, com foco em cidades inteligentes com novas ferramentas que visam a urbanização sustentável, com eficiência energética e mobilidade aperfeiçoada, em processo interligado à COP26, organizada algumas semanas após a Cúpula do G20.
3) Prosperidade: trata-se da necessidade de responder conjuntamente à severa crise para retomar o crescimento econômico e assegurar o desenvolvimento econômico-social. O G20 considera que a revolução digital é um ferramental fundamental, para atingir a prosperidade e melhor qualidade de vida. Contudo, é preciso que essa digitalização seja inclusiva e universal para que não agrave desigualdades. Por isso, é importante promover o desenvolvimento de uma infraestrutura adequada, que permita o acesso universal à *internet*, e a expansão generalizada de políticas voltadas para a alfabetização digital. O G20 reconhece o potencial da revolução tecnológica para o aumento da eficácia dos sistemas de saúde, a facilitação do compartilhamento de dados para fortalecer a capacidade de resposta

à pandemia, o aumento da eficiência na distribuição das redes e sistemas de energia, o aumento do alcance de atividades educativas e, por fim, a amplificação de modelos de trabalho inteligentes e flexíveis.

Baseada nesses três pilares, a Itália priorizou uma rápida resposta internacional à pandemia, capaz de prover um acesso universal e justo a diagnósticos, medicamentos e vacinas, enquanto buscou aumentar a resiliência contra futuros choques relacionados à saúde. Além disso, o governo italiano apontou como prioridade a redução das desigualdades, o aumento do empoderamento feminino, a ênfase nas necessidades das novas gerações e a proteção das pessoas mais vulneráveis da sociedade. Buscou-se promover novos empregos, a rede proteção social e a segurança alimentar em âmbito mundial. O combate à mudança do clima também recebeu papel de destaque durante a presidência italiana. Enfatizou-se a necessidade de melhor utilização de energias renováveis, bem como o comprometimento com a proteção ao meio ambiente, vistos como pré-requisitos para uma prosperidade sustentável. Abordou-se a necessidade de reduzir a exclusão digital e permitir que todos tenham acesso às ferramentas digitais, o que melhoraria, também, a produtividade.

Em 30 e 31 de outubro de 2021, realizou-se, em Roma, a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do G20, marcando o fim da presidência italiana e o início da presidência indonésia. A cúpula representou o ponto culminante de um ano de atividades, que incluiu mais de 170 eventos, entre reuniões ministeriais, reuniões dos GTs e dos grupos de engajamento. A Declaração de Roma dos Líderes do G20 condensou o compromisso em temas como: recuperação econômica; saúde; desenvolvimento sustentável; apoio a países vulneráveis; segurança alimentar; meio ambiente; energia e mudança do clima; empoderamento feminino; economia digital, etc.

Entre os principais resultados, os líderes do G20 acordaram manter o objetivo de limitar o aumento da temperatura em até 1,5ºC comparado com os níveis pré-industriais; acelerar as ações voltadas para atingir a meta de zerar as emissões de gás de efeito estufa ou neutralidade de carbono até 2050; reafirmaram o comprometimento dos países desenvolvidos com o financiamento de US$ 100 bilhões por ano para ações voltadas para o combate à mudança do clima, especialmente em países em desenvolvimento; implementar novas regras para um sistema internacional de taxação mais justo e estável; avançar esforços para a melhoria e a maior rapidez do acesso a vacinas contra a COVID-19 em países de rendas média e baixa; e estabelecer uma Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde dentro do G20 para garantir financiamento para prevenção e aumento da capacidade de resposta a pandemias. Outros destaques, por área, foram:

Economia: Reconheceu-se que o avanço na vacinação e o apoio contínuo de políticas públicas permitiram a recuperação da atividade econômica, ainda que em ritmos muito distintos entre os países. Acordou-se a manutenção das medidas de apoio estabelecidas em Riade, com atenção à preservação da estabilidade financeira e da sustentabilidade fiscal de longo prazo, em atuação dos bancos centrais e dos ministérios de Finanças.

Saúde: Reconheceu-se a importância central da vacinação no combate a pandemia e o G20 comprometeu-se em avançar esforços para garantir acesso universal a imunizantes, com atenção particular aos países de baixa e média renda. Para garantir que pelo menos 40% da população mundial esteja vacinada até o final de 2021 e 70% até meados de 2022, houve compromisso com algumas medidas, como a remoção de restrições de fornecimento de vacinas e produtos médicos essenciais, o reforço de estratégias globais de apoio a pesquisa e desenvolvimento, o combate à desinformação acerca das vacinas e o apoio ao aumento da capacidade de fabricação local de vacinas, a exemplo dos centros de transferência de tecnologia como os estabelecidos na África do Sul, no Brasil e na Argentina. Foi estabelecida Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde do G20, com o objetivo de intensificar o diálogo e a cooperação entre as autoridades de Finanças e

da Saúde quanto à prevenção, preparação e resposta a pandemias (PPR, na sigla em inglês). Até o início de 2022, a força-tarefa deve apresentar medidas para aperfeiçoar os sistemas de vigilância global, detecção e alerta precoce, algo fundamental diante da necessidade de reação rápida às pandemias.

Desenvolvimento sustentável: Há preocupação com os impactos da crise sanitária nos países em desenvolvimento. Os países do G20 reafirmaram compromisso com resposta global para acelerar a implementação dos ODS e apoiar recuperação sustentável, inclusiva e resiliente em todo o mundo, com reforço nas ações de implementação do Plano de Ação do G20 sobre a Agenda 2030 e do Apoio do G20 à Resposta e Recuperação do COVID-19 nos países em desenvolvimento, com base na Atualização de Roma de 2021, com particular atenção aos países mais vulneráveis.

Apoio a países vulneráveis: Os países do G20 saudaram as medidas de apoio aos países mais vulneráveis como os US$ 45 bilhões em contribuições voluntárias, a disponibilização pelo FMI de US$ 650 bilhões adicionais em SDR e a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI, na sigla em inglês) do G20, beneficiando cerca de 50 países. Contudo, solicitaram ao FMI novo Fundo Fiduciário para a Resiliência e Sustentabilidade (RST, na sigla em inglês), para fornecer financiamento acessível de longo prazo aos países de baixa renda.

Arquitetura financeira internacional: O G20 reiterou o compromisso de fortalecer a resiliência financeira de longo prazo e de apoio ao crescimento econômico inclusivo; o empenho em continuar o processo de reforma da governança do FMI, com revisão de cotas a ser definida até dezembro de 2023; e endossou as iniciativas para financiamento dos ODS.

Segurança alimentar: Os países do G20 encorajam a adesão à Coalizão Alimentar lançada pela FAO como resposta aos impactos da pandemia. Reiterou-se o compromisso com a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e resilientes e inovação agrícola, aumentando o acesso ao financiamento por meio de financiamento responsável, desenvolvendo e melhorando programas de alerta precoce, reduzindo a perda e o desperdício de alimentos ao longo da cadeia de produção alimentar, melhorando os meios de subsistência para pequenos proprietários e agricultores auxiliares e melhorando a integração da interface urbano-rural.

Meio ambiente: Os países do G20 saudaram o lançamento da Década das Nações Unidas para a Restauração do Ecossistema 2021-2030, reafirmaram a ambição compartilhada de alcançar uma de forma voluntária e declararam esforços para alcançar a Neutralidade da Degradação da Terra até 2030. O G20 comprometeu-se a fortalecer ações para deter e reverter, até 2030, a perda de biodiversidade e reafirmou o objetivo de reduzir 50% das terras degradadas até 2040 e de manter pelo menos 30% das terras e dos oceanos e mares como zonas de conservação ou de proteção. O G20 reforçou compromisso com combate à exploração predatória e ilegal de recursos naturais como pesca, madeira, mineração etc. Ademais, serão realizados esforços para plantar um trilhão de árvores até 2030. A proteção aos oceanos e à biodiversidade marinha mereceu menção singularizada e o G20 reforçou seu compromisso com o tema no quadro da Convenção da ONU sobre Direito do Mar (CNUDM) e do sistema do Tratado da Antártica.

Energia e mudança do clima: O G20 reconheceu a relação entre energia e o processo de mudança do clima. O grupo reafirmou o compromisso com a plena e efetiva implementação da UNFCCC e do Acordo de Paris e com a cooperação na implantação e disseminação de tecnologias renováveis e de emissão zero ou baixa de carbono, possibilitando a eliminação gradual de investimentos em nova capacidade de geração de energia a carvão. Reafirmou-se o compromisso de Pittsburgh (2009) para a eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis e comprometeram-se a encerrar o financiamento público internacional para geração de energia a carvão até o final de

2021. Além disso, os líderes do G20 reiteraram o compromisso de manter a segurança energética, ao mesmo tempo que lidam com a transição para um modelo mais sustentável.

Financiamento sustentável: Criou-se o GT de Finanças Sustentáveis do G20 (SFWG) e foi endossado o Roteiro de Finanças Sustentáveis do G20, documento plurianual voltado para a ação, de natureza voluntária e flexível, que subsidiará a agenda mais ampla do G20 sobre clima e sustentabilidade.

Tributação internacional: Chegou-se a um acordo político, conforme estabelecido na Declaração sobre uma Solução de Dois Pilares para Abordar os Desafios Fiscais decorrentes da Digitalização da Economia e no Plano de Implementação Detalhado, no quadro das medidas contra BEPS.

Igualdade de gênero: Os países do G20 comprometeram-se a implementar o Roteiro do G20 para melhorar a qualidade e a quantidade do emprego feminino, com um foco particular em diminuir a disparidade de gênero em salários. Foi realizada a primeira conferência do G20 sobre o Empoderamento Feminino, na busca de medidas concretas em direção a uma abordagem sistêmica e transversal à igualdade de gênero nas políticas nacionais, com ferramentas de implementação adequadas.

Emprego, proteção social e educação: Reconhecendo as consequências da pandemia sobre o agravamento das desigualdades no mercado de trabalho, as partes comprometeram-se a fortalecer seus sistemas de proteção social, conforme os Princípios de Política do G20 para Garantir o Acesso à Proteção Social Adequada para Todos em um Mundo de Trabalho em Mudança e a garantir acesso à educação de qualidade a todos, sobretudo a mulheres, meninas e alunos vulneráveis.

Migração e deslocamento forçado: O G20 expressou preocupação com efeitos da pandemia sobre migrantes e refugiados e, ao mesmo tempo, com a prevenção da migração irregular e tráfico humano. Os países membros comprometeram-se a apoiar medidas de inclusão dos migrantes, respeitando seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais. O G20 tomou ciência do Relatório Anual de Políticas e Tendências de Migração Internacional e Deslocamento Forçado de 2021 para o G20, preparado pela OCDE em cooperação com a OIT, a OIM e o ACNUR.

Regulamentação financeira: O tema foi abordado sob a perspectiva das lições aprendidas com a pandemia. As partes declararam empenho em fortalecer a resiliência do setor de intermediação financeira não bancária (NBFI, na sigla em inglês) e em avaliar e abordar as vulnerabilidades dos fundos de mercado monetário (MMF, na sigla em inglês) em suas jurisdições, reconhecendo a necessidade de adaptar as medidas para as circunstâncias específicas de cada jurisdição e tendo em conta as considerações transfronteiriças. O G20 pediu que a operação de *stablecoins* globais ocorra apenas depois que estejam plenamente regulamentados.

Comércio e investimentos: As partes reafirmaram compromisso com a reforma da OMC e com uma 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC produtiva e bem-sucedida para revitalizar a organização.

Investimento em infraestrutura: O G20 reconheceu importância dos investimentos em infraestrutura para a recuperação econômica e estendeu o mandato do *Global Infrastructure Hub* até o final de 2024

Produtividade: O G20 reconhece o potencial da digitalização para o incremento da produtividade e endossa o Menu de Opções de Políticas do G20 – Transformação Digital e Recuperação da Produtividade, que lista opções de políticas e boas práticas para aproveitar esse potencial.

Economia digital, ensino e pesquisa: Reconhecendo a importância da tecnologia e da inovação para recuperação global e para desenvolvimento sustentável, o G20 comprometeu-se a

fortalecer a cooperação para transformação digital da economia e a apoiar a inclusão das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e alfabetização digital. Foi criada a Liga de Inovação do G20, plataforma que permite a iniciativas multilaterais impulsionar parcerias e colaboração em novas tecnologias e aplicações e houve compromisso com a implementação dos Princípios de Inteligência Artificial do G20.

Inclusão financeira: G20 comprometeu-se a aumentar a inclusão financeira de grupos sociais vulneráveis e de MPMEs.

Hiato digital: Os líderes decidiram promover o acesso universal e acessível à conectividade para todos até 2025. Ademais, ressaltaram a transformação da Força-Tarefa de Economia Digital em um GT, em agosto de 2021, para apoiar temas como: transformação digital para o crescimento sustentável; apoio a inovação para cidades inteligentes; conectividade e inclusão social; livre fluxo de dados entre os países; digitalização de serviços públicos; identidade digital. Foram endossadas as Diretrizes do G20 para o Financiamento e Promoção da Conectividade de Banda Larga de Alta Qualidade para um Mundo Digital, desenvolvidas com o apoio da OCDE. A Força-Tarefa de Economia Digital foi transformada em um GT.

Turismo e Cultura: Os membros do G20 apoiaram as Diretrizes de Roma do G20 para o Futuro do Turismo e comprometeram-se a tomar medidas para cumprir seus objetivos, em particular no que diz respeito à mobilidade segura e viagens contínuas e à sustentabilidade e digitalização. O grupo reconheceu a importância da cultura para resiliência e regeneração das sociedades e comprometeu-se a continuar a cooperação cultural do G20.

Anticorrupção: O G20 reafirmou sua disposição e combate à corrupção e adotou o Plano de Ação Anticorrupção 2022-2024, com ênfase na questão do suborno estrangeiro. Ademais, as partes endossaram os Princípios de Alto Nível do G20 sobre Corrupção relacionada ao Crime Organizado, Combate à Corrupção no Esporte e Prevenção e Combate à Corrupção em Emergências, e adotamos o Relatório de Prestação de Contas Anticorrupção do G20.

Ao final, a Declaração de Roma trouxe a definição das próximas presidências, que serão na Indonésia, em 2022, Índia, em 2023, e Brasil, em 2024.

i) Presidência *pro tempore* da Indonésia, 2022

A Indonésia assumiu a presidência do G20 em dezembro de 2021, ao final da Cúpula de Roma, marcando o fim da PPT italiana. Foi a primeira vez, desde a criação do G20, em 1999, que o país assumiu a PPT-G20 (período de dezembro de 2021 a novembro de 2022). Originalmente, a Indonésia assumiria a PPT 2022-2023 do G20, mas como isso coincidiria com a presidência do país na ASEAN, de modo que foi acordada uma troca com a Índia.

A presidência indonésia inseriu-se em contexto de crise e de enfraquecimento da economia global, caracterizado pela alta de preços de alimentos e energia e pela interrupção das cadeias globais de valor – reflexos não só da pandemia, mas também do conflito russo-ucraniano. Para fazer frente a esses desafios e avançar na implementação da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a PPT Indonésia elegeu o tema "*Recover Together Recover Stronger*" e elencou três prioridades: Arquitetura da Saúde Global; Transformação Digital da Economia; e Transição Energética Sustentável, conforme os detalhes a seguir:

1) Arquitetura Global de Saúde: diante da continuidade da pandemia de COVID-19, o país defendeu a necessidade de implementação plena e eficaz da Estratégia Global de Vacinação. Para isso, a presidência indonésia destacou ser imprescindível preencher lacunas de financiamento e de fornecimento, além de aumentar a capacidade de países de

baixa renda de distribuir e aplicar vacinas. Ademais, estabeleceu como meta avançar o tema de acesso inclusivo à saúde (*inclusive health care*).

2) Transformação Digital da Economia: a Indonésia destacou a desigualdade digital como consequência de desigualdades socioeconômicas mais amplas e defendeu que políticas públicas focadas no tema devem ser multidimensionais, abrangendo as dimensões tecnológica, econômica, educacional e social. Enfatizou, ainda, a necessidade de se discutir, no âmbito multilateral, a regulação de novas tecnologias, garantindo a participação e a voz dos países em desenvolvimento.
3) Transição Energética Sustentável: o país buscou dar ênfase às matrizes energéticas renováveis, indicador fundamental do progresso em direção à neutralidade de carbono. Atentou para a necessidade de aceleração e alinhamento de fluxos financeiros públicos e privados nos esforços de emissões líquidas zero e de consecução dos ODS, destacando o papel do G20 nesse processo.

A PPT da Indonésia criou, ainda, novos grupos de engajamento, dentre eles o SAI20 e R20. O SAI20 tem como objetivo a promoção de transparência e responsabilidade em práticas de boa governança, de modo a fortalecer a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Assim, as SAI devem atuar como parceiros dos governos do G20 para monitorar e aperfeiçoar o desempenho e a responsabilidade de agências do setor público, bem como a eficácia de seus programas e políticas. O R20, por sua vez, busca ser uma plataforma global por meio da qual líderes religiosos podem expressar preocupações e dar voz a valores morais, espirituais e civilizadores comuns. O grupo reuniu-se dias antes da Cúpula de Bali e tem como objetivo a prevenção do uso político da identidade como uma arma de guerra.

A PPT indonésia apoiou, por fim, a proposta do secretário-geral da Nações Unidas (SGNU) de realização de cúpula de periodicidade bienal com membros do G20 e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), além do próprio SGNU e líderes de instituições financeiras internacionais.

A Cúpula de Bali ocorreu entre 15 e 16 de novembro de 2022 e marcou o fim da PPT indonésia do G20, a qual se seguirão as presidências da Índia, em 2023, do Brasil, em 2024 e da África do Sul, em 2025.

Em seu discurso de abertura, o presidente da Indonésia, Joko Widodo, enfatizou a importância de construção de uma ordem mundial mais justa, igualitária e sustentável, baseada na liberdade, na paz e da justiça social. Afirmou que a PPT indonésia buscou estimular a adoção de ações concretas no âmbito multilateral, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento sustentável e à mudança do clima, dando voz e oportunidade aos países em desenvolvimento.

Na qualidade de convidados especiais, estiveram presentes na Cúpula os chefes de Estado e de Governo da Espanha (Pedro Sánchez), dos Países Baixos (Mark Rutte), de Ruanda (Paul Kagame), do Senegal (Macky Sall), dos Emirados Árabes Unidos (Mohamed bin Zayed Al Nahyan) e de Singapura (Lee Hsien Loong), além do ministro de Relações Exteriores do Suriname e do enviado especial de Fiji. O presidente da Ucrânia (Volodymyr Zelensky) participou virtualmente.

A despeito de divergências de visões quanto ao conflito russo-ucraniano entre os membros do G20[1613], logrou-se chegar a um consenso sobre a declaração final. Assim, a Declaração de Bali destacou alguns dos desafios a serem enfrentados e dos compromissos assumidos pelos países do agrupamento. Entre os principais resultados, os líderes do G20 acordaram manter o objetivo de limitar o aumento da temperatura em até 1,5ºC comparado com os níveis pré-industriais. Também

[1613] Notadamente a própria Rússia.

reiteraram o compromisso de implementação do Pacto Climático de Glasgow, bem como dos resultados de COPs anteriores, em particular a COP26, incluindo a revisão e o fortalecimento de suas respectivas NDCs.

Desafios:

1) Crises globais multidimensionais sem precedentes:
    a. efeitos devastadores da pandemia de COVID-19, mudança do clima e seus impactos na economia mundial, níveis elevados de pobreza, lenta recuperação global e falha na implementação dos ODS;
2) Guerra na Ucrânia:
    a. os países recordaram a Resolução do CSNU ES11/1, de março de 2022, aprovada com 141 votos a favor, cinco contra, 35 abstenções e doze ausências, que condenou a agressão da Rússia à Ucrânia e demandou a retirada completa e incondicional de tropas russas do território ucraniano; a maioria dos membros[1614] condenou a guerra por suas consequências humanitárias e seus efeitos negativos sobre a economia global, como a interrupção de cadeias globais de valor e a elevação de riscos financeiros.

Compromissos: "Recover Together, Recover Stronger"

1) Políticas macroeconômicas ágeis e flexíveis:
    a. Fomentar investimentos públicos e reformas estruturais, promover investimentos privados e fortalecer o comércio multilateral e a resiliência de cadeias globais de suprimentos de modo a sustentar crescimento econômico de longo prazo, inclusivo e verde;
    b. Ênfase na sustentabilidade fiscal de longo prazo e no compromisso dos bancos centrais com a estabilização de preços.
2) Segurança Alimentar e Energética:
    a. tomar medidas voltadas ao apoio à estabilidade de mercados, fornecendo auxílio temporário e específico para mitigar os impactos da elevação de preços, fortalecendo o diálogo entre produtores e consumidores;
    b. Elevar os níveis de trocas comerciais e de investimentos para atender, no longo prazo, a demanda por alimentos e segurança alimentar.
3) Investimentos em países de renda baixa:
    a. Financiar investimentos em países de renda baixa por meio de uma variedade de canais de financiamento, incluindo a catalisação de investimentos privados para apoiar a consecução dos ODS.

Outros destaques, por área, foram:

Mudança do Clima: Os países saudaram os avanços na conformação do Marco Global da Biodiversidade Pós-2020 (GBF, na sigla em inglês) e conclamaram os demais países a finalizar e adotar o GBF de modo a realizar a Visão 2050 "Vivendo em Harmonia com a Natureza", acordado

[1614] O texto final da Declaração de Bali deixa claro, no Ponto 3, que foram emitidas opiniões e análises distintas, a respeito do conflito russo-ucraniano. Apesar disso, chegou-se a dois consensos: 1) o reconhecimento de que o G20 não é o fórum adequado para discussão de questões relativas à segurança; e 2) que, apesar disso, questões de segurança têm consequências significativas para a economia global.

no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)[1615]. Por fim, enfatizaram a importância da implementação dos objetivos estabelecidos pela UNFCCC, CDB e UNCCD. Também reiteraram o compromisso conjunto do G20 de reduzir a degradação de florestas para 50% em 2040, de modo voluntário, e enfatizaram a necessidade de mobilizar fundos para o financiamento de ações de combate à mudança do clima. Por fim, os países do G20 reconhecem os riscos macroeconômicos que podem advir da mudança do clima e se comprometem a continuar a discutir custos e benefícios.

Segurança alimentar: Mencionando iniciativas anteriores do G20, como a Declaração de Matera, os países reiteraram compromissos de implementação da abordagem "*One Health*", de intensificação de pesquisas sobre ciência e tecnologia dos alimentos e de melhorias de capacidade de *stakeholders* que compõem a cadeia global de suprimento de alimentos, em particular mulheres, jovens e pequenas empresas, além de produtores locais. Também saudaram os acordos mediados pela ONU e pela Turquia, em julho de 2022 – a Iniciativa Grãos do Mar Negro e o Memorando de Entendimento sobre a Promoção de Produtos Alimentícios e Fertilizantes Russos para os Mercados Globais – que garantiram a manutenção do fluxo de bens agrícolas e alimentícios nos Corredores Humanitários estabelecidos pela UE.

Energia: Os países reafirmaram o compromisso de implementação das metas do ODS 7, em particular a garantia de acesso à energia e a erradicação da pobreza energética; foram mencionados dois documentos – "*Bali Compact*" e "*Bali Energy Transition Roadmap*" – que deverão orientar os trabalhos do G20 em direção a mercados de energia mais transparentes e estáveis.

Pesca: Erradicar a pesca ilegal, não declarada e desregulada, em observância ao Acordo sobre Subsídios à Pesca da OMC, cuja entrada em vigor é esperada pelos países do G20.

Saúde: Os países do G20 reiteraram seu compromisso de promoção de políticas que favoreçam a conformação futura de uma Cobertura Universal de Saúde, no marco dos ODS. Diante da continuidade da pandemia de COVID-19 e da recente declaração da *monkeypox* (varíola dos macacos) como Emergência de Saúde Pública Internacional, os países reafirmaram a importância do fortalecimento de seus sistemas nacionais de saúde, enfatizando a necessidade de acesso igualitário a medidas de contenção de pandemias. Reconheceram, ainda, o progresso alcançado pelo ACT-A.

COVID-19: Os países atentaram para o fato de que o Painel Independente de Alto Nível do G20, bem como a OMS e o Banco Mundial, estimam uma lacuna de cerca de US$ 10 bilhões no provimento de recursos ao Fundo Intermediário Financeiro (FIF) para Prevenção, Preparação e Resposta a Pandemias[1616], ou "Fundo da Pandemia". Os países saudaram as promessas de financiamento feitas por atuais doadores (aproximadamente US$ 1,4 bilhões) e encorajaram novas doações. Reconheceram, por fim, a necessidade de fortalecimento das capacidades de produtores locais e regionais de vacinas de modo a garantir o acesso à imunização, a qual reconhecem como bem público global.

Finanças: No marco do mandato da Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde (co-liderada pela PPT atual e a PPT anterior – Itália e Indonésia), estabelecida durante a PPT da Itália,

[1615] A primeira parte da COP15 da CDB foi realizada em formato virtual, em outubro de 2021, e presidida pela China A segunda parte da COP15 da CDB será realizada entre os dias 5 e 17 de dezembro de 2022, em Montreal, Canadá.

[1616] O Fundo foi criado pelo Banco Mundial, em julho de 2022, com o objetivo de prover financiamento de longo prazo adicional, de modo a complementar o trabalho de instituições já existentes no auxílio a países de menor renda no contexto de prevenção, preparação e resposta a pandemias. Quando de seu estabelecimento, foram anunciados aportes financeiros da ordem de US$ 1 bilhão, com contribuições de EUA, UE, Indonésia, Alemanha, Reino Unido, Singapura e, ainda, de entidades privadas, como a Fundação Gates e o *Welcome Trust*.

os países destacaram a importância da contínua colaboração entre ministros das finanças e da saúde; exortaram o estabelecimento de um plano de trabalho para 2023. Por fim, saudaram o estabelecimento do Grupo de Trabalho sobre Finanças Sustentáveis; também endossaram o *G20 Financial Inclusion Framework on Harnessing Digitalization to Increase Productivity and Foster a Sustainable and Inclusive Economy for Women, Youth and MSMEs* ou *Yogyakarta Financial Inclusion Framework*, orientado pelo Plano 2020 de Ação sobre Inclusão Financeira do G20.

Transformação digital: Reconheceram a importância da transformação digital na consecução dos ODS da Agenda 2030, uma vez que a conectividade digital de alta qualidade é essencial para a inclusão e para a transformação digitais; nesse sentido, um ambiente virtual resiliente e seguro é imprescindível para elevar a confiança na economia digital. Os países reconheceram a importância de políticas que criam uma economia digital não discriminatória, inclusiva, aberta e justa, que incentive o uso de novas tecnologias, inclusive no ambiente de negócios, tanto para facilitar o trabalho de empresas e empreendedores quanto para empoderar consumidores. Os países defenderam a importância de estratégias de combate a campanhas de desinformação, a ameaças cibernéticas e ao abuso virtual.

Arquitetura financeira internacional: O G20 reiterou o compromisso de fortalecer a resiliência financeira de longo prazo e de apoio ao crescimento econômico de forma inclusiva. Os países do G20 declararam empenho em continuar o processo de reforma da governança do FMI, com revisão de cotas a ser definida até dezembro de 2023; e endossou as iniciativas para financiamento dos ODS. Os países declaram seu apoio à implementação contínua do *G20 Roadmap for Enhancing Cross-Border Payments*, voltado à facilitação de transações transfronteiriças; saudaram, ainda, a *G20 TechSprint 2022*, uma iniciativa conjunta G20-BISIH[1617], que contribuiu para o debate sobre a implementação de *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

Recuperação econômica: Sob o lema "*Recover Together, Recover Stronger*", os países do G20 comprometeram-se a implementar políticas equilibradas, planejadas e transparentes de modo a garantir uma recuperação econômica sustentável e de acordo com o caso concreto. Também se comprometeram a adotar medidas temporárias e objetivas, para sustentar o poder aquisitivo dos mais vulneráveis e mitigar o impacto da elevação de preços de *commodities*, em particular da energia e de alimentos.

Regras tributárias e criptoativos: Os países reiteraram seu compromisso de implementação do *International Tax Package OCDE/G20*, que se baseia em dois pilares; saudaram, ainda, o progresso na implementação do pilar 1 e o avanço no pilar 2 do pacote, o *Global Anti-Base Erosion/GloBE Model Rules*. Também conclamaram a finalização do pilar 1 por parte do Quadro Inclusivo sobre BEPS da OCDE/G20, resolvendo questões pendentes de modo a avançar a assinatura de uma convenção multilateral sobre o tema no primeiro semestre de 2023. Por fim, também saudaram a adoção do *Crypto-Asset Reporting Framework*, adição importante aos parâmetros globais para o intercâmbio automático de informações.

Países de renda baixa/média: O G20 saudou os compromissos financeiros da ordem de US$ 81,6 bilhões angariados por meio do canal voluntário dos SDR e exortou novas contribuições de modo a atingir a meta global de US$ 100 bilhões. Saudaram, ainda, a operacionalização do RST, administrado pelo FMI, cujo objetivo é auxiliar países de renda baixa, países pequenos e países de renda média que sejam vulneráveis a lidar com desafios estruturais e de longo prazo que

[1617] *Bank for International Settlements Innovation Hub* (BISIH): *Hub* de inovação criado pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) com o propósito de servir como ponto focal de uma rede de especialistas em inovação de bancos centrais, com eventos regulares de troca de experiências e conhecimento na área.

possam apresentar riscos macroeconômicos, como, por exemplo, a pandemia e a mudança do clima. Por fim, os países comprometeram-se a engendrar esforços adicionais na implementação do Marco Comum sobre Tratamentos da Dívida além da DSSI, criado pelo G20 para suspender temporariamente os pagamentos oficiais da dívida de países mais pobres. Os países reconheceram avanços concretos do DSSI quanto às dívidas do Chade e da Zâmbia.

Igualdade de gênero: Os países do G20 reiteraram seu compromisso de implementação do Roteiro do G20 em direção à e além da Meta de Brisbane, de modo a promover a inclusão financeira e o acesso a tecnologias digitais, incluindo a questão da distribuição desigual de cuidados não remunerados e de trabalho doméstico, com foco em diminuir a disparidade salarial entre os gêneros. Reforçaram o comprometimento com a eliminação da violência de gênero e com a promoção do acesso igualitário de meninas e mulheres à educação inclusiva e de qualidade, com ênfase no aumento da participação de mulheres nas STEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática) e no fortalecimento de lideranças femininas. Saudaram o trabalho que vem sendo realizado pela Aliança EMPOWER e expressaram apoio à futura realização de nova edição da Conferência Ministerial do G20 sobre Empoderamento Feminino.

Além disso, a PPT indonésia esforçou-se em compilar as submissões nacionais (projetos) e as colaborações coordenadas de membros do G20, de países convidados e de organizações regionais e internacionais, o que resultou na plataforma "*G20 Action for Strong and Inclusive Recovery*".

VI. Instituições financeiras do BRICS

a) Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), cujo acordo constitutivo foi assinado em 2014 e entrou em vigor em 2015, tem como objetivo mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países em desenvolvimento. O capital autorizado do NDB é de US$ 100 bilhões, o que significa dizer que essa quantia está previamente autorizada para futuras ampliações. Desse montante, metade, US$ 50 bilhões (divididos em partes iguais para cada um dos fundadores – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), diz respeito ao capital subscrito inicial do novo banco, que foi a soma efetivamente à disposição inicialmente. Este montante subscrito foi dividido entre ações integralizadas (US$ 10 bilhões) e ações exigíveis (US$ 40 bilhões) dos fundadores, também divididos em partes iguais entre os fundadores.

Ele é o primeiro banco de desenvolvimento multilateral universal pós-Bretton Woods. Qualquer Estado-Membro da Organização das Nações Unidas (ONU) poderá pleitear ingresso no NDB. O próprio nome do Banco, ao não incluir a expressão "BRICS", foi deliberadamente concebido para expressar a abertura aos demais países. Caberá ao Conselho de Governadores (*Board of Governors*) determinar o momento e as condições de adesão de novos membros à instituição financeira, seja na qualidade de membro tomador de empréstimos (em princípio, países em desenvolvimento), seja na de não tomador (países desenvolvidos). Quaisquer aumentos futuros no capital social do banco, entretanto, não poderão reduzir o poder de voto dos BRICS abaixo de 55% do poder de voto total, o que lhes assegurará maior voz dentro da instituição.

Em relação aos membros não fundadores, o Acordo Constitutivo estabelece que eles terão "tetos" de participação individual de 7% do poder de voto total do NDB. Os atuais membros não fundadores são Bangladesh (16 de setembro de 2021, com US$ 942 milhões de capital subscrito) e Emirados Árabes Unidos (4 de outubro de 2021, com US$ 556 milhões de capital subscrito). Egito e Uruguai já foram aceitos pelo Conselho de Governadores, mas ainda necessitam depositar seus instrumentos de acessão.

Os membros não tomadores de empréstimos – economias desenvolvidas – também terão um limite coletivo máximo de 20% de participação. O fato de os países ricos não poderem tomar recursos emprestados não retira o incentivo de adesão, já que, uma vez sócios da nova instituição, suas empresas terão a possibilidade de participar da construção de projetos de infraestrutura, por meio de licitações, que vierem a ser financiados pelo NDB.

A estrutura institucional do NDB assemelha-se aos arranjos existentes em outros bancos de financiamento ao desenvolvimento. Assim como nos demais organismos, a principal instância decisória do banco será o Conselho de Governadores, formada pelos ministros das Finanças dos países-membros. O Conselho de Diretores (*Board of Directors*) será responsável, por sua vez, pela condução das operações gerais do Banco. Já o Presidente conduzirá, com a ajuda de quatro vice-presidentes, os negócios ordinários. Outra novidade foi a decisão de estabelecer regras que permitissem rotatividade entre os membros fundadores tanto na Presidência quanto nas Vice-Presidências do Banco. O presidente e os quatro vice-presidentes terão mandatos de cinco anos, não renováveis.

O desenho institucional do NDB, em termos de estrutura e composição de cargos, reflete, em grande medida, o equilíbrio de forças entre os membros fundadores: a China ficou com a sede do Banco (Xangai), a África do Sul assegurou o primeiro escritório regional (Joanesburgo), a Índia

indicou o primeiro presidente do NDB, a Rússia, o primeiro presidente do Conselho de Governadores, e o Brasil, o primeiro presidente do Conselho de Diretores.

Em 2016, houve emissão das primeiras *green bonds* do Banco. Em dezembro de 2018, recebeu *status* de observador na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Em 2020, o diplomata brasileiro Marcos Troyjo assumiu como presidente do Banco, e foi publicado o decreto legislativo que aprova o Acordo de Sede do escritório regional do NDB em São Paulo, com subescritório em Brasília (trata-se do segundo escritório regional do NDB, o primeiro nas Américas). O decreto presidencial promulgando o Acordo de Sede foi publicado em novembro de 2021. Também já foi estabelecido o Centro Regional Eurasiático do NDB, em Moscou, na Rússia. Em 2022, foi estabelecido um escritório regional na Índia (embora ainda não tenha sido realizada abertura "física"), e o seu diretor-geral já foi anunciado,

Até o fim de novembro de 2022, o NDB já aprovou 79 projetos, sendo 17 projetos brasileiros: um em energias renováveis (US$ 300 milhões), um em transporte (US$ 300 milhões), um em infraestrutura social e educação (US$ 50 milhões), três em desenvolvimento urbano (US$ 40 milhões, US$ 50 milhões e US$ 50 milhões), um em proteção ambiental (US$ 200 milhões), um em manejo de recursos hídricos (até US$ 300 milhões), dois empréstimos emergenciais relacionados à pandemia de COVID-19 (cada um de US$ 1 bilhões) e sete multissetoriais.

b) Arranjo Contingente de Reservas (ACR)

O Arranjo Contingente de Reservas (ACR), cujo tratado de estabelecimento foi assinado em 2014 e entrou em vigor em 2015, foi concebido para reforçar a rede global de proteção financeira e para complementar os arranjos monetários e financeiros internacionais existentes, contribuindo para prevenir pressões de curto prazo no balanço de pagamentos, fornecer apoio mútuo e reforçar a estabilidade financeira. O total de recursos comprometidos inicialmente ao ACR foi de US$ 100 bilhões, com os seguintes compromissos individuais:

1) China: US$ 41 bilhões;
2) Brasil: US$ 18 bilhões;
3) Rússia: US$ 18 bilhões;
4) Índia: US$ 18 bilhões; e
5) África do Sul: US$ 5 bilhões.

Os recursos comprometidos ficam em propriedade e posse das partes e, quando solicitado acesso a esses recursos, este será feito por *swap* cambial. O acesso das partes aos recursos estará sujeito a limites máximos, que serão iguais a um múltiplo do compromisso individual de cada Parte, conforme estabelecido abaixo:

1) China: multiplicador de 0,5 – limite máximo de US$ 20,5 bilhões;
2) Brasil: multiplicador de 1 – limite máximo de US$ 18 bilhões;
3) Rússia: multiplicador de 1 – limite máximo de US$ 18 bilhões;
4) Índia: multiplicador de 1 – limite máximo de US$ 18 bilhões; e
5) África do Sul: multiplicador de 2 – limite máximo de US$ 10 bilhões.

Dos recursos para o ACR, 70% estão vinculados à existência de acordo da parte solicitante com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Não há registro preciso sobre eventual recurso de algum dos integrantes ao ACR.

VII. Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) é um banco multilateral de desenvolvimento cuja missão, de acordo com o *site* oficial, é financiar a "*Infrastructure for Tomorrow*" (i4t), o que significa uma infraestrutura centrada na sustentabilidade. Atualmente, o BAII tem 92 membros (47 regionais e 45 não regionais) e treze *prospective members*, Estados que buscam tornar-se membros do banco. Entre os membros atuais, 39 estão na Ásia, 26 na Europa, treze na África, sete na Oceania, seis na América do Sul e um na América do Norte. Os dez países com maior poder de voto, em ordem decrescente, são China, Índia, Rússia, Alemanha, Coreia do Sul, Australia, França, Indonésia, Reino Unido e Turquia.

O BAII iniciou suas operações após a entrada em vigor do seu Acordo, em dezembro de 2015, após a 10ª ratificação de Estados que detinham um total de 50% do capital social autorizado inicial do banco (US$ 100 bilhões) o equivalente a dois terços do capital do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e cerca de metade do Banco Mundial.

A criação do BAII foi oficialmente proposta pela China, em 2013, durante uma visita do presidente Xi Jinping à Indonésia. Naquele contexto, havia certa frustração do governo chinês com o ritmo de reforma das instituições financeiras multilaterais, e o BAII era visto como uma forma de complementar o sistema financeiro global. Em termos regionais, o BAII foi concebido como um meio de contrabalancear a influência nipo-americana na concessão de crédito para o desenvolvimento asiático, por meio do BAD. Até março de 2015, a China tinha cerca de 5% de direito de voto no ADB, enquanto Estados Unidos (EUA) e Japão tinham 13% cada.

Em 2014, durante uma cerimônia em Pequim, o BAII foi oficialmente lançado, com a presença de representantes de 21 países, entre eles Índia, Tailândia e Malásia. Entre as principais ausências, naquele momento, ressaltam-se as de Austrália, Indonésia e Coreia do Sul. Posteriormente, os três países ingressaram no BAII. Em 2015, quando o Reino Unido buscou aderir ao BAII, a decisão foi criticada por Washington, que ressaltou os riscos de uma política de acomodação em relação à China.

O posicionamento oficial norte-americano em relação ao BAII pode ser identificado, de forma mais clara, em uma declaração do Conselho de Segurança da Casa Branca ao jornal britânico *The Guardian*, após a adesão britânica ao BAII: "*Our position on the AIIB remains clear and consistent. The United States and many major global economies all agree there is a pressing need to enhance infrastructure investment around the world. We believe any new multilateral institution should incorporate the high standards of the World Bank and the regional development banks. Based on many discussions, we have concerns about whether the AIIB will meet these high standards, particularly related to governance, and environmental and social safeguards […] The international community has a stake in seeing the AIIB complement the existing architecture, and to work effectively alongside the World Bank and Asian Development Bank*".

Com sede em Pequim, o BAII tem quatro instituições principais: o Conselho de Governadores (*Board of Governors*), o Conselho de Diretores (*Board of Directors*), o *Senior Management Team* e o *International Advisory Panel*. O Conselho de Governadores, composto por um representante de cada Estado-Membro, reúne-se uma vez ao ano e é responsável pela tomada de decisão do BAII. Composto por doze governadores, que representam mais de um membro, o Conselho de Diretores é responsável pelas ações operacionais do dia a dia do BAII. O *Senior Management Team* é integrado pelo presidente do BAII, cinco vice-presidentes e quatro conselheiros. O *International Advisory Panel* dá suporte ao *Senior Management Team* em questões relacionadas à estratégia e a temas operacionais. O presidente do BAII é eleito para um mandato

de cinco anos, com direito a reeleição. O chinês Jin Liqun é o atual e primeiro presidente do BAII, eleito em 2015 e reeleito em 2020.

O BAII já aprovou 191 projetos, mobilizando cerca de US$ 36 bilhões em investimentos. O BAII tem três metas principais, em termos de projetos:

1) até 2025, ter 50% dos projetos direcionados para o financiamento climático, em conformidade com as diretrizes do Acordo de Paris;
2) até 2030, ter 50% dos projetos direcionados para o financiamento da iniciativa privada; e
3) até 2030, ter 30% dos projetos financiando infraestruturas transfronteiriças.

Esses objetivos alinham-se com a proposta de i4t, que é baseada em compromissos sociais, econômicos e ambientais. O Banco pode financiar projetos em países fora da Ásia, desde que a iniciativa produza benefícios significativos para a região, como a conectividade física e o comércio com a Ásia, projetos que promovam bens globais, ou projetos que gerem benefícios de desenvolvimento sustentável próximos (em termos geográficos) da Ásia.

Em 2015, o Brasil foi um dos 50 países que assinou o Acordo Constitutivo do BAII, tornando-se um dos membros fundadores do banco, juntamente com todos os demais membros do BRICS. Em 2020, o Senado aprovou o texto do acordo. Atualmente, aguarda-se a promulgação executiva. Na ocasião da fundação do BAII, o Brasil comprometeu-se com um aporte inicial no valor de US$ 3,18 bilhões. Entretanto, na exposição de motivos ao Senado, o Itamaraty explicou que as limitações fiscais tinham levado à reavaliação do nível de participação brasileira. O novo montante de ações comunicado pelo Ministério das Relações Exteriores foi reduzido para US$ 5 milhões (cerca de 0,157% do valor inicial). O relator do projeto de decreto legislativo, senador Jean Paul, ressaltou que, entre os membros extrarregionais do banco, o país que comprometeu menos capital que o Brasil foi Malta, com US$ 172 milhões, defendendo que o Brasil aumentasse seu aporte, o que não aconteceu. Atualmente, o País tem o 62º maior poder de voto junto ao BAII. Entre os dez membros do *Senior Management Team*, o brasileiro Alberto Ninio exerce a função de conselheiro-geral.

Em janeiro de 2022, foi aprovado o primeiro e único projeto do BAII para o Brasil. Foram aprovados US$ 100 milhões em fundos de repasse ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), para financiar empresas ou instituições mineiras que operem em áreas relacionadas a energia renovável ou a infraestrutura que busquem conectar o Brasil à Ásia.

VIII. Outros grupos, coalizões, mecanismos e bancos intergovernamentais do sistema financeiro internacional

a) G10

Em 1962, França, Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Alemanha, Japão, Itália, Canadá, Bélgica, Países Baixos e Suécia (e, a partir de 1964, Suíça) reunidos num grupo informal denominado G10, resolvem colocar à disposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) recursos adicionais por meio dos Arranjos Gerais para Empréstimos (GAB, na sigla em inglês) que vieram a somar-se à elevação das quotas efetuada em 1959.

b) G24

Em 1971, criou-se, no âmbito do G77, com a presença do Brasil, o G24, agrupamento de países em desenvolvimento para coordenar posições em relação a questões econômico-financeiras, em especial a reforma da arquitetura financeira internacional.

c) G20 (primeira encarnação)

Em 1972, o Conselho de Governadores do FMI conformou um primeiro G20 para discutir a reforma do regime à luz da nova situação de dólar desvinculado do ouro, o que terminou por dar origem ao Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI (IMFC, na sigla em inglês), de órgão que reúne os países representados no Conselho Executivo em nível ministerial.

d) Clube de Paris

É um agrupamento informal que conta com 22 membros permanentes, incluindo, desde 2016, o Brasil, que, na qualidade de credores, concordam com um conjunto de princípios para nortear o processo de renegociação de dívidas de países em dificuldade.

Em paralelo, há instituições de ordem estritamente privada, também para a questão das dívidas, como o Clube de Londres (credores).

e) Bancos de desenvolvimento de caráter regional

Há inúmeros exemplos, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[1618], de 1959; o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), de 1964; o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), de 1966; o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), de 1991; além de outros bancos de âmbito sub-regional, como, por exemplo, o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), de 1970; o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB, na sigla em inglês), de 1973; o Banco Árabe para o desenvolvimento econômico da África (ABEDA, na sigla em inglês), de 1974; e os bancos de desenvolvimento de diversas sub-regiões africanas.

[1618] Em novembro de 2022, Ilan Goldfajn foi eleito presidente do BID. Ele será o primeiro brasileiro a liderar a instituição desde sua fundação, em 1959. Na votação, Goldfajn alcançou ampla maioria, preenchendo os critérios de percentual dos votos totais e de apoio regional, o que permitiu que a eleição fosse concluída na primeira rodada.

f) Outras instituições ou mecanismos de caráter intergovernamental regional na área de gestão de reservas ou financiamento do desenvolvimento

Sob essa categoria, destaque especial deve ser dado à América Latina, com o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR); o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, antiga Corporação Andina de Fomento); no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); e, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Banco do Sul (cujo acordo constitutivo ainda não alcançou o número de ratificações necessários para a entrada em vigor e, consequentemente, operacionalização do banco).

6.5. Criptomoedas, *blockchain* e os impactos na economia mundial

I. Criptoativos e criptomoedas

a) Definição

Um criptoativo, uma criptomoeda ou uma *alt coin* podem ser definidos como uma "moeda" eletrônica ou digital originalmente independente (desnacionalizada e descentralizada) que se utiliza de criptografia (preferivelmente em código aberto) e da tecnologia de *blockchain*. Um criptoativo, originalmente, não dispõe de qualquer lastro, seja físico ou virtual, e baseia-se na confiança dos agentes que operam em seu mercado.

Existem mais de mil criptoativos; os mais conhecidos são o *bitcoin* e o *ethereum* (*ether*). A primeira ideia de criação de uma moeda eletrônica em bases criptográficas remete à década de 1980 e evoluiu para uma forma eletrônica de meio de pagamento na década de 1990. A primeira criptomoeda descentralizada é o *bitcoin*, criado por Satoshi Nakamoto em 2009, com base na descrição que ele próprio forneceu em artigo de 2008.

Um criptoativo poderia ser considerado uma criptomoeda caso cumpra as três funções clássicas da moeda (meio de pagamento, reserva de valor, unidade de conta). É importante diferenciar moeda de uso internacional, como o dólar, de moeda efetivamente internacional, atualmente inexistente. A existência de uma moeda efetivamente internacional, ainda que de maneira eletrônica, pressuporia, em última instância, concordância global quanto ao seu uso (e sua regulamentação). Um criptoativo, portanto, tenderia a tornar-se uma moeda de uso internacional, não uma moeda internacional.

b) Blockchain

Em linhas gerais, a tecnologia de *blockchain* funciona como um livro-registro eletrônico, aberto (sem controle de autoridade central, o que confere independência e liberdade), operado em uma rede *peer-to-peer* (P2P, dois ou mais computadores conectados, intercambiando informações, sem a necessidade de um servidor intermediário, num sistema de registros que reduz riscos de perda, destruição ou fraude) e protegido por criptografia (confere segurança e sigilo às transações). A tecnologia de *blockchain* é um exemplo de tecnologia de registro distribuído (DLT, na sigla em inglês) que registra todas as transações (os blocos, registrados e vinculados cronologicamente em cadeia) e preserva o anonimato dos agentes.

Essa tecnologia não é aplicada somente a criptoativos, e vem sendo usada para atender a outras necessidades de registro e compartilhamento de dados de maneira segura. Por exemplo, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) utiliza a tecnologia (por meio de uma variante do Ethereum) como parte de seu programa *Building Blocks*, para facilitar os serviços financeiros para refugiados do campo Zaatari, na Jordânia.

Devido à inexistência de autoridade central, a *blockchain* funciona por meio de um mecanismo de validação das transações descentralizado, realizado pelos membros da rede. Esse serviço de validação é remunerado com novas unidades do criptoativo (emissão de criptoativo de acordo com o volume de demanda por novos registros de blocos), por isso o processo é chamado "mineração". Nem todas as criptomoedas são baseadas em mineração: o Petro ou o Diem, por exemplo, não são, assim como não o são as moedas digitais emitidas por bancos centrais, os chamados *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

c) Regulamentação de criptomoedas

Paulatinamente, verifica-se a disseminação do processo de regulamentação doméstica do uso de criptoativos e de *tokens* (ativos digitais que operam com base em *blockchains* existentes), inclusive mediante sua proibição em determinados casos ou da mera tributação de operações realizadas com esses ativos. Em paralelo, alguns Estados estão em processo de criação de suas criptomoedas ou de contrapartes digitais de suas moedas nacionais, as *govcoins* ou CBDC (para mais detalhes, ver a seção anterior sobre CBDC).

A regulamentação doméstica de criptomoedas, no Brasil, tem progredido, mas ainda é incipiente: a Receita Federal passou a exigir que as operações com criptoativos sejam declaradas e a tributar ganhos se capital sobre essas transações[1619]; a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autorizou fundos brasileiros a investir indiretamente em criptoativos; e o Banco Central do Brasil (BACEN) passou a incluir as operações com criptoativos no balança comercial do País, seguindo recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI)[1620].

O Senado Federal aprovou em 26 de abril de 2022 um projeto que traz a regulamentação do mercado nacional de criptomoedas. A proposta traz diretrizes para a "prestação de serviços de ativos virtuais" e regulamenta o funcionamento das empresas prestadoras desses serviços. O texto tramita na Câmara dos Deputados. De acordo com o texto aprovado, ativo virtual é "a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento", com exceção das moedas nacionais tradicionais e ativos já regulamentados em lei. O Poder Executivo terá que indicar um órgão da administração pública federal para definir quais serão os ativos financeiros regulados pela futura lei. A prestação de serviço de ativos virtuais terá que seguir algumas diretrizes, como a obrigação de controlar e manter de forma segregada os recursos dos clientes. Também terá que adotar boas práticas de governança, transparência nas operações e abordagem baseada em riscos; segurança da informação e proteção de dados pessoais; proteção e defesa de consumidores e usuários; proteção à poupança popular; solidez e eficiência das operações. Será exigida ainda a prevenção à lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores, combate à atuação de organizações criminosas, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, em alinhamento com os padrões internacionais. A regulamentação não valerá para os *Non-Fungible Tokens* (NFTs), que poderão ser reguladas pelo Executivo em um ato posterior.

[1619] Ganhos de capital obtidos na negociação (atividade de compra e de venda) de criptomoedas cujo valor não super R$ 35 mil em um mês são isentos de Imposto de Renda. Sobre o lucro que exceda esse limite, incidem as regras gerais de ganhos de capital – portanto, a tabela é a da tributação anual progressiva. As criptomoedas que não foram vendidas e estão em posse do declarante não são taxadas pela Receita Federal, mas seu saldo deve ser inserido na declaração.

[1620] O FMI recomendou aos países que classifiquem a compra e a venda de criptoativos (especificamente aqueles para os quais não há emissor) como "ativos não financeiros produzidos", o que implica sua compilação na conta de bens do balanço de pagamentos. Por serem digitais, os criptoativos não têm registro aduaneiro, mas as operações de compra e as venda de residentes no Brasil acarretam a celebração de contratos de câmbio – assim, seus valores são estimados com base em contratos de câmbio. As estatísticas de exportação e importação de bens passam, portanto, a incluir compra e venda de criptoativos. Ademais, a atividade de mineração de criptomoedas, também foi incluída e passou a ser tratada como um processo produtivo, de forma que quem importa equipamentos específicos para mineração tem de pagar os impostos de importação e de declará-los para os devidos fins.

d) Riscos econômicos das criptomoedas, impacto na economia e regulamentação internacional

A consolidação das criptomoedas pode conduzir ao processo de desnacionalização da moeda, colocando em xeque uma das funções essenciais do Estado nacional contemporâneo. Isso poderia impactar a razão de ser das autoridades monetárias nacionais, a capacidade arrecadatória dos Estados e sua política econômica em todas as vertentes. A proliferação de moedas digitais emitidas por bancos centrais, por outro lado, pode ser uma alternativa à consolidação das criptomoedas. As criptomoedas têm, por outro lado, impactos positivos, como o aumento da velocidade das transações e o menor custo de transação.

Na Declaração de Bali (2022), os líderes do G20 saudaram as iniciativas do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) e dos agentes reguladores nacionais de estabelecer uma regulação robusta sobre o ecossistema de criptoativos, que incluem as *stablecoins*, além de mantê-lo sob supervisão e vigilância, para minimizar riscos à estabilidade financeira. Para o G20, é importante promover a conscientização do público em relação aos riscos dos criptoativos e o fortalecimento da regulamentação desse mercado – baseando-se no princípio de "mesmas atividades, mesmos riscos, mesmas regras" –, mas, ao mesmo tempo, aproveitar os benefícios das inovações. Essa postura é diferente daquela adotada anteriormente, quando os membros do G20 consideravam que os criptoativos não representavam uma ameaça à estabilidade financeira global.

Não há qualquer regulamentação internacional, no sentido estrito, quanto ao uso de criptomoedas; contudo instituições nacionais e internacionais têm-se dedicado a estabelecer regulamentos e padrões regulatórios para esse mercado. O monitoramento tem sido feito por diversas instituições internacionais, como o FSB, o FMI, a Organização Internacional de Valores Mobiliários (IOSCO, na sigla em inglês) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FTAF). Em 2018, os países do G20 comprometeram-se a regular as criptomoedas no que diz respeito à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. O tratamento do tema é incipiente na Organização Mundial do Comércio (OMC). O FMI reconheceu o *bitcoin* como reserva de valor em 2019 e produziu relatório apontando quatro riscos dos criptoativos:

1) integração em produtos financeiros;
2) modelo de negócios dos bancos;
3) transmissão de crise; e
4) lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

A regulamentação doméstica e internacional ainda em conformação e a inexistência de autoridade central são apontadas como elementos facilitadores para que as criptomoedas possam tornar-se instrumentos do crime organizado transnacional, incluindo o crime cibernético, e de financiamento ao terrorismo. Casos de destaque são dos mercados negros digitais *Silk Road* e *Alpha Bay* e da suspeita de roubo de criptoativos pela Coreia do Norte para financiamento de atividades do programa nuclear – Relatório de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) estimam que o país asiático roubou cerca de US$ 316,4 milhões entre 2019 e 2020.

I. Central Bank Digital Currency (CBDC)

a) Definição

As moedas virtuais podem, hoje, ser divididas em três tipos:

1) criptoativos, como o *bitcoin* e o *ethereum*;
2) criptoativos do tipo *stablecoins*;
3) as moedas virtuais dos bancos centrais: *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

Primeiro, cabe apresentar o conceito de "moeda fiduciária" (*fiat currency*). *Fiat currencies* são as moedas emitidas por governos, pelos bancos centrais, que não estão lastreadas em *commodities*, como o ouro. Desse modo, são as moedas oficiais dos países, como o dólar norte-americano e o real brasileiro, emitidas por entidades estatais, em geral, os bancos centrais.

Segundo, as *stablecoins* são moedas virtuais cujo valor está atrelado (*pegged*) ao das *fiat currencies*. Essas moedas são de emissão privada e, em geral, não dispõem de regulação. São exemplos desse tipo de moeda o *Tether*, o *US$ Coin*, *TerraUSD*, cuja conversibilidade é, supostamente, segundo seus criadores, de um para um com o dólar norte-americano. Assim, essas moedas virtuais seriam um meio termo entre as moedas emitidas pelos bancos centrais, as *fiat currencies*, digitais ou não, e as criptomoedas, de emissão totalmente privada.

Por sua vez, as CBDCs são as formas digitais da *fiat currency* de um país. Ao invés de imprimir dinheiro, os bancos centrais emitem moedas ou contas eletrônicas baseadas na plena fé quanto à moeda oficial e no crédito do governo. Desse modo, as CBDCs são a expressão digital da moeda soberana de cada país e são emitidas pelas autoridades monetárias dos países.

Conforme afirma Fabio Araujo, servidor da Secretaria Executiva do Banco Central do Brasil (BACEN), a CBDC "é uma nova forma de representação da moeda já emitida pela autoridade monetária nacional, ou seja, faz parte da política monetária do país de emissão e conta com a garantia dada por essa política".

Embora a ideia das CBDCs advenha das criptomoedas e da tecnologia *blockchain*, essas moedas não são criptomoedas[1621] nos moldes do *bitcoin* e de outras similares. Criptomoedas são, em geral, emitidas por entidades privadas, de maneira descentralizada, não contando com uma autoridade central. Ademais, as CBDCs podem, mas não precisam, estar baseadas na tecnologia *blockchain*.

b) Tipos de CBDC

Pode-se definir dois tipos, não mutuamente excludentes, de CBDCs:

1) *Wholesale CBDC*: a CBDC de atacado é usada por instituições financeiras, com um funcionamento similar ao de ter reservas monetárias (em moeda fiduciária) depositadas junto ao banco central, o que permite à instituição ter uma conta para depositar fundos e usá-los em operações de liquidação interbancária – o banco central pode recorrer a instrumentos de política monetária, como o de reservas interbancárias e o de taxas de redesconto, para influenciar a taxa básica de juros da economia e operações econômicas como as de oferta de crédito ao consumidor;

[1621] "*The first thing to remember about CBDC is that it's not a cryptocurrency so it doesn't have to be related to anything that caters to the crypto world (...) although CBDC is well defined, this definition is not always well understood.*" *The BIS Report nº 1 on CBDCs*. Disponível em: https://www.bis.org/publ/othp33.pdf. Mais informações a respeito das diferenças entre CBDC e criptomoedas em: https://www.ndtv.com/business/cryptocurrency-vs-cbdc-know-the-difference-between-the-two-2812630; https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital_faq.

2) *Retail CBDC*: a CBDC de varejo é usada por consumidores e empresas de todos os tamanhos, eliminando o intermediário, já que os agentes negociam diretamente com o banco central – é dedicado às necessidades de pagamento e de liquidação desse tipo de usuário, podendo ser utilizada para pagamentos e para operações financeiras cotidianas em qualquer faixa de valor.

c) Vantagens das CBDCs

São inúmeras as vantagens das CBDCs, na perspectiva de especialistas e das instituições financeiras, em particular as autoridades monetárias:

1) Eficiência tecnológica: as operações financeiras poderiam ser efetivadas em tempo real, ao tornar a ação de intermediários financeiros, como os bancos comerciais, desnecessária, com consequente possibilidade de redução dos riscos de pagamento, da complexidade contábil, bem como de aumento da velocidade de conclusão operações – pois as verificações de crédito e as autorizações de pagamento poderiam ser realizadas em tempo real e de maneira automática, sem que haja necessidade de manter complexas estruturas contábeis para conferência dos pagamentos, o que elimina tempos de espera na liquidação das operações;
2) Inclusão financeira: os indivíduos poderiam ter contas junto aos bancos centrais, o que permitiria reduzir os custos de operação no sistema financeiro nacional e de detenção de uma conta bancária;
3) Aumento da competição interbancária: a redução dos custos de operação e opção de contas bancárias sem intermediação de bancos comerciais poderia aumentar a competição interbancária, beneficiando não só aqueles indivíduos às margens do sistema financeiro, mas também os que dele já fazem parte;
4) Prevenção a atividades ilícitas: seria mais fácil para o banco central monitorar as trocas monetárias, coletar informações, cobrar taxas, identificar e reprimir crimes como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e outras atividades ilícitas com ramificações financeiras;
5) Aumento das opções e da velocidade de transmissão da política monetária: os bancos centrais poderiam ter novas formas de promover estímulos ou contrações monetárias, por exemplo o afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*)[1622];
6) Aumento da capacidade de controle monetário e da estabilidade financeira: instrumentos de política monetária com transmissão mais acelerada de efeitos aumentaria a capacidade das autoridades monetárias de agir, oportuna e decisivamente, em situações de crise;
7) Facilitação das operações internacionais de pagamento e da cooperação internacional: a capacidade de verificação da veracidade das informações bancárias, devido à maior quantidade de informações disponíveis para os bancos centrais, bem como o aumento da velocidade da liquidação de operações reduziria o custo de transação, aumentando o volume e as opções de transferências internacionais de recursos[1623]. Ademais, seria mais fácil para os governos compartilharem informações financeiras.

[1622] Há menções ao conceito de *drone money*, em alusão ao de *helicopter money*, relacionado à distribuição massiva de liquidez por parte do banco central por afrouxamento quantitativo.
[1623] Hoje, pagamentos e remessas internacionais de pequenos valores são, muitas vezes, inviabilizados, devido aos custos de transação.

d) Riscos da CBDC

Não se pode ignorar os riscos inerentes às CBDCs:

1) Desintermediação bancária: a principal preocupação é que os bancos centrais, ao ofertarem moeda diretamente aos indivíduos e às empresas, tornem o sistema bancário e os intermediários financeiros irrelevantes, promovendo uma mudança dos agentes para operações diretamente entre si e entre eles e os bancos centrais;
2) Mudanças fundamentais no sistema bancário: as inovações monetárias das CBDCs poderiam alterar a essência do sistema bancário, o que exigiria novos tipos de regulação e de monitoramento, diante da provável emergência de novos agentes e serviços financeiros;
3) Instabilidade financeira: há incertezas quanto aos efeitos das CBDCs nas operações de investimento, nos serviços bancários, nas taxas de juros, nos serviços financeiros e na economia como um todo, além da preocupação quanto à capacidade dos bancos centrais de garantirem liquidez em casos de retiradas durante uma crise financeira;
4) Infraestrutura operacional: preocupação quanto à capacidade técnica e humana dos bancos centrais de operacionalizar um considerável aumento do volume de serviços num período mais reduzido de tempo, viabilizado pela tecnologia, conforme a demanda dos agentes econômicos, como indivíduos e empresas;
5) Garantia da privacidade: os bancos centrais necessitariam de uma capacidade de ingerência e de monitoramento das atividades financeiras bastante grande, o que suscita preocupações quanto às liberdades individuais, particularmente em relação ao volume e à natureza dos dados que se compartilharia com o Estado;
6) Segurança cibernética: como toda atividade digital, as transações de CBDCs e o sistema financeiro precisariam desenvolver medidas de segurança adequadas às ameaças, por exemplo, de *hackers* que roubam informações e ativos, mas também de criminosos que promovem fraudes e golpes de engenharia social contra indivíduos mais vulneráveis.

e) CBDC nas discussões sobre criptoativos e criptomoedas

As CBDCs são, simplesmente, moedas fiduciárias digitais. Como as transações dessas moedas já são, em sua maior parte, digitalizadas, questiona-se qual seria, de fato, a grande diferença entre as CBDCs e as moedas já existentes. Uma vez que as moedas digitais dos bancos centrais não são nada além de versões digitais das tradicionais moedas fiduciárias, argumentam-se que as CBDCs são o exato oposto do que fundamentou a ideia de criptomoedas e que a discussão CBDC *versus* criptomoedas é falaciosa.

Para alguns críticos[1624], as CBDCs representariam somente uma *illusion of choice*, porque, ao transmitirem a sensação de serem inovações tecnológicas relacionadas ao contexto das criptomoedas, essas seriam, apenas, um tipo diferente de moeda fiduciária, que não resolve os problemas fundamentais da moeda tradicional e que serve para acomodar, ou adaptar, os interesses do setor bancário e financeiro, bem como dos bancos centrais às novas realidades.

Em um viés tecno-libertário, as criptomoedas foram criadas para promover um contexto de descentralização, de liberdade e de controle público sobre movimentações monetárias e financeiras, em resposta aos abusos observados nos sistemas financeiros que redundaram na crise de 2008, deflagrada nos Estados Unidos (EUA), no centro do sistema financeiro internacional. Não obstante, as CBDCs não passam de reservas de valor que podem ser usadas, para fazer pagamentos

[1624] Entre eles destaca-se Kent Barton, especialista em criptomoedas. https://currency.com/cbdc-vs-cryptocurrency

digitais de serviços e de bens, em operações de redes privadas, que requerem permissão para o ingresso. Ao escolher os pontos que verificaram as transações financeiras, os bancos centrais estariam apenas atualizando o sistema financeiro tradicional às novas realidades tecnológicas, sem divulgar informações transacionais para o público em geral, como seria o caso em redes públicas, descentralizadas, nas quais operam criptomoedas como o *bitcoin*.

Critica-se, também, a privacidade possível nas transações de CBDCs, já que essas moedas digitais governamentais seriam totalmente monitoradas, de forma a impedir que haja um nível elevado de privacidade, como ocorre nas trocas de criptomoedas. Desse modo, pode-se dizer que as CBDCs permitem aos governos supervisão sobre o mercado de moedas digitais e sobre os pagamentos digitais.

Parece que nenhum entusiasta das criptomoedas sacrificaria a privacidade permitida pelas criptomoedas em troca da estabilidade decorrente das CBDCs, muito embora a volatilidade dessas criptomoedas seja um dos grandes problemas enfrentados por elas.

Ademais, há um sentimento predominante atualmente: as CBDCs são inevitáveis. Diversos bancos centrais discutem, nacional e internacionalmente, a necessidade, a possibilidade, as vantagens e os riscos de se criar uma CBDC.

Por fim, é pouco provável que as CBDCs substituam as criptomoedas, já que cada uma tem um modo de operação, um público e um propósito diferente.

Resumidamente, as diferenças entre as CBDCs e as criptomoedas são as seguintes:

1) Tipo de *blockchain* utilizado: as CBDCS usam redes privadas que requerem permissão para ingresso e operação, enquanto as criptomoedas usam redes abertas, sem permissão;
2) Anonimato: as CBDCs não permitiriam a anonimidade, uma vez que estariam vinculadas às contas bancárias dos portadores, enquanto as criptomoedas permitem alto grau de anonimato;
3) Autoridade central controladora e descentralização: as CBDCs seriam controladas pelas autoridades monetárias emissoras, enquanto as criptomoedas são controladas pelos usuários da rede; não haveria, portanto, descentralização na rede das CBDCs, mas tão somente nas das criptomoedas.

f) Tratamento em organizações internacionais

No bojo do Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), há uma coalizão de bancos centrais dedicada à análise da viabilidade das CBDCs. Há um centro de inovação no qual os bancos centrais de países como Japão, Suécia, Suíça, bem como o Banco Central Europeu (BCE), no âmbito da União Europeia (UE) têm compartilhado experiências.

O G20, por sua vez, publicou um roteiro sobre pagamentos transfronteiriços. As CBDCs, no contexto dos pagamentos transfronteiriços, poderiam reduzir os custos de transação, facilitar não só a troca de informações financeiras, mas também reduzir os custos e o tempo necessário para a liquidação de operações interestatais. Atualmente, para os parâmetros da era digital, transações de valores mais elevados tendem a levar muito tempo, uma vez que é necessário verificar e trocar muitas informações. Ademias, transações de pequeno valor têm sido impedidas pelos custos de transação, embora já haja plataformas e *fintechs* que buscam viabilizar essas transações, em modelos *peer-to-peer* (P2P), tanto por meio de moedas fiduciárias, mormente o dólar, quanto por intermédio de criptoativos.

Há, ainda iniciativas plurilaterais para desenvolver meios de pagamentos regionais.

g) Experiências e exemplos[1625]

A maior parte dos países vê nas CBDCs o potencial de melhorar a eficiência do mercado de pagamentos de varejo e de promover a competição e a inclusão financeira para a população ainda inadequadamente atendida por serviços bancários. A crise da pandemia evidenciou a importância de os instrumentos digitais de pagamentos chegarem aos segmentos mais vulneráveis e afetados da população.

Segundo estudo da consultoria britânica *PricewaterhouseCoopers* (PwC), que desenvolveu um *CBDC global index*, que já conta com duas edições (2021[1626] e 2022[1627]), mais de 80% dos bancos centrais consideram lançar CBDCs ou já o fizeram. A seguir, alguns casos de projetos desenvolvidos por países para suas economias nacionais:

1) China: O banco central chinês iniciou os estudos para lançar uma CBDC ainda em 2014. Hoje, o país conduz testes de larga escala com públicos selecionados, para avaliar a viabilidade de um yuan digital. Durante a pandemia, a China iniciou a fase de testes do "e-renminbi" em algumas cidades, para apenas alguns serviços. O e-renminbi funciona com base em tecnologia de *blockchain*, mas tem total controle do governo, não preservando o anonimato dos usuários. É, portanto, uma moeda digital emitida por banco central, complementar à moeda fiduciária, e não uma "criptomoeda" na definição usual do termo. Especula-se que se trata de alternativa chinesa ao uso do dólar em transações internacionais, inclusive como forma de contornar sanções internacionais.
2) EUA: Em março de 2022, a Casa Branca emitiu uma ordem executiva dedicada ao tratamento das moedas virtuais. Nessa ordem, destacam-se as vantagens de uma CBDC e ordena-se que toda a administração pública avalie como se poderia implementá-la.
3) Índia: O ministro das Finanças anunciou, em fevereiro de 2022, a intenção do país de ter uma rúpia digital até o final de 2022.
4) Nigéria: O banco central da Nigéria lançou o "e-Naira" em outubro de 2021. A principal intenção é aumentar a inclusão financeira de 64% para 95%.
5) Reino Unido: As CBDCs são consideradas com mais ceticismo. O Comitê de Assuntos Econômicos da Câmara dos Lordes declarou que as CBDCs são "uma solução em busca de um problema"[1628]. O comitê destacou sua preocupação com aspectos como privacidade e estabilidade financeira, ainda que tenha reconhecido que pagamentos transfronteiriços poderiam ser mais rápidos e eficientes.
6) UE: Há projeto para um euro digital em 2023, sendo que formuladores de política dentro da Comissão Europeia e na Europa já demonstraram estarem convencidos da necessidade de uma CBDC europeia, como é o caso dos pedidos alemão e francês para uma CBDC o mais rápido possível.
7) Outros projetos nacionais:
    a. Projeto de "e-krona" na Suécia, que, desde 2022, se encontra na fase 2 do projeto piloto;

[1625] Para mais exemplos e atualizações, consultar: https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/
[1626] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/assets/pwc-cbdc-global-index-1st-edition-april-2021.pdf
[1627] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-cbdc-index-stablecoin-overview-2022.pdf
[1628] Disponível em: https://committees.parliament.uk/committee/175/economic-affairs-committee/news/160221/central-bank-digital-currencies-a-solution-in-search-of-a-problem-report-published/

b. Projeto de "e-peso" no Uruguai entre 2017 e 2018, considerado exitoso pelo Fundo Monetário Internacional (FMI);
c. *Sand dollar*, CBDC das Bahamas em circulação desde outubro de 2020.

Quanto aos projetos transfronteiriços, na concepção da PwC, as CBDCs "permitirão pagamentos transfronteiriços mais eficientes, com menor custo, 24 horas por dia, sete dias por semana, 365 dias por ano. Esperamos que as CBDCs beneficiem largamente as transações transfronteiriças"[1629]. Em seguida, alguns exemplos de projetos que envolvem mais de um país, inclusive com bancos e organizações internacionais:

1) *mBridge (Multiple CBDC Bridge)*, 2021: Partes envolvidas: BIS, Tailândia, Hong Kong, China, Emirados Árabes Unidos. Objetivo: criar um arranjo de CBDC múltiplo para transferências e operações de câmbio mais rápidas, baratas e eficientes.
2) *Onyx – wCDBC*, 2021: Partes envolvidas: Banco de França, Autoridade Monetária da Singapura, JP Morgan – uso da unidade *Onxy*.
3) Projeto Aber, 2019: Partes envolvidas: Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos. Objetivo: uma tecnologia de registro contábil descentralizado por facilitar transações transfronteiriças.
4) Projeto Dunbar, 2022: Partes envolvidas: Austrália, Singapura, Malásia, África do Sul. Objetivo: criar um arranjo de CBDC para viabilizar transações transfronteiriças.
5) Projeto Helvetia, 2020: Partes envolvidas: Swiss National Bank, BIS, Six (um operador comercial de infraestrutura). Objetivo: integrar uma CBDC a uma estrutura bancária.
6) Projeto Jasper, 2017: Partes envolvidas: Canadá, Reino Unido, Singapura. Objetivo: testar uma CBDC para pagamentos transfronteiriços.
7) Projeto Jura. Partes envolvidas: BIS, Banco central francês, Banco central suíço, Consórcio do setor privado liderada pela consultoria de tecnologia e estratégia norte-americana Accenture. Objetivo: testar o uso de uma CBDC em pagamentos transfronteiriços.

Pode-se acompanhar os estágios de desenvolvimento das CBDCs na ferramenta do *Atlantic Council*[1630], da qual se retiram as seguintes informações, resumidas:

Estágio do projeto	**Países**
Lançados	Oito países do Caribe Oriental (Banco Central do Caribe Oriental), Bahamas, Jamaica, Nigéria.
Em fase piloto	Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Hong Kong, Rússia, Suécia, Tailândia.
Em fase de desenvolvimento	26 países, incluindo o projeto brasileiro. Destaques: Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, França, Índia, Itália, Japão, Zona do Euro.
Em pesquisa	47 países. Destaques: EUA, México, Reino Unido.
Inativos	Argentina, Azerbaijão, Bermuda, Coreia do Norte, Curaçao, Dinamarca, Egito, Finlândia, San Martin, Uruguai.
Cancelados	Equador, Senegal.

[1629] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-cbdc-index-stablecoin-overview-2022.pdf
[1630] Outro *site* no qual se pode acompanhar o progresso das CBDCs é: https://cbdctracker.org/

h) Perspectivas para uma moeda digital emitida pelo Banco Central do Brasil

A CBDC brasileira é o "real digital" que será uma nova expressão da moeda emitida pelo BACEN, garantida pelos mesmos fundamentos e pelas mesmas políticas econômicas que determinam o valor e a estabilidade do real convencional; portanto não haverá mineração, como ocorre no caso de criptomoedas.

O real digital é parte Agenda BC#, de reforma e inovação do sistema financeiro, que tem avançado em direção à modernização do sistema de pagamentos brasileiros. Fazem parte dessa Agenda, projetos como o Pix e o *Open Banking*.

São possibilidades de uso do real digital:

1) Entrega contra Pagamento (DvP, na sigla em inglês), referente à liquidação de transações com ativos digitais;
2) Pagamento contra Pagamento (PvP), referente ao câmbio entre moedas;
3) Internet das coisas (IoT, na sigla em inglês), referente à liquidação algorítmica;
4) Finanças descentralizadas (DeFi, na sigla em inglês).

A ideia é a de que qualquer pessoa ou empresa que deseje ter reais em formato digital entregue reais em formato convencional, para receber reais digitais emitidos pelo BACEN. Conforme se lê no site oficial do BACEN: "essa operação não será feita diretamente com o BC, ela será intermediada por um participante do sistema financeiro – banco, cooperativa ou *fintech* – ou do sistema de pagamentos – instituição de pagamento – ou ainda de algum novo tipo de empresa que venha a ser criada sob a autorização do BC para intermediar o acesso e a utilização de reais no formato digital."[1631]

O objetivo do BACEN com o real digital é inserir a economia brasileira nas mudanças tecnológicas, assegurando a eficiência do sistema financeiro, por exemplo, em operações de pagamentos, bem como favorecendo negócios inovadores. Também como objetivos principais do real digital, destacam-se os seguintes enumerados pelo BACEN[1632]:

1) desenvolvimento de modelos de negócios inovadores com base em inovações tecnológicas (como contratos inteligentes, IoT e dinheiro programável);
2) emissão pelo BACEN, com a distribuição ao público intermediada por custodiantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB);
3) aderência a todos os princípios e regras de privacidade e segurança determinados pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº 13.709/2018);
4) observância das recomendações internacionais e normas legais sobre prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, inclusive em cumprimento a ordens judiciais para rastrear operações ilícitas;
5) garantia da interoperabilidade e da integração, visando à realização de pagamentos transfronteiriços;

Nas discussões realizadas pelo BACEN em evento chamado *LIFT Challenge Real Digital*[1633], esperam-se resultados que permitam à entidade iniciar uma fase de pilotos com a

---

[1631] Pergunta 19 do FAQ sobre o real digital no *site* oficial do BACEN: O Real Digital é uma *Centra Bank Digital Currency*. Ele é um criptoativo? De que tipo? Uma *stablecoin* ou uma criptomoeda que oscila? Ele será emitido exclusivamente pelo BC ou poderá ser "minerado"?
Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital_faq

[1632] Para mais informações, consultar: https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17398/nota

[1633] Para mais informações, consultar: https://liftchallenge.bcb.gov.br/site/liftchallenge

participação da população, que deve iniciar-se em 2022 e se estender ao longo de 2023. O presidente do BACEN, Roberto Campos Neto, afirmou que os testes da CBDC brasileira já começaram e que essa deve ser lançada em 2023.

Questões que emergem, diante do projeto do real digital são:

1) Até que ponto seria necessário criar uma moeda digital, quando o setor bancário brasileiro já é bastante inovador e moderno?
2) Tecnologias de pagamento instantâneo, como o Pix, ou de transferências de rápida efetivação, como a Transferência Eletrônica Disponível (TED), já não possibilitam soluções financeiras velozes e, em geral, sem custo?

6.6. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

I. OCDE

a) Gênese

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) originou-se da reformulação da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), que foi estabelecida, em 1948, para gerir os recursos provenientes do Plano Marshall para a reconstrução europeia, no período seguinte à Segunda Guerra Mundial. Em julho de 1947, países europeus, liderados pelo Reino Unido e pela França, reuniram-se, na Conferência de Paris, para discutir a criação de um programa de estabilização, com as soluções necessárias para o reerguimento de suas economias, que dependeria da cooperação entre os países e da ajuda suplementar externa. Para organizar esses esforços, formou-se o Comitê para a Cooperação Econômica Europeia (CCEE). Esse comitê começou a trabalhar em um relatório que seria apresentado ao governo dos Estados Unidos (EUA) em setembro do mesmo ano, em que se demonstravam as potencialidades dos países e as necessidades, em quantidade de recursos materiais e financeiros, para a recuperação europeia. Em abril de 1948, o Congresso norte-americano aprovou o *European Cooperation Act*, arcabouço sobre o qual foi instituído o *European Recovery Program*, conhecido como Plano Marshall. Em reunião realizada em março de 1948, os países do CCEE decidiram estabelecer uma estrutura permanente de autocoordenação, para impulsionar a cooperação e alocar os recursos advindos do Plano Marshall, criando a OECE.

Ao final da década de 1950, a existência da OECE estava ameaçada. A organização entrou em declínio quando o Plano Marshall terminou, em 1952. A divergência no desenvolvimento de um conceito de uma área de livre comércio na Europa que fosse aceitável tanto para os Estados-Membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) quanto para os países membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi um dos motivos que contribuíram para o fim da OECE. De modo a superar a dissensão sobre a questão do livre comércio e continuar a bem-sucedida cooperação entre os países membros da OECE, decidiu-se reconstituir a organização como OCDE, com a inclusão dos EUA e do Canadá – que já participavam como membros associados da organização desde o começo da década de 1950 – e com os objetivos de assistir os países em desenvolvimento e de oferecer consultoria sobre política econômica e comércio para além do continente europeu. A OCDE foi formalmente estabelecida em convenção assinada em 14 de dezembro de 1960, em Paris, e entrou em vigor em setembro de 1961.

b) Objetivos

Segundo o Artigo1º da Convenção da OCDE, a organização foi constituída com a finalidade de promover políticas voltadas a alcançar o crescimento econômico sustentável, empregos e elevados padrões de vida nos países membros, com manutenção da estabilidade financeira internacional, para contribuir com o desenvolvimento da economia mundial; de contribuir para expansão do comércio global em base multilateral e não discriminatória, de acordo com obrigações internacionais; e de contribuir para a expansão econômica dos países membros e de países não membros no processo de desenvolvimento.

A OCDE atua, pelo menos, em quatro vertentes:

1) troca de informações e experiências entre países-membros;
2) uniformização e aperfeiçoamento de políticas públicas;
3) regulamentação relativa a temas de interesse comum; e
4) acompanhamento do desempenho de países por meio das revisões por pares (*peer review*).

Os membros cooperam por meio da troca e da comparação de experiências exitosas no desenho de políticas públicas, identificando boas práticas nas mais diversas áreas e promovendo-as, para superar desafios e manter o caminho do desenvolvimento econômico. Ademais, OCDE dedica-se a pesquisas e estudos para o aperfeiçoamento das políticas públicas, principalmente aquelas de interesse comum. O método de revisão pelos pares permite que os especialistas governamentais possam encontrar-se com seus homólogos de outros países membros ou associados, para comparar as políticas públicas em cada área com as melhores práticas disponíveis internacionalmente. Por meio dessa cooperação, a OCDE tornou-se um repositório importante de alternativas para políticas públicas em um mundo globalizado.

c) Composição e processo de acessão

Embora tenha sido rotulada como o "clube dos ricos", a OCDE reúne não apenas as economias "mais avançadas" do mundo, mas também alguns países emergentes como o Chile, a Coreia do Sul, o México e a Turquia. Os 38 países que fazem parte da organização são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Tchéquia, Suécia, Suíça e Turquia. A Costa Rica foi o mais recente membro a ingressar na OCDE em maio de 2021.

Houve, na história da OCDE, três rodadas de acessões. A primeira rodada completou a presença, na organização, dos países então considerados desenvolvidos. A organização vai ser, nessa composição, o "clube dos ricos" e um espaço de articulação das posições dos países desenvolvidos no diálogo Norte-Sul dos anos 1970. A segunda rodada é posterior à queda do muro de Berlim e caracteriza-se por introduzir maior heterogeneidade na organização, na medida em que os países do Leste Europeu, em transição para a economia capitalista, utilizaram o processo de candidatura como parte de seu processo de reformas e para consolidação e reconhecimento de suas transformações.

Com a expansão da União Europeia (UE) para o Leste Europeu, intensificou-se a discussão sobre a eventual acessão imediata dos novos membros da UE à OCDE, o que não era de interesse dos membros não europeus. O grupo de trabalho constituído para analisar a questão produziu relatório ("Noburu"), em 2004, que expressa a importância de que a OCDE equilibre a necessidade de "fortalecer sua competência e influência global" com a de "minimizar e controlar possíveis efeitos negativos que uma membresia mais ampla pode causar". Ao mesmo tempo, estabelece que os candidatos que interessariam à organização são países que:

1) compartilhem visão de mundo e valores com os membros da OCDE (*like mindedness*);
2) tenham capacidade efetiva de contribuir com a atuação da organização (*significant player*);
3) benefício mútuo (*mutual benefit*); e
4) insiram-se em equilíbrio geográfico e tragam benefícios gerais relacionados com o compartilhamento de experiências por meio da OCDE (*global considerations*).

Após a publicação do relatório "Noburu", os membros da OCDE levaram mais três anos até iniciarem a terceira rodada de acessões, quando aceitaram abrir negociações com Chile,

Estônia, Israel, Rússia e Eslovênia. Em 2013, abriram-se negociações com Colômbia e Letônia e, em 2015, com Costa Rica e Lituânia.

De acordo com a OCDE, a acessão "não é mera formalidade, mas sim o resultado de uma rigorosa etapa de revisão das práticas e políticas públicas nacionais". As etapas de acessão são:

1) convite da OCDE ou apresentação de candidatura;
2) elaboração do documento *Accession Roadmap*, para estabelecer os termos da adesão;
3) elaboração do memorando inicial do candidato, para informar a sua posição acerca dos instrumentos legais da OCDE;
4) revisões técnicas pela organização;
5) decisão unânime da OCDE favorável à adesão; e
6) assinatura do acordo de adesão à Convenção da OCDE – após essa última etapa, o acordo segue para aprovação e ratificação do governo e depósito junto à organização.

Conforme a sequência apresentada, depois que o Conselho da OCDE aceita um país como candidato, os membros, mediante proposta do secretário-geral da OCDE (SG-OCDE), definem o trajeto a ser seguido para a acessão no *Accession Roadmap*. O primeiro item do *roadmap* é a apresentação do memorando inicial por parte do candidato, contendo sua posição em relação aos instrumentos do acervo da organização (*acquis*), ou seja, o país apresenta sua situação em relação a cada instrumento da OCDE, indicando se já cumpre o previsto no instrumento; o que pretende fazer para cumpri-lo; ou, caso contrário, que tipo de reservas e exceções pretende solicitar. O *roadmap* identifica também os comitês regulares da OCDE que deverão examinar as políticas do país candidato em suas respectivas áreas de competência. Os comitês farão esse exame com base em estudos preparados pelo Secretariado com o apoio de consultores. Além do cumprimento do *acquis*, é comum que surjam solicitações específicas, algumas resultantes de pendências bilaterais. Além do processo de exame técnico da conformidade com o *acquis* por meio dos Comitês, o Conselho pode também levantar para exame e discussão temas políticos, como democracia, direitos humanos ou Estado de Direito (*rule of law*). Cada comitê designado no *accession roadmap* encaminha ao Conselho sua *formal opinion*, conforme se convença de que a legislação e as práticas do país candidato estejam conformes ao *acquis* da organização e às práticas dos membros. Completados todos os processos nos comitês, o SG-OCDE reúne os resultados e encaminha para decisão final do Conselho. Havendo consenso, o Conselho convidará o país candidato à acessão. O protocolo de acessão resultante é então objeto de processo de aprovação interna conforme a legislação do candidato e, uma vez ratificado o protocolo, o país torna-se membro da OCDE.

Até 2021, seis países eram candidatos ao início do processo de acessão: além do Brasil, Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia. No caso da Rússia, o processo de acessão, iniciado em 2007, prolongou-se até ser suspenso, em 2014, em reação à anexação da Crimeia.

Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho de Ministros da OCDE aprovou o convite formal para iniciar as discussões de acessão do Brasil e dos demais cinco países. A conclusão do processo pode durar de três a cinco anos. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou o *roadmap* do Brasil e de mais quatro países: Peru, Bulgária, Croácia e Romênia. Esse roteiro será avaliado por comitês da OCDE nos próximos anos, conforme processo ordinário de acessão.

d) Estrutura institucional e tomada de decisões

A estrutura da organização é formada por um Conselho, pelo Secretariado e mais de 300 comitês, grupos de trabalho ou instâncias análogas. A OCDE também tem iniciativas regionais, como a para a América Latina e Caribe (criada em 2016) e específicas para determinados países,

como o programa voltado para o Brasil (criado em 1998). O Conselho é a mais alta instância decisória da OCDE e é composto por representantes (embaixadores) dos países membros e da Comissão Europeia e, uma vez por ano, reúne-se em nível ministerial, nas chamadas *Ministerial Council Meetings* (MCMs). O Conselho é presidido pelo SG-OCDE e define o direcionamento da organização, autorizando o SG-OCDE a tratar de determinados temas e examinando seus relatórios. Cabe ao Conselho autorizar o ingresso de novos membros, aprovar o orçamento da OCDE e adotar os atos da organização.

Os comitês temáticos da OCDE são responsáveis pelas análises dos estudos e pela condução dos *peer reviews*. Participam dos comitês funcionários dos governos dos países membros e de determinados países não membros, bem como representantes do Secretariado e de outros organismos internacionais, cada qual sob modalidade particular de atuação. Dentro dos limites estabelecidos pelo Conselho, os comitês podem criar grupos de trabalho e estabelecer as regras de relacionamento com países não membros. Eventualmente, os comitês podem reunir-se em nível ministerial para impulsionar temas de maior relevância. Os comitês são a base das "redes transgovernamentais" sobre a qual se sustenta a influência da OCDE no desenho e na difusão de boas práticas em políticas públicas.

O Secretariado da OCDE é responsável pela produção de estudos e análises definidos pelo Conselho e pelos comitês, contando com aproximadamente 3.300 funcionários (2022) espalhado em sua sede, em Paris, e outros quatro centros (Berlim, Tóquio, México e Washington).

O processo decisório da OCDE é baseado no consenso, porém há casos especiais que admitem a decisão por maioria qualificada, por exemplo a aprovação dos programas de trabalho e do orçamento da organização, a criação e encerramento de comitês e programas, e a adoção de regulamentos sobre recursos humanos e financeiros. A decisão por maioria qualificada foi introduzida em 2006, no contexto de reforma da governança interna diante do processo de alargamento da organização.

Os atos da OCDE podem ser decisões ou recomendações e são adotados pelo Conselho. As decisões da OCDE (atualmente, 24[1634] em vigor) têm de ser acatadas por seus membros como atos vinculantes (exceto para quem negociou *opt out*) e têm *status* equivalente ao de acordos internacionais firmados no âmbito da organização. As recomendações (178 em vigor, o que representa a maior parte de sua atividade normativa) e as declarações da OCDE (32 no total), por sua vez, não têm caráter vinculante, embora sua implementação seja objeto de escrutínio nos (*peer reviews*. As declarações (*substantive outcome documents*), os acertos (*arrangements*), entendimentos (*understandings*) e acordos internacionais também integram o acervo normativo (*acquis*) da OCDE, mas não são considerados atos da OCDE formalmente e podem incluir não membros. Atualmente o acquis da OCDE inclui dez acordos internacionais, vinculantes, portanto, versando principalmente sobre energia nuclear e aspectos tributários; e outros 16 instrumentos legais (*arrangements* e *understandings*) não vinculantes, que tratam, principalmente, de assistência humanitária e da indústria naval e de fretes marítimos.

[1634] Disponíveis em: https://legalinstruments.oecd.org/en/.

I. Brasil e OCDE

a) Histórico

A cooperação entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) data do início da década de 1990, quando a OCDE começou a trabalhar com quatro países latino-americanos (Brasil, Argentina, Chile e México). Até então, o antecedente mais notável havia sido um convite apresentado ao Brasil, em 1978, para participar das atividades do Comitê do Aço, em função do peso expressivo do País no mercado siderúrgico mundial. Em junho de 1991, foi enviada missão exploratória à OCDE, chefiada pelo embaixador Clodoaldo Hugueney Filho. A missão teve os objetivos de obter mais informações sobre o funcionamento da OCDE, avaliar os contornos do processo de admissão de novos membros e identificar meios para participação do Brasil em instâncias da organização, como etapa inicial de processo que poderia culminar no ingresso do País como membro. Na ocasião, foi apresentada carta à OCDE, expressando o interesse do governo brasileiro em possibilidades de aproximação da organização.

Em 1992, o Brasil apresentou candidatura a membro pleno do Centro de Desenvolvimento, passando a integrar seu Conselho Diretor a partir de março de 1994. Após consultas internas abrangentes, o Brasil também passou a atuar como membro pleno do Comitê do Aço, a partir de 1996 (observando-se ratificação pelo Congresso Nacional, em 1998, do acordo por troca de notas relativo à matéria[1635]). Em 1998, a OCDE criou um programa direcionado para o País. O Brasil participa do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês) desde o seu início, em 2000, e tem sido objeto dos *Economic Surveys* bienais da organização desde 2001.

Em 2005, desdobramento interno relevante consistiu no estabelecimento do Grupo Interministerial de Trabalho para Coordenação da Atuação Brasileira junto à OCDE (GIT), coordenado pelo Itamaraty. Em 2007, junto com África do Sul, China, Índia e Indonésia, deu-se início o período de "engajamento ampliado" com a OCDE. Em 2012, esses cinco países passaram a ser considerados "parceiros-chave" da organização.

b) Candidatura e participação atual

Em 2015, o Brasil assinou um Acordo Marco de Cooperação, que institucionaliza a participação brasileira em diversos foros da organização e entrou em vigor em 2019. Além disso, também assinou um programa de trabalho para os anos 2016 e 2017, que nos aproximou ainda mais da OCDE, por meio da crescente participação do Brasil em temas de interesse estratégico do País. Esse movimento culminou com o pedido de acessão em 2017. No mesmo ano, assinou-se também acordo para a instalação de escritório da OCDE no Brasil, e o País passou a ser associados da Agência Internacional de Energia (AIE) – a acessão do Brasil à OCDE habilitaria o País se tornar membro pleno dessa agência). Também em 2017, o Brasil deu início à formação de uma delegação permanente em Paris para a OCDE e outros organismos econômicos sediados na capital francesa, que, por ora, funciona como parte da Embaixada.

O Brasil é o país não membro com o maior número de adesão a instrumentos da OCDE. Até outubro de 2022, segundo o memorando submetido à OCDE, o País já aderiu a 108 dos 230 instrumentos normativos definidos pela organização para o processo de acessão, aproximadamente 47% do *acquis* requerido, tendo aderido a mais de 80 desde a apresentação do pedido de acessão

[1635] O embaixador Cozendey indica, no artigo "O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos", que passamos a fazer parte do Comitê do Aço já em 1994.

à organização. A adesão a outros 45 instrumentos está em andamento, enquanto a adesão aos demais instrumentos necessitará de reformas em sistemas econômicos do País, entre os quais o tributário. A OCDE reconhece que as políticas brasileiras são possivelmente compatíveis com mais de 80% do *acquis* da OCDE. Essa é uma importante evidência da evolução institucional do país.

O Brasil também é o país não membro que participa de mais instâncias da OCDE. O País participa da organização com *status* de associado ou participante em cerca de trinta comitês e fóruns de trabalho, que envolvem os mais diversos temas (comércio, investimentos, defesa da concorrência, agricultura, segurança e economia digital), incluindo por exemplo o Comitê do Aço, o Fórum Global Tributário, a AIE e o Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais. Em 2019, o Brasil registrou-se para participar de quase 400 reuniões da OCDE em variados temas, o que aumentou nossa familiaridade com a agenda e facilitou a convergência. Em 2020, o Brasil aderiu ao Fórum Internacional de Transportes (IFT, na sigla em inglês) da OCDE como membro-observador e em outubro de 2022 recebeu parecer favorável do Conselho de Administração do IFT para integrar a entidade de modo permanente.

Em 2019, foi instituído o Conselho Brasil-OCDE, coordenado pela Casa Civil, para acompanhar o processo de acessão do País à organização[1636]. A criação do Conselho Brasil-OCDE e seu comitê gestor, composto por representantes da Casa Civil, do Itamaraty, do então Ministério da Economia, da Secretaria Geral da Presidência da República e da Secretaria de Governo da Presidência da República, favorece o comprometimento de todo o governo com o processo. O Congresso Nacional, por sua vez, constituiu o Grupo de Amigos da OCDE, o que facilitará considerar as referências da organização dentro do exercício legislativo.

Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho de Ministros da OCDE aprovou o convite formal para iniciar as discussões de acessão do Brasil ao grupo. Em maio de 2022, o Conselho da OCDE aprovou convite ao Brasil para adesão ao Código de Liberalização de Movimentos de Capital e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis – instrumentos legais de grande importância para a entidade. Todos os membros da OCDE são aderentes e, desde 2012, está aberta a possibilidade de adesão por parte de não membros. O Brasil será o primeiro país não membro a aderir. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou o "roteiro de acessão" do Brasil. Em 30 de setembro de 2022, o Brasil entregou seu "Memorando Inicial", com informações sobre a convergência do País aos 230 instrumentos normativos definidos pela OCDE para o processo de acessão do País.

c) Pontos positivos da acessão

O principal ponto positivo, em termos domésticos, da acessão brasileira à OCDE seria o impulso à agenda de reformas e modernização da economia brasileira em curso, por meio do aperfeiçoamento regulatório e da melhoria da gestão governamental, ambos contribuindo para a redução do chamado "Custo Brasil". Quanto ao aperfeiçoamento regulatório, trata-se de dar maior estabilidade e previsibilidade do quadro regulatório brasileiro, por meio do alinhamento com as boas práticas internacionais em políticas públicas e regulação, o que resultará em melhoria do ambiente de negócios e maior atratividade aos investimentos internacionais. Quanto à melhoria da gestão governamental, trata-se do fortalecimento e da modernização institucional, por meio da aceleração das reformas estruturais, com vistas ao aumento da eficiência, transparência e *accountability* (diante de problemas de corrupção) dos órgãos de governo, o que contribuirá para

[1636] O decreto de estrutura da Casa Civil no governo Lula, de janeiro de 2023, não prevê o Conselho.

maior racionalidade e eficiência das políticas públicas brasileiras com base nas melhores práticas internacionais. Tudo isso não se esgota no processo de acessão, mas acompanhará toda a participação brasileira na organização, em razão dos procedimentos contínuos de *peer reviews*.

A prioridade conferida à acessão à OCDE também está relacionada ao interesse na integração do País às cadeias globais de valor, de modo a incrementar a produtividade e competitividade da economia brasileira em benefício da nossa população. A entrada na OCDE também funciona como parte de estratégia de *lock-in*, de garantir que haja um empecilho de natureza internacional para que as reformas e seus propósitos sejam revistos futuramente em administrações subsequentes. Pode-se indicar, ainda, que as inovações institucionais e legais resultantes da adoção pelo Brasil da Convenção da OCDE sobre combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais foram relevantes no contexto da Operação Lava Jato e outras ações de combate à corrupção no Brasil.

Entre os pontos positivos do Brasil na OCDE, em termos externos, pode-se destacar: a recuperação da imagem brasileira, depois de alguns anos de letargia nas relações exteriores e de resultados econômicos inexpressivos, e a obtenção de benefícios associados à avaliação externa positiva sobre o País e seu comprometimento com políticas transparentes e boas práticas internacionais, o que contribuirá para redução do custo de financiamento externo; a atração de investimentos estrangeiros que seria decorrente não apenas da agenda de modernização, mas do próprio fato de ser membro da OCDE, o que lhe conferiria um "selo de qualidade", aumentando o grau de investimento do País – apesar das críticas que se possa fazer às agências de *rating* – e reduzindo os custos de captação tanto das emissões soberanas quanto das empresas brasileiras no exterior; e a capacidade de tornar-se um *rulemaker* de padrões e recomendações internacionais em diferentes áreas, em uma organização que é *agenda-setter* global (influenciando os trabalhos de organizações de caráter multilateral inclusive), além de poder ter participação mais ativa para defender seus interesses e suas políticas públicas.

O Brasil será o maior mercado emergente a ter governança e legislação econômicas compatíveis com os padrões exigentes da organização. Como efeito positivo, espera-se que o ingresso do Brasil na OCDE facilite o acesso do País ao mercado de capitais a juros menores, pelo aumento da confiança do sistema financeiro internacional advindo do "selo de qualidade". A título ilustrativo, estima-se que uma queda de 0,1 ponto percentual no serviço da dívida pode significar uma economia de pelo menos US$ 4 bilhões a cada ano para a economia brasileira.

d) Pontos negativos da acessão e contra-argumentos

No que diz respeito a pontos negativos da acessão do Brasil à OCDE, de caráter interno, pode-se indicar efeitos sobre a atividade do Legislativo ("limitação do *policy space*", também aplicável ao Executivo em suas políticas e programas), no que diz respeito à necessidade de conformar marcos normativos domésticos a acordos e padrões da OCDE, em especial à rapidez como tais reformas podem estar sendo implementadas à luz da pressão em favor da acessão. Em momento de grandes restrições orçamentárias, o custo da acessão – não apenas o pagamento das contribuições anuais à OCDE, mas o custo orçamentário da agenda de reformas que a acessão demanda e os custos em recursos humanos – poderia ter impactos negativos sobre as finanças públicas. As negociações para a acessão têm custos, que serão arcados pelo Brasil. Depois, se for membro pleno, o País terá de contribuir anualmente para o orçamento da organização. O orçamento da OCDE é dividido em contribuições obrigatórias, que levam em conta, nos cálculos, o tamanho do produto interno bruto (PIB) de cada país-membro, e contribuições voluntárias.

Como parceiro-chave, o Brasil já tem acesso a todos os órgãos da OCDE; pode aderir voluntariamente a instrumentos da OCDE; está integrado nos seus sistemas de informação e estatísticas; participa de revisões sobre setores específicos; além de ter sido convidado para todas as reuniões ministeriais da organização desde 1999. Nota-se assim que o País, enquanto uma nação ainda em desenvolvimento, já desfruta de uma posição privilegiada no relacionamento com a OCDE, de modo que a acessão poderia ser considerada mais uma escolha ideológica do que uma necessidade estratégica. Em paralelo, atualmente, como parceiro-chave, ao participar de comitês e atividades, o Brasil paga pelos custos desta participação e, desta forma, tem sido uma importante fonte de recursos para os trabalhos da OCDE, ainda que não seja um contribuinte regular.

O Brasil não tem, entretanto, nenhuma participação nos processos decisórios que afetam a forma de funcionamento da organização e a alocação de seu orçamento. Da mesma maneira, embora haja alguns brasileiros com dupla nacionalidade no Secretariado, não se configura um volume mínimo de presença de nacionais brasileiros que possa contribuir para a inclusão de uma visão sob a perspectiva brasileira nos temas discutidos na OCDE.

Ademais, as decisões na OCDE são tomadas por consenso e, na qualidade de não membro, embora possa ser ouvido, o Brasil não tem como bloquear qualquer decisão. A fim de assegurar que as decisões levem de fato em conta os interesses e prioridades do país, a condição de membro é necessária. De modo análogo, no processo de definição da agenda e de negociação de recomendações e decisões na OCDE é altamente concentrado no presidente e no *bureau* (comitê diretor) dos comitês, posições reservadas, via de regra, aos membros da organização.

Dada a realidade singular do Brasil, a eficácia das políticas debatidas e recomendadas pela OCDE pode ser questionável, mas a participação brasileira contribui para justamente dar mais abrangência às análises feitas e fornecer contribuições para o processo de reflexão naquela organização. Finalmente, em relação custo-benefício, tais pontos negativos são eclipsados pelos benefícios da acessão. Ademais, tais pontos negativos têm sido objeto de constantes consultas e discussões, para que sejam devidamente minimizados, em especial no âmbito do Conselho Brasil-OCDE, articulado pelo Executivo, e no Grupo de Amigos da OCDE, no Congresso Nacional.

Entre os pontos negativos de caráter externo, o mais evidente seria eventual custo em relação à inserção internacional do Brasil, no que diz respeito à identidade nacional no sistema internacional. Como afirmou o ex-chanceler Ernesto Araújo, “a entrada na OCDE não é, portanto, simplesmente um objetivo em si, mas a decorrência de uma agenda nacional e internacional, de uma estratégia de reconstrução nacional e de inserção no mundo”. Trata-se, portanto, de opção deliberada por transformar essa identidade. Conforme também afirmado pelo ex-chanceler Ernesto Araújo, “a OCDE significa uma opção (...) por um modelo de liberdade política e liberdade econômica, que não é simplesmente uma questão de eficiência técnica, mas uma escolha de modelo de sociedade. Queremos ser uma nação soberana e livre, uma economia de mercado e adesão aos valores civilizacionais, esses valores que formam a base das sociedades mais livres e, ao mesmo tempo, mais bem-sucedidas no mundo”.

A acessão à OCDE permitiria reforçar as credenciais brasileiras como ator internacional responsável, com bom trânsito entre diferentes categorias de países, o que lhe permite exercer função de articulação de consensos. O Brasil teria posição privilegiada no sistema internacional, o que se reveste de caráter estratégico em um mundo crescentemente multipolar, em que convivem estruturas ainda próximas da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial com estruturas mais recentes. Isso estaria evidente no fato de que o Brasil seria o único país que, simultaneamente, participa de alguns dos principais mecanismos, organizações e coalizões plurilaterais do mundo, como, além da OCDE, o BRICS, o G20 e até mesmo o G77+China.

No que diz respeito ao relacionamento do Brasil com os países desenvolvidos, a acessão é oportunidade para adensá-lo e para fortalecer iniciativas de cooperação (e de comércio e investimento) que se estabeleçam em bases mais equitativas, muito embora o conjunto dos membros da organização venha paulatinamente perdendo poder relativo no sistema internacional em razão da (re)ascensão de China, Índia e Rússia.

Em relação ao papel de liderança no mundo em desenvolvimento, a acessão à OCDE não significa que o Brasil automaticamente renuncie ao *status* de país em desenvolvimento, nem significa que deva deixar o G77+China (o Chile não o fez, por exemplo, ainda que o México o tenha feito). Ao mesmo tempo, é um indicativo de que o Brasil deseja assumir proativamente uma postura compromisso inequívoco com o desenvolvimento e deseja superar a condição de país em desenvolvimento emergente e efetivamente emergir, promovendo as reformas necessárias para tornar-se um país desenvolvido e assumir as responsabilidades que lhe cabem nesse processo.

Em termos regionais, o Brasil viria não apenas a somar-se ao grupo de países da América Latina já membros, mas, de fato, ocupar espaço condizente com o peso de maior economia da região, sem que se possa dimensionar com clareza eventuais impactos sobre o relacionamento bilateral com os latino-americanos e caribenhos, tanto membros quanto não membros. A acessão não estaria, contudo, isenta de riscos no que diz respeito ao papel de articulação de consensos com diferentes grupos de países, uma vez que poderia ser interpretada por outros parceiros, como os do BRICS, como uma decisão brasileira de afastamento deles.

Há outros dois pontos negativos associados ao processo: a renúncia ao tratamento especial e diferenciado (TED) em negociações correntes e futuras na Organização Mundial do Comércio (OMC), que teria sido uma pré-condição do governo dos Estados Unidos (EUA) sob Trump para estender seu apoio à candidatura brasileira, e impactos sobre os parâmetros de cooperação internacional, área em que o Brasil possui reconhecida *expertise*. Quanto à renúncia ao TED em negociações na OMC, ressalta-se que o Brasil resguarda seu *status* de país em desenvolvimento, também na OMC, ao mesmo tempo que busca alinhar as negociações internacionais à nova realidade contemporânea, em que a tradicional clivagem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não mais deve resumir-se às diferenças entre direitos e obrigações internacionais. Cada membro da OMC deve contribuir, nas múltiplas agendas, na medida de suas responsabilidades (para problemas que se busca corrigir) e capacidades, independentemente do nível de desenvolvimento. Ademais, o Brasil já não costuma valer-se de flexibilidades a que tem direito pelo TED. Quanto a aspectos de cooperação internacional, o Brasil participa ativamente de iniciativas da OCDE sobre cooperação para o desenvolvimento, em especial dos foros de alto nível sobre eficácia da ajuda, que resultaram na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, na Agenda para a Ação de Acra e na Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz. Tradicionalmente, o Brasil procurou defender os parâmetros da cooperação Sul-Sul nesses foros, inclusive interpondo reservas à Declaração de Paris e à Agenda de Acra ou sinalizando não estar em condições de aderir ao seu texto integral. Por outro lado, o Brasil aderiu à Parceria de Busan. A acessão do Brasil à OCDE poderá dar maior respaldo à posição brasileira e contribuir para que, a partir de dentro da organização, o Brasil possa influenciar ainda mais seu curso de ação na matéria, além de abrir espaço para mais iniciativas trilaterais.

Entre outros pontos negativos, é possível indicar também inconsistências entre o modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) elaborado pelo Brasil e o de acordos de proteção e promoção de investimentos da OCDE. Também se pode destacar o custo político de ingressar em organização que é indevidamente conhecida como um “clube dos ricos”,

além da inexistência de automaticidade entre ser integrantes da OCDE e ser polo receptor de investimentos (China e Índia são importantes polos receptores de investimentos, embora não integrem a OCDE). É possível também apresentar alguma crítica ao fato de que os estudos da OCDE, que balizam processos decisórios na organização, são realizados por um corpo técnico internacional especializado, que poderia manter interesses distintos dos Estados-Membros e de seus governos democraticamente eleitos por seus povos para representá-los, inclusive o brasileiro.

6.7. Energia

I. World Energy Outlook

a) WEO 2021

Em outubro de 2021, a Agência Internacional de Energia (AIE) publicou o *World Energy Outlook 2021* (WEO) – para mais informações sobre a AIE, ver seção dedicada à agência mais adiante neste tomo. O relatório indica que a rápida recuperação econômica, após a recessão resultante da pandemia de COVID-19, está pressionando a demanda por energia, que não tem sido acompanhada por maior oferta, causando racionamentos e aumentando significativamente os preços do gás natural, carvão, petróleo e eletricidade em 2021. Entre as causas estruturais para a vulnerabilidade do mercado de energia estão:

1) investimento insuficiente em energias renováveis para compensar a redução nos investimentos em energias fósseis, notadamente em gás natural, que deveria funcionar como fonte energética de transição, substituindo o carvão;
2) controle da produção por agrupamentos como a Organização de Países Exportadores de Petróleo expandida (OPEP+), cujo poder de mercado aumenta enquanto outros países substituem a produção de energias fósseis por renováveis, o que reduz a diversidade de fornecedores; e
3) pouca regulação estatal e flexibilidade do mercado de energia: estoques insuficientes; maior dependência de energias renováveis, geralmente intermitentes e vulneráveis a eventos climáticos; exígua estrutura de comércio de gás natural e energia elétrica.

Segundo o WEO 2021, a recuperação no uso de carvão e petróleo seria a principal causa para que 2021 registrasse o segundo maior aumento anual de emissões de CO_2 da história. Contudo, segundo o *Global Energy Review 2021*, publicado em março de 2022, o ano de 2021 registrou o maior aumento anual dessas emissões, superando o recorde de 2010. O WEO traça três diferentes cenários até 2050:

1) *Net Zero Emissions* (NZE): traça um roteiro para uma estabilização no aumento das temperaturas globais em 1,5°C – cenário ideal que atenderia completamente a meta mais ambiciosa do Acordo de Paris;
2) *Announced Pledges Scenario* (APS): traça o cenário em que os países cumpram os compromissos anunciados até agora (inclusive os que ainda não estão em vigor ou operação), o que resultaria num aumento estimado das temperaturas globais em 1,8°C; e
3) *Stated Policies Scenario* (STEPS): traça o cenário que os países apenas continuem fazendo as políticas que já estão em operação hoje, o que indicaria um aumento de 2,0°C das temperaturas globais – ou seja, os compromissos operacionalizados pelos países até o momento são insuficientes para limitar o aumento na temperatura global a 1,5°C.

Para fechar o *gap*, quatro fatores são essenciais: eletrificação limpa; eficiência energética; redução das emissões de metano; e inovação em energia limpa.

No que tange às fontes não renováveis, a demanda por carvão diminui em todos os cenários, mas a diferença entre a redução de 10% em 2030 no APS para o declínio de 55% na NZE depende: do fim das aprovações para construção de novas usinas de carvão convencionais; da redução das emissões de usinas em operação, mediante aceleração da aposentadoria e da reconfiguração de plantas com tecnologia de captura de carbono; de investimentos para atender a demanda que de

outra forma teria sido atendida pelo carvão; e de gerenciamento econômico e social dos efeitos da mudança, para mitigar os impactos sobre trabalhadores e comunidades afetadas.

A demanda por petróleo entra em declínio em todos os cenários. No STEPS, o auge da demanda é alcançado em meados da década de 2030, reduzindo-se gradualmente depois disso. No APS, ao pico em 2025 segue-se um declínio até 2050, como resultado do rápido crescimento das vendas de veículos elétricos e melhorias contínuas na eficiência de combustível. Para atender aos requisitos do NZE, o uso de petróleo deveria despencar para um quarto do consumo atual até 2050.

A demanda por gás natural aumenta em todos os cenários nos próximos cinco anos, mas há divergências depois disso, à medida que as transições para energia limpa acelerem. No NZE, um rápido aumento da produção de combustíveis de baixa emissão é uma das principais razões – ao lado de maior eficiência e eletrificação – pelas quais novos campos de petróleo e gás, além daqueles já aprovados para o desenvolvimento, não seriam necessários. O volume de projetos de combustíveis de baixa emissão, entretanto, não atende as necessidades apresentadas pelos cenários: o *pipeline* de projetos planejados de hidrogênio verde fica aquém da demanda em 2030 no APS, e ainda mais aquém dos valores necessários no NZE (nove vezes maiores do que no APS).

Uma comparação entre os objetivos da OPEP+ e as conclusões do WEO mostra que há tensões a serem enfrentadas. A transição de um modelo energético ainda concentrado nos combustíveis fósseis para outro em que haja a primazia da energia elétrica advinda de fontes renováveis é foco do WEO para conter aquecimento global. Nos próximos anos, entretanto, devido à insuficiência de fontes renováveis que possam substituir rapidamente o petróleo e o gás, bem como à tendência de aumento do poder de mercado da OPEP+, o agrupamento permanecerá com grande poder para afetar a oferta e os preços do petróleo, o que pode ocasionar novos choques energéticos como o atual. À medida que aumente a oferta energética de fontes de baixa emissão, contudo, os países dependentes da renda do petróleo terão de diversificar suas economias – alguns, como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, já têm planos para tanto.

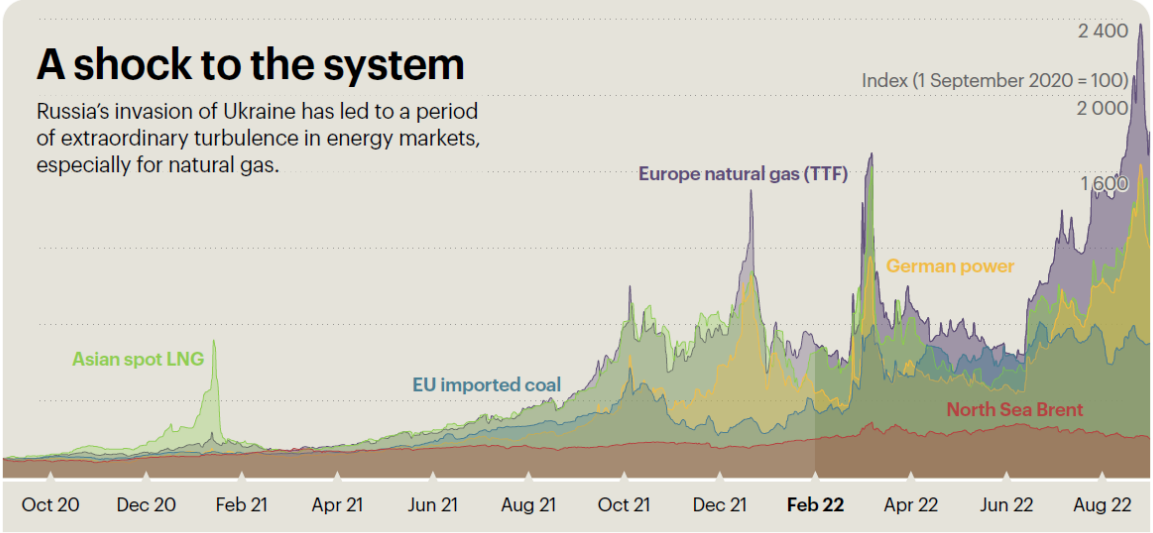
b) WEO 2022

O *World Energy Outlook 2022* (WEO), publicado em outubro de 2022, apresenta perspectivas, ao menos no curto prazo, bastante diferentes do relatório anterior, devido à invasão russa na Ucrânia, recolocando considerações geopolíticas no mercado de energia, retomando cenário como os Choques do Petróleo da década de 1970. Segundo o documento, a Rússia "tornou a rápida recuperação econômica da pandemia (...) em uma completa desordem energética". A Rússia é, de longe, a maior exportadora mundial de combustíveis fósseis, mas sanções têm limitado seu acesso aos mercados, o que têm elevado os preços aos consumidores e causado escassez, principalmente de gás natural. O preço desse combustível atinge US$ 250 por barril equivalente de gás e o barril de petróleo superou US$ 100 por barril. A alta desses custos é responsável por 90% da alta de preços da eletricidade no mundo.

Além das pressões inflacionárias, que pressiona mais intensamente os consumidores mais pobres, a crise gera risco crescente de recessão. Contudo, para os produtores, a crise gerou receita líquida extra de US$ 2 trilhões em relação de 2021. Governos, principalmente nos países desenvolvidos, empenharam US$ 500 bilhões para proteger seus consumidores dos impactos imediatos da crise, buscando outros produtores e investindo em fontes alternativas, inclusive termelétricas à petróleo e à carvão, além de usinas nucleares e fontes renováveis. No contexto de sanções ocidentais à Rússia, o comércio global de energia reorienta-se. A Europa vem substituindo o gás natural russo por gás liquefeito de petróleo (GLP) e abrindo espaço para o crescimento de

outros fornecedores como América do Norte, Catar e África. A Rússia desviou sua produção para o Oriente, mas o volume é menor do que o que era exportado para a Europa. A China poderia ser um mercado promissor para o gás russo, contudo a demanda chinesa, que se está recuperando, no entanto, tende a crescer mais lentamente nessa década: 2% na média anual, em vez dos 12% da década de 2010.

A crise pode, entretanto, acelerar ou retardar a transição energética, dependendo das medidas tomadas pelos governos e demais agentes socioeconômicos. Em resposta a essa crise, para o longo prazo, os governos estão buscando diversificar suas matrizes energéticas, e muitos estão buscando acelerar mudanças estruturais. As políticas climáticas e compromissos de neutralidade são frequentemente acusadas de contribuir para o aumento dos preços da energia, porém áreas com maior participação de energia renovável em suas matrizes energéticas registram preços mais baixos de eletricidade e casas energeticamente eficientes amorteceram a alta de preços para seus proprietários.



Fonte: WEO 2022

O WEO 2022 mantém análise dos cenários NZE, APS e STEPS. Segundo o relatório, as novas políticas, nos principais mercados de energia, elevaram o investimento em energias limpas a mais de US$ 2 trilhões até 2030 no cenário STEPS, aumento de mais de 50% em relação à hoje. Nos Estados Unidos (EUA), o *US Inflation Reduction Act* visa a aumentar domesticamente 250% a capacidade de produção de energia solar e eólica e aumentar a venda de carros elétricos em sete vezes. Na China, o auge de consumo de petróleo e carvão deve ocorrer nessa década, reduzindo-se a partir de então. A União Europeia (UE) quer reduzir a demanda, ainda nessa década, de óleo e gás em 20% e de carvão em 50%. O Japão lançou o programa de Transformação Verde (GX), para aumentar investimento de tecnologia nuclear, hidrogênio e amônia de baixas emissões. A Coreia do Sul pretende aumentar a participação da energia nuclear e de renováveis em sua matriz energética, enquanto a Índia quer chegar a 500 GW de capacidade em renováveis em 2030 e atender a dois terços de sua demanda com esse tipo de fonte energética.

O WEO 2022 avalia que o aumento do uso de carvão é temporário e o aumento da produção de energia elétrica com fontes renováveis deve levar à redução da participação de fontes fósseis na matriz energética global. A demanda por combustíveis fósseis acompanhou o crescimento do produto interno bruto (PIB) global desde o século XVIII, e sua participação manteve-se persistentemente em 80% da matriz energética nas últimas décadas. Até 2050, a participação de

combustíveis fósseis deve cair a 60%. O consumo energético da China, que impulsionou a demanda global durante anos, deve alcançar seu pico nessa década e depois diminuir, conforme o setor de serviços aumenta sua participação na economia chinesa.

Pela primeira vez, o WEO vislumbra um cenário de pico ou platô na demanda global por combustíveis fósseis. No cenário STEPS, uso do carvão recua nos próximos anos, e o de gás atinge seu máximo até o final da década. Demanda do combustível estabiliza até meados da década 2030 reduzindo-se até meados do século. No cenário APS, o WEO 2022 indica redução maior do que em 2021, devido aos compromissos adicionais dos governos, com destaque para Índia e Indonésia. O cumprimento desses compromissos coloca o mundo em uma situação mais segura do ponto de vista climático. Entretanto, para equipara-se com o cenário NZE, a redução deveria ser de 23 Gt CO_2 em vez de 12 Gt CO_2 do cenário APS, para manter o aumento da temperatura em 1,5ºC.

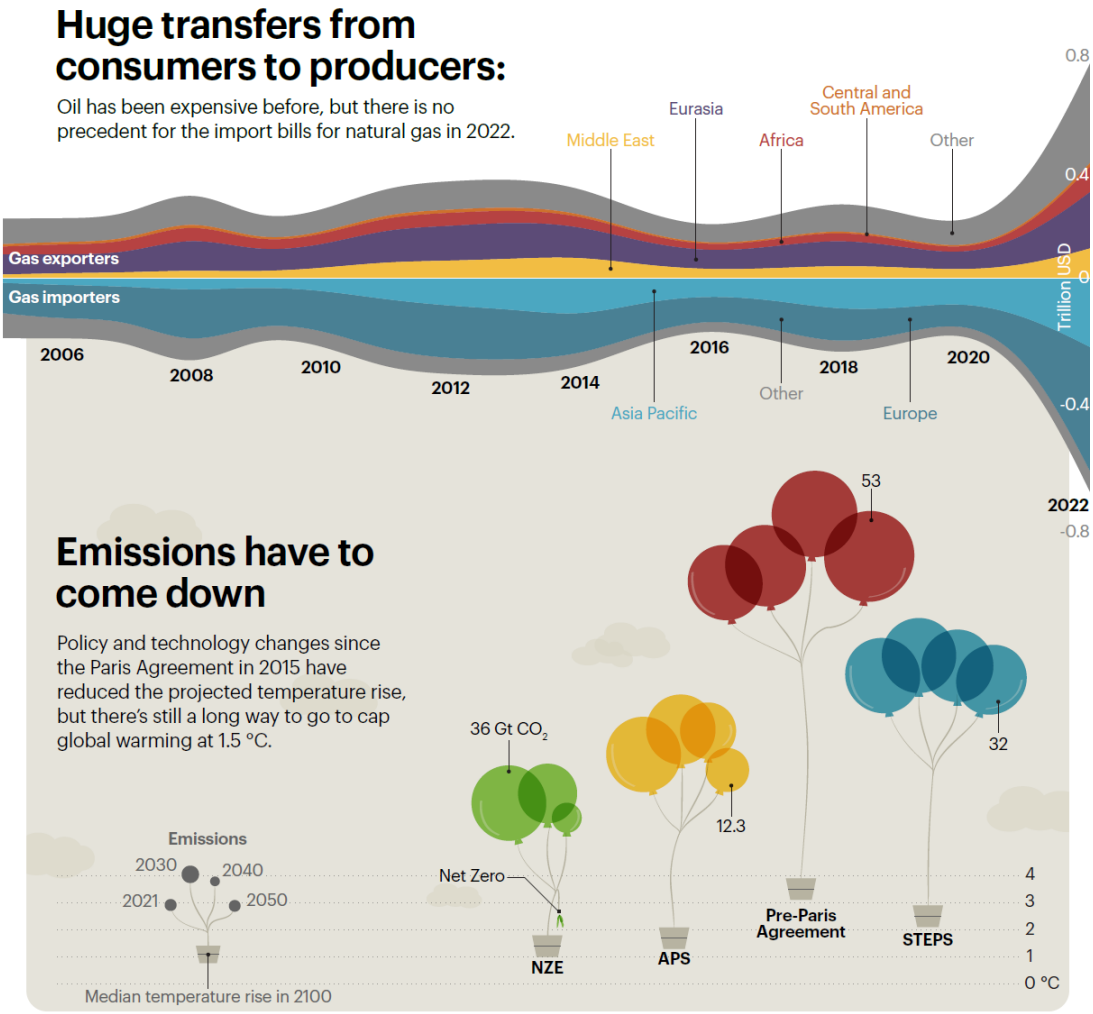
O WEO 2022 considera que os setores de baterias, painéis fotovoltaicos, eletrolisadores, eólica e veículos elétricos têm potencial para contribuir com uma matriz de energia limpa e gerar grande quantidade de empregos em suas cadeias de valor. Se todos os compromissos, nesses setores, forem implementados, a capacidade de produção supera as necessidades para o cenário APS e atinge 75% do necessário para atingir a meta do cenário NZE.

As preocupações com a alta de preços oferecem um impulso para o desenvolvimento de medidas que busquem aumentar a eficiência energética dos equipamentos e de combustíveis de baixa emissão como hidrogênio, além de medidas de captura de carbono e descarbonização da indústria. Contudo, essa transformação depende de investimento. Para atingir as metas, até 2030, do cenário STEP é necessário elevar os investimentos de US$ 1,3 trilhão a mais de US$ 2 trilhões, e a mais de US$ 4 trilhões, para alcançar o cenário NZE. Portanto, governos precisam atrair investimentos para o setor.

O investimento nos países em desenvolvimento é mais escasso, o que é preocupante diante da demanda crescente nesses países. Além disso, globalmente, os investimentos também são dificultados por aspectos regulatórios, com projetos de infraestrutura como linha de transmissão e a instalação de projetos de mineração de elementos críticos demorando mais de dez anos para licenciamento, mesmo nas economias mais avançadas. O relatório alerta que se os investimentos não se acelerarem, a meta de 1,5ºC está ameaçada.

Segundo o WEO 2022, no curto prazo, a produção fóssil da Rússia precisará de substitutos, mas a solução de longo prazo está na redução da demanda por combustíveis fósseis. Diferentemente do WEO 2021, que previa aumento da demanda por gás, o relatório de 2022 considera que a década de 2010 pode ter sido o auge do gás natural, uma vez que a demanda pelo combustível pode diminuir com a decisão europeia de reduzir sua dependência em relação ao gás.

O WEO 2022 destaca que o novo paradigma é a segurança energética, pois ela é importante para manter o sistema confiável e a preços acessíveis. O relatório destaca que, durante a transição e mesmo após a transição, instalações a combustíveis fósseis, como gás, serão necessárias, principalmente, para lidar com picos de consumo. Assim, a desativação sem planejamento dessas infraestruturas pode prejudicar a segurança energética futura. Além disso, a atual crise de abastecimento mostra que se deve reduzir as vulnerabilidades que surgem da volatilidade dos preços de minerais críticos e de redes de suprimento extremamente centralizadas. Investimentos em tecnologia e reciclagem seriam, assim, importantes para aliviar a pressão sobre o mercado de minerais críticos (cobre, silício, prata, lítio, terras raras, etc.).



Fonte: WEO 2022

I. Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e OPEP+

A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) foi criada em 1960, na Conferência de Bagdá, com o objetivo de coordenar e unificar as políticas petrolíferas de seus países-membros, de forma a garantir preços justos e estáveis aos produtores, fornecimento eficiente, econômico e regular aos consumidores e retorno justo aos investidores da indústria petroleira. A OPEP, que pode ser classificada como um cartel, conta, atualmente, com treze membros[1637] e concentra cerca de 35% da produção mundial e 60% das exportações de petróleo. Sua sede ficava em Genebra até 1965, quando foi transferida para Viena.

O Estatuto da OPEP define três categorias de membros: fundadores (cinco membros: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela), plenos e associados. Os países que tenham "significativa exportação líquida de óleo cru" podem tornar-se membros plenos da organização desde que aprovados por todos os membros fundadores e por três quartos dos demais membros plenos. São atualmente membros plenos: Líbia (1962), Emirados Árabes Unidos (EAU, 1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Gabão (1975-1995, 2016), Angola (2007), Guiné Equatorial (2017) e Congo (2018). Já foram membros da OPEP: Catar (1961-2018); Indonésia (1962-2009[1638], janeiro de 2016 a novembro de 2016), Equador (1973-1992[1639], 2007-2019).

A OPEP é criada no contexto da descolonização afro-asiática, quando a soberania sobre os recursos naturais estava em questão. Sua criação foi uma resposta à decisão das chamadas "Sete Irmãs"[1640], que controlavam 85% da produção mundial de petróleo, de reduzirem o preço do petróleo. A "Declaração da Política Petrolífera nos Países Membros" de 1968 enfatizou o direito inalienável de todos os países de exercer soberania permanente sobre seus recursos naturais. Ao longo da década de 1970, os países de OPEP tomam o controle de sua produção petrolífera, e a resposta da organização a eventos como a Guerra Árabe-Israelense de 1973 (Guerra do Yom Kippur) e a Revolução Iraniana em 1979 levou ao aumento vertiginoso[1641] dos preços do petróleo, gerando uma crise que afetou todo o mundo, porém mais gravemente os países mais pobres. Em 1975, ocorreu a primeira Cúpula da OPEP, em Algiers.

Em 1980, a invasão iraquiana ao Irã leva o preço do barril a US$ 40, mas ao longo da década, a demanda por petróleo recua, em parte devido ao crescimento de fonte alternativas de energia, estimulado pela alta dos preços da *commodity*. A queda de receita gerou instabilidade econômica em muitos países produtores, o que levou a OPEP a estabelecer uma política de ajuste coletivo de produção e uma cesta de referência para preço do petróleo. A primeira tentativa de controle de produção ocorreu em 1983, mas apenas em 1986 consegue implementar um sistema de produção por cotas, quando a Arábia Saudita[1642] passa a retaliar os parceiros da OPEP que não

---

[1637] São membros da OPEP, em 2022, os cinco membros fundadores, Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela, mais Argélia, Angola, Congo, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Guiné Equatorial, Líbia e Nigéria.

[1638] Indonésia apenas suspende membresia em 2009. Retira-se efetivamente em 2016.

[1639] Equador apenas suspende membresia em 1992. Retirada definitiva tem efeitos a partir de 01/01/2020.

[1640] Anglo-Iranian Oil Company (atual BP); Gulf Oil (atual Chevron); Royal Dutch Shell; Standard Oil of Southern California (atualmente é parte da Chevron); Standard Oil Company of New Jersey (conhecida como Exxon, atualmente é parte da ExxonMobil); Standard Oil Company of New York (depois conhecida como Mobil, atualmente parte da ExxonMobil); Texaco (atualmente parte da Chevron)

[1641] Óleo cru leve árabe salta de US$ 2,83 em 1973 para US$10,41 em 1974.

[1642] A Arábia Saudita era a maior produtora de petróleo do cartel e regulava sua produção para ajustar os preços diante da produção dos demais membros que ignoravam as cotas estabelecidas no sistema de 1983, porém a partir de 1985, o país passou a manter sua produção de acordo com as cotas estabelecidas, fazendo os preços caírem.

respeitassem suas cotas. A produção de petróleo em países não membros da OPEP também contribuía para a queda do preço do petróleo.

A invasão iraquiana ao Kuwait, entre 1990 e 1991, levou o petróleo a um novo pico (US$ 41,90 por barril), porém, como na década anterior, outros fatores provocaram a queda dos preços. Na década de 1990, a intensificação do debate sobre mudança do clima, um dos pontos centrais na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992) e as crises econômicas na Ásia (1998-1999) novamente pressionaram os países exportadores de petróleo, que buscavam sustentar a demanda e os preços, além de garantir um tratamento justo e realista aos fornecedores. Apesar dos esforços da OPEP, a volatilidade dos preços continuou, em parte devido aos choques econômicos dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, da invasão do Iraque e à especulação com o produto no mercado de *commodities*, movimento que se acentuou em 2008, pouco antes do colapso dos mercados financeiros, chegando ao pico de US$ 147,27 em julho de 2008 e próximo a US$ 30 em dezembro do mesmo ano. Na 2ª e 3ª Cúpulas da OPEP, que ocorreram em Caracas (2000) e Riade (2007), a organização estabeleceu três eixos estruturantes:

1) mercados de energia estáveis;
2) desenvolvimento sustentável; e
3) meio ambiente.

Antes disso, em 2005, a OPEP adotou sua estratégia de longo prazo.

Ao longo da década de 2010, o mercado de petróleo continuou tensionado, ainda que com certa estabilidade entre 2011 e meados de 2014. Todos os países membros da OPEP assinaram o Acordo de Paris (2015), no âmbito do regime internacional da mudança do clima, sendo que dez o ratificaram. No final de 2016, os membros assinaram a Declaração de Cooperação entre a OPEP e países não OPEP, para reduzir a produção em 1,8 milhão de barris por dia durante um período de seis meses, estendido repetidas vezes. Os objetivos do acordo eram lidar com o excesso de oferta de petróleo, a fim de reequilibrar os preços, a partir de janeiro de 2017. O acordo foi bem-sucedido, impulsionando uma significativa recuperação de preços entre 2017 e 2020. Em 2019, a Carta de Cooperação foi estabelecida como uma plataforma de cooperação e concertação de longo prazo entre os países sobre o tema.

A aliança entre a OPEP e outros grandes produtores ficou conhecida como OPEP+, ou Grupo de Viena, e reúne além dos treze membros atuais da OPEP, outros dez grandes *players* do mercado petrolífero: Rússia, México, Cazaquistão, Azerbaijão, Barein, Brunei, Malásia, Omã, Sudão e Sudão do Sul. Juntos, controlam cerca de 55% da produção mundial. O surgimento da OPEP+ é um sinal de que, na atual conjuntura do mercado de petróleo, a OPEP não é capaz de sozinha controlar a oferta do produto. A volatidade dos preços diante das diversas crises ao longo de seus mais de 60 anos de existência é outro indício que o cartel tem poder aquém do necessário para estabilizar efetivamente seu mercado.

Logo após o início da pandemia de COVID-19, em março de 2020, os países da OPEP chegaram a um acordo para uma redução adicional na produção, mas a Rússia negou-se a acompanhar o acordo. Dada a redução da demanda e a falta de acordo entre os países da OPEP+, os preços do petróleo sofreram queda acentuada. Em abril, chegou-se a um acordo para a redução entre Arábia Saudita e Rússia, de cerca de 10% da produção mundial, por alguns meses. Em julho de 2021, dada a recuperação da demanda mundial e dos preços, a OPEP+ decidiu aumentar a produção gradualmente, até descontinuar a redução total acumulada desde 2016. Essa decisão é capitaneada por Arábia Saudita, Rússia e EAU, países que contam com capacidade ociosa na indústria petrolífera e que se beneficiam do aumento na produção.

Na sequência do início da invasão russa à Ucrânia, a OPEP+ sinalizou manteria os planos de ajuste da produção mundial de petróleo, entretanto, em junho de 2022, a OPEP concordou em aumentar sua produção diante da redução da produção russa, que sofria com as sanções dos países ocidentais. Em outubro de 2022, com a retomada da produção russa, que passou a destinar-se com mais intensidade a mercados como China e Índia, que não aderiram às sanções, o preço do barril de petróleo caiu de aproximadamente de US$ 120 (julho de 2022) para US$ 90 (outubro de 2022). Diante disso, a OPEP+ decidiu pela redução da produção para sustentar o preço da *commodity*, porém argumenta que o aumento é necessário para combater a alta de juros promovida no Ocidente.

II. Agência Internacional de Energia (AIE)

Com sede em Paris, a Agência Internacional de Energia (AIE) é uma organização internacional que foi criada em 1974, para ajudar a coordenar uma resposta coletiva das economias desenvolvidas ao I Choque do Petróleo (1973). Atualmente, AIE tem um escopo de trabalho que vai além da segurança da cadeia produtiva de petróleo, fornecendo dados, análises e recomendações de políticas públicas sobre energia de forma ampla, incluindo mudança do clima, cooperação técnica, eficiência e transição energética.

O Acordo sobre um Programa Internacional de Energia (Acordo IEP, na sigla em inglês) estabeleceu o mandato e a estrutura da AIE, configurando-a como uma organização sob a égide da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ainda que esteja sob o guarda-chuva da OCDE, a AIE opera de forma autônoma, com orçamento e governança próprios.

A organização começou com 16 países membros fundadores e, atualmente, conta com 31 membros plenos, que também devem ser membros da OCDE[1643]. Ademais, a AIE conta com onze membros associados, categoria criada em 2015, que colaboram com a organização em uma ampla gama de questões relacionadas à energia[1644]. Os 31 países membros e os onze países associados da AIE representam 75% da demanda global de energia

Além de serem membros da OCDE, países que busquem tornar-se membros plenos da AIE são obrigados a manter o equivalente a 90 dias de importações de petróleo como estoque de emergência. Esses estoques de emergência podem ser liberados para estabilizar os mercados internacionais de petróleo, o que aconteceu em cinco ocasiões: em janeiro de 1991, durante a Primeira Guerra do Golfo; em 2005, depois que os furacões Katrina e Rita danificaram a infraestrutura petrolífera no Golfo do México; em 2011, durante a crise da Líbia; e duas vezes, em 2022, após a invasão russa da Ucrânia.

A estrutura da AIE inclui um Conselho Diretor, Reuniões Ministeriais e Grupos e Comitês Permanentes. O Conselho de Administração é o principal órgão decisório da organização. Composto por representantes dos países membros, o Conselho reúne-se de três a quatro vezes por ano e é responsável pelos processos administrativos da AIE, bem como pela aprovação de decisões vinculantes. A Reunião Ministerial da AIE é a reunião bienal de ministros de energia que determinam a composição e as prioridades do Conselho. Os Grupos e Comitês Permanentes reúnem-se várias vezes por ano e são constituídos por funcionários dos Estados-Membros que se dividem em diferentes áreas temáticas.

A relação do Brasil com a AIE remonta à participação do país em grupos de trabalho da Agência nos anos 1990, a qual foi intensificada a partir dos anos 2000 com a assinatura dos chamados *implementing agreements* (entendimentos de alcance parcial) para o tratamento de questões específicas. A partir de 2011, começaram a ser celebrados acordos mais amplos, sob a forma de programas de trabalho bianuais.

O Brasil associou-se à AIE em 2017. A associação marca o reconhecimento pela AIE do papel de destaque do País no panorama energético mundial. O *status* de país associado simplifica

---

[1643] Os membros fundadores da AIE são Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA). Seguiram-se os ingressos da Grécia (1976), Nova Zelândia (1977), Austrália (1979), Portugal (1981), Finlândia (1992), França (1992), Hungria (1997), Tchéquia (2001), Coreia do Sul (2002), Eslováquia (2007), Polônia (2008), Estônia (2014), México (2018) e Lituânia (2022). Atualmente, Chile, Colômbia e Israel buscam a adesão plena.

[1644] Argentina, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, Marrocos, Singapura, África do Sul, Tailândia e Ucrânia são membros associados.

a comunicação com a agência, seus integrantes e demais países associados e regula a participação do Brasil em reuniões ministeriais, comitês e em grupos de trabalho. O Brasil também terá maior oferta de treinamentos e cursos na área de energia, poderá receber visitas de especialistas para fazer diagnósticos de setores específicos, contribuirá com informações técnicas e receberá resultados de estudos de ponta a que antes não tinha acesso. O processo de associação do Brasil é resultado da coordenação entre os ministérios das Relações Exteriores e o das Minas e Energia.

III. Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)

Sediada em Viena, na Áustria, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) é uma organização internacional que busca promover o uso pacífico da energia nuclear e inibir seu uso para qualquer finalidade militar, incluindo armas nucleares. Seu estatuto, aprovado em 1956, entrou em vigor em 1957, estabelecendo a agência como uma organização autônoma relacionada ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).

A AIEA foi criada em meio à corrida nuclear entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS). Em 1953, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o presidente Dwight Eisenhower fez o discurso "Átomos para Paz", que é a base para o lançamento de programa homônimo pelo governo norte-americano e que faz referência à criação de uma organização internacional para monitorar a proliferação global de recursos e tecnologia nuclear. O discurso do então presidente norte-americano é creditado por catalisar a formação da AIEA.

Após a ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1968, todas as potências não nucleares são obrigadas a negociar um acordo de salvaguardas com a AIEA, que tem autoridade para monitorar programas nucleares e inspecionar instalações nucleares. Três pilares principais – ou áreas de trabalho – sustentam a missão da AIEA:

1) Segurança e Proteção;
2) Ciência e Tecnologia; e
3) Salvaguardas e Verificação.

Como uma organização autônoma, a AIEA não está sob o controle direto da ONU, mas reporta tanto à AGNU quanto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas – não é uma das quinze agências especializadas da ONU. A estrutura e as funções da AIEA são definidas pelo seu documento fundador, o Estatuto da AIEA. A AIEA tem três órgãos principais: o Conselho de Governadores, a Conferência Geral e o Secretariado. Desde 2019, o argentino Rafael Grossi, cuja eleição contou com o apoio do Brasil, ocupa o cargo de diretor-geral da AIEA. Ele é candidato à reeleição para o período 2024-2027, novamente com apoio do Brasil.

A experiência da AIEA no Iraque e na Coreia do Norte, na década de 1990 demonstrou que, embora as salvaguardas da AIEA tenham funcionado bem no que diz respeito às atividades de verificação de materiais e instalações nucleares declarados, a agência não estava bem equipada para detectar materiais e atividades nucleares não declarados. Em resposta a esse déficit, o Conselho de Governadores da AIEA aprovou, em 1997, o Modelo de Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas que os membros assinam com a AIEA – errônea e comumente chamado de "Protocolo Adicional ao TNP". Por meio do Protocolo Adicional, a AIEA recebe direitos ampliados de acesso a informações sobre programas nucleares, bem como maior acesso às instalações nacionais.

A AIEA tem 175 Estados-Membros, sendo que quatro países já se retiraram da organização. A Coreia do Norte foi membro de 1974 a 1994, mas se retirou depois que o Conselho de Governadores considerou que o país estava descumprindo o Acordo de Salvaguardas. A Nicarágua tornou-se membro em 1957, retirou-se em 1970 e voltou em 1977. Honduras aderiu em 1957, retirou-se em 1967 e voltou em 2003. O Camboja aderiu em 1958, retirou-se em 2003 e voltou em 2009. Cabo Verde, Gâmbia e Guiné foram aprovados como novos membros da AIEA, mas ainda não ratificaram os instrumentos de adesão. Entre os Estados-Membros da ONU e seus

observadores, há 16 países que não integram a AIEA[1645], incluindo quatro membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O Brasil é membro fundador da AIEA e integra o Conselho de Governadores de maneira ininterrupta desde sua criação. O Brasil apoia as atividades da AIEA, particularmente para a promoção do uso pacífico da energia nuclear como ferramenta de promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico. O Brasil defende que se reforcem as atividades de cooperação técnica da AIEA, em particular com os países em desenvolvimento. O Brasil também apoia as atividades de verificação e aplicação de salvaguardas pela Agência, defendendo que elas sejam desempenhadas de maneira imparcial, independente, objetiva e profissional, em plena conformidade com os acordos de salvaguardas firmados entre a AIEA e seus Estados-Membros. O Brasil tem sua Missão Permanente junto à AIEA e à Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT, na sigla em inglês)[1646] em Viena.

O Brasil não assinou Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA, visto que aumentaria os poderes de inspeção da Agência sem criar compromissos adicionais com o desarmamento. Alguns pontos lastreiam essa decisão:

1) o grau de intrusão das inspeções da AIEA em instalações nucleares e não nucleares, inclusive em áreas de pesquisa científica e com segredos industriais, além da proteção de informações tecnológicas sensíveis e táticas, como no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB);
2) o Brasil dispõe de amplas garantias juridicamente vinculantes referentes à não proliferação (Constituição Federal, Tratado de Tlatelolco, TNP, Acordo de Guadalajara, Acordo Quadripartite[1647], Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares – TPAN), credenciais plenamente suficientes para assegurar o caráter exclusivamente pacífico do programa nuclear brasileiro;
3) a falta de equilíbrio entre os compromissos com a não proliferação e o descumprimento das obrigações de desarmamento pelas potências nuclearmente armadas, conforme o Artigo VI do TNP; e
4) o protocolo tem caráter voluntário.

Em junho de 2022, o Brasil fez um pedido formal à AIEA para negociar um pacote de salvaguardas com o objetivo de empregar urânio enriquecido no reator do submarino nuclear que será construído no âmbito do PROSUB – o protótipo começou a ser construído em 2021 pela Marinha em Iperó (SP). As negociações são complexas por estabelecerem um precedente inédito: um país sem armas nucleares empregando combustível atômico para fins militares. Para que os chamados Procedimentos Especiais, o dito aval, sejam aprovados, é provável a necessidade de se estabelecer um novo marco jurídico na forma de um protocolo adicional entre o Brasil e a AIEA para garantir a inspeção das instalações que lidam com o combustível e do reator do submarino, cedendo, pois, em sua posição histórica.

Ademais, em 2018 e em 2022, peritos da AIEA realizaram missões de inspeção à usina nuclear Angra 1, com o objetivo de atestar sua segurança e de fazer recomendações de melhorias.

[1645] Andorra, Butão, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Kiribati, Maldivas, Micronésia, Nauru, Palestina, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Suriname, Timor-Leste e Tuvalu.

[1646] Organização que deverá ser estabelecida assim que o Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) entrar em vigor.

[1647] Reconhecido pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), em termos políticos, como uma garantia equivalente ao protocolo adicional aos acordos de salvaguardas da AIEA.

IV. Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA)

A Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês) é uma organização internacional que busca facilitar a cooperação, incentivar a pesquisa e promover a adoção e o uso sustentável de energia renovável. Criada em 2009, a IRENA é a primeira organização internacional a se concentrar exclusivamente em energias renováveis. Sediada em Abu Dhabi, a IRENA tem 168 membros[1648]. Seus três principais órgãos são: Assembleia, Conselho e Secretariado.

A primeira proposta de uma agência internacional dedicada às energias renováveis foi feita em 1981, na Conferência das Nações Unidas sobre Fontes Novas e Renováveis de Energia, realizada em Nairóbi, no Quênia. O tema voltou a ser discutido durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável de 2002, em Joanesburgo, a Conferência Internacional de Energia Renovável de Pequim, em 2005, e durante a Conferência Internacional de Energia Renovável de Bonn, em 2009, cuja resolução final incluiu o apoio à criação da IRENA.

A organização pretende tornar-se a principal força motriz na promoção de uma transição para a utilização de energias renováveis em escala global. Conforme seu *site* oficial, "atuando como a voz global para as energias renováveis, a IRENA fornecerá conselhos práticos e apoio para países industrializados e em desenvolvimento, ajudando-os a melhorar suas estruturas regulatórias e construir capacidade. A agência facilitará o acesso a todas as informações relevantes, incluindo dados confiáveis sobre o potencial das energias renováveis, melhores práticas, mecanismos financeiros eficazes e conhecimentos tecnológicos de última geração".

Entre as iniciativas da IRENA, destacam-se os *Clean Energy Corridors*, que visam apoiar a criação de mercados regionais de energia renovável. O conceito está sendo implementado por meio de planos de ação customizados para cada região. Seus objetivos são apoiar a implementação de estruturas facilitadoras que atraiam recursos financeiros oportunos e suficientes; identificar e desenvolver opções econômicas de energia renovável; e incentivar o aumento do uso de fontes renováveis em matrizes elétricas. As iniciativas dos *Clean Energy Corridors* (no total de três atualmente) abrangem as seguintes quatro sub-regiões:

1) o Corredor de Energia Limpa da África para os países membros dos *pools* de energia da África Oriental e Austral;
2) o Corredor de Energia Limpa da África Ocidental dentro da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental; e
3) o Corredor de Energias Limpas para a América Central para promover as energias renováveis no Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

O governo brasileiro tomou, em 2018, a decisão de solicitar acessão à IRENA. A iniciativa é demonstração da importância que o Brasil devota às energias renováveis, ao combate à mudança do clima e ao desenvolvimento sustentável, bem como ao engajamento construtivo na governança internacional. Com a decisão de solicitar a acessão à IRENA, o Brasil reforça o seu engajamento na governança internacional da energia, dando continuidade a um processo que, apesar de recente, já levou, entre outros resultados, à assinatura de acordo de associação do País com a Agência Internacional de Energia (AIE), bem como ao lançamento da Plataforma para o Biofuturo.

O Ministro de Minas e Energia à época, Fernando Coelho Filho, destacou a importância da iniciativa. "O Brasil é um dos melhores exemplos do substancial representatividade das energias renováveis na matriz, tanto elétrica quanto energética, e tenho convicção de que poderemos

[1648] Entre os Estados que não são membros da IRENA, destacam-se: Bolívia, Venezuela e Coreia do Norte.

contribuir muito com a Agência e seus países membros. Como país membro, poderemos participar mais ativamente do debate sobre temas relevantes da agenda energética internacional, bem como nos beneficiar das ferramentas e iniciativas desenvolvidas pela IRENA", afirmou o ministro.

O Estatuto da IRENA encontra-se em tramitação no governo brasileiro, não tendo sido enviado ainda pela Casa Civil ao Congresso.

V. Reuniões Ministeriais de Energia Limpa (CEM)

A *Clean Energy Ministerial* (CEM) é um fórum global de alto nível para promoção de iniciativas para energia limpa e para compartilhamento de experiências e melhores práticas do setor. Como plataforma de liderança, de ação e aceleração de iniciativas de energias limpas, a CEM é um instrumento para ajudar seus membros a alcançar objetivos domésticos nesse setor.

A 1ª Reunião da CEM foi realizada nos Estados Unidos (EUA) em 2010, com a participação de 23 países e da Comissão Europeia. Em 2022, a iniciativa conta com 29 membros: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, Chile. China, Dinamarca, Emirados Árabes Unidos (EAU), Espanha, EUA, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia e Comissão Europeia; além de outros 22 países participantes e vinte organizações parceiras, como a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA), a Agência Internacional de Energia (AIE), a Aliança Solar Internacional, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), o Banco Mundial, entre outras.

A CEM possui um Secretariado, com sede dentro da AIE, em Paris.

A última reunião (CEM13) ocorreu em setembro de 2022 em Pittsburgh, EUA, com ampla participação de governos, de empresas, de ONGs e da comunidade acadêmica. O Brasil foi escolhido, por unanimidade, para sediar, em 2024, a 15ª Reunião Ministerial de Energia Limpa (CEM15) e a 9ª ministerial da "Missão Inovação"[1649], como reconhecimento do perfil limpo da matriz energética brasileira e da liderança do País nessa área. Os encontros serão realizados em Foz de Iguaçu, no *campus* de Itaipu Binacional, usina hidrelétrica líder mundial em geração de energia limpa.

No âmbito da CEM, existem mais de vinte iniciativas setoriais, que são lideradas por governos e coordenadas por organizações internacionais ou governamentais. Entre as iniciativas lideradas ou colideradas pelo Brasil, destacam-se a *21st Century Power Partnership*, a *Biofuture Platform* e a *Biofuture campaign*. Entre outras iniciativas destacam-se: *Nuclear Innovation: Clean Energy* – NICE (envolve Canadá, Japão e EUA); *Research the impacts on social equity and economic empowerment* – RISE3 (Canadá, Japão, Reino Unido e EUA); *International Smart Grid Action Network* – ISGAN (Índia, Itália e EUA); *Regional & Global Energy Interconnection* – RGEI (China); *Transforming Solar Supply Chains* (Austrália e EUA); *Electric Vehicles Initiative* (Canadá e China); *Increasing uptake of electric vehicle* – EV30 (Canadá e China); *Global Commercial Vehicle Drive to Zero* (Canadá e China); *Carbon Capture, Utilization & Storage Accelerating CGUS together* (Noruega, Arábia Saudita, Reino Unido e EUA); *Industrial Deep Decarbonisation* (Índia e Reino Unido); *Green Public Procurement* (Canadá, Alemanha, Índia e Reino Unido); *Super-efficient equipment & appliance deployment* – SEAD (União Europeia, Índia, Suécia e Reino Unido), *Hydrogen Initiative* (Canadá, UE, Japão, Países Baixos e EUA); *Empowering People* (Canadá, UE e EUA); *Clean Energy Investment and Finance* (Dinamarca e Alemanha), *Equality in Energy Transitions* (Canadá e EUA); *Gender equality in Clean Energy Sector* – Equal by 30 (Canadá); *Clean Energy Solutions Center* (Austrália e EUA).

[1649] A Missão Inovação (*Innovation Mission*) uma iniciativa global, composta por 22 países e a Comissão Europeia, para acelerar a inovação pública e privada de energia limpa para lidar com a mudança do clima, tornar a energia limpa acessível aos consumidores e criar empregos ecológicos e oportunidades comerciais.

VI. Plataforma para o Biofuturo

A Iniciativa da Plataforma para o Biofuturo, lançada oficialmente no âmbito da 11ª Reunião Ministerial da Energia Limpa (CEM, na sigla em inglês), em 2020, tem o objetivo de liderar ações globais para acelerar o desenvolvimento, a ampliação e a implantação de alternativas sustentáveis de base biológica para combustíveis, produtos químicos e materiais de base fóssil. A Iniciativa, que é presidida, desde 2021, pelo Departamento de Energia dos Estados Unidos (EUA) e coordenada pela Agência Internacional de Energia (AIE), atua como um fórum global para o diálogo político e a colaboração entre os principais países, organizações, academia e setor privado.

A Iniciativa da Plataforma para o Biofuturo é resultado da evolução de esforço de 22 países[1650], em 2016, sob a liderança do Brasil, para acelerar a transição para uma bioeconomia global sustentável e de baixo carbono. Em, 2018, o governo brasileiro, a AIE e a Polônia, na qualidade de presidente da 24ª Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), sediaram, em Katowice, Polônia, evento de alto nível da Plataforma para o Biofuturo. Naquele momento, foi anunciada a transferência das funções de facilitação (secretariado), interinamente exercidas pelo Brasil, para a AIE, a partir de 1º de fevereiro de 2019. A transferência foi um importante passo para a consolidação da Plataforma para o Biofuturo e resultou do avanço consistente e da credibilidade obtida pela iniciativa. Também foram apresentados os resultados do primeiro relatório da Plataforma, intitulado "Criando o Biofuturo: um relatório sobre o estado da bioeconomia de baixo carbono".

A Iniciativa da Plataforma para o Biofuturo desenvolve iniciativas para superar as principais barreiras ao desenvolvimento de uma bioeconomia sustentável. Entre as principais iniciativas, destacam-se:

1) *Biomass Quantification and Sustainability Governance*: visa a promover uma compreensão baseada em evidências científicas da produção e uso sustentável de biomassa. Seus resultados esperados são: garantir que a biomassa sustentável tenha uma função apropriada na busca por metas de emissões líquidas zero; reduzir os riscos de sustentabilidade para a produção e utilização de biomassa; e promover o reconhecimento da biomassa como base para economias circulares mais sustentáveis.
2) *Biofuture Campaign*: busca incentivar o trabalho conjunto entre governos e indústrias para alcançar o potencial de biocombustíveis, produtos químicos e materiais sustentáveis, visando substituir seus equivalentes fósseis.
3) *Policy Blueprint*: visa fornecer aos países metodologias, ferramentas e orientação práticas para avaliar e melhorar os impactos e a eficácia de suas políticas de bioenergia e de bioeconomia.

[1650] África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá, China, Egito, EUA, Dinamarca, Finlândia, Filipinas, França, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Marrocos, Moçambique, Países Baixos, Paraguai, Portugal e Uruguai.

VII. Aliança Solar Internacional

A Aliança Solar Internacional (ASI) é uma organização internacional que conta com 90 países que já ratificaram seu acordo-quadro, sendo a maioria países ensolarados, que se encontram total ou parcialmente entre o Trópico de Câncer e o Trópico de Capricórnio. Os países que não se enquadram nos trópicos podem aderir à aliança e desfrutar de todos os benefícios como outros membros, com exceção do direito de voto. O objetivo principal da aliança é promover o consumo eficiente de energia solar para reduzir a dependência de combustíveis fósseis, buscando mobilizar investimentos para o desenvolvimento de energia solar.

A iniciativa foi lançada pelo primeiro-ministro Narendra Modi na Cúpula Índia-África. O Acordo-Quadro da Aliança Solar Internacional foi aberto para assinaturas (102 até o momento) em Marraquexe, Marrocos, em novembro de 2016. A Assembleia da ASI é seu órgão decisório máximo, composto por representantes de cada Estado-Membro. Ademais, a organização tem um Secretariado, em Gurugram, na Índia, e também conta com um diretor-geral e comitês técnicos.

Em parceria com o Banco Mundial, a ASI lançou o *Global Solar Atlas*, que é uma ferramenta *online* gratuita que exibe o potencial médio anual de energia solar em qualquer local do mundo, identificando locais potenciais para geração de energia solar. Conforme o Banco Mundial, "essa ferramenta ajudará os governos a economizar milhões de dólares em suas próprias pesquisas e fornecerá aos investidores e desenvolvedores de energia solar uma plataforma uniforme e facilmente acessível para comparar o potencial de recursos entre locais em uma região ou em vários países".

Os Estados da ASI comprometeram-se a mobilizar US$ 1 trilhão em investimentos para tornar os custos da energia solar mais acessíveis. Além disso, os países devem apoiar-se mutuamente em atividades de pesquisa e desenvolvimento.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal aprovou, no dia 29 de setembro de 2022, o texto do Acordo-Quadro da ASI. O Projeto de Decreto Legislativo nº 271/2021 recebeu parecer favorável do relator, senador Carlos Portinho (PL-RJ), e segue para votação no Plenário. Segundo Portinho, a geração fotovoltaica distribuída no Brasil foi a quarta em crescimento no mundo em 2021, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA), da China e da Índia. Ele cita ainda que a energia solar deve ser responsável por 17% da matriz energética brasileira até 2031, de acordo com dados do Ministério de Minas e Energia. Segundo o relator, o acordo é importante para os interesses nacionais e também para o contribuinte consumidor de energia. Segundo o presidente executivo da Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (ABSOLAR), Rodrigo Lopes Sauaia, a adesão brasileira à ASI abrirá as portas para que o Brasil se beneficie de programas e ações multilaterais nas áreas de financiamento, políticas de incentivo, regulação, modelos de negócio, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, entre outras.

VIII. Diálogo de Alto Nível sobre Energia das Nações Unidas

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por meio da Resolução 74/225, convidou o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), com o apoio das entidades relevantes do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a convocar um diálogo de alto nível, em 2021, para promover a implementação das metas e objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável relacionados à energia, notadamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 7. Dessa forma, o Diálogo de Alto Nível sobre Energia de 2021 foi o primeiro encontro global sobre o tema sob os auspícios da AGNU, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Fontes Novas e Renováveis de Energia, realizada em Nairóbi, em 1981.

A ONU anunciou, em janeiro de 2021, os países escolhidos para liderar o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia. O Brasil foi selecionado como país líder no tema da Transição Energética, um dos eixos centrais da iniciativa. Os demais *global champions* desse eixo foram Chile, Colômbia, Dinamarca, Alemanha, Índia, Nigéria, Polônia, Espanha e Reino Unido. Esse eixo focou sobretudo em estratégias de descarbonização com vista a aumentar o uso de energia renovável e a eficiência energética. Os demais eixos são:

1) acesso à energia;
2) implementação dos ODS por meio de transições energéticas justas e inclusivas;
3) inovação, tecnologia e informação; e
4) financiamento e investimento.

O Brasil é líder em energias renováveis e detém a mais alta proporção de energia limpa em sua matriz energética entre as grandes economias mundiais (45%, *versus* uma média global de 18%). Com mais de 98% de sua população conectada à rede elétrica, o País é também exemplo de sucesso em acesso à energia. A experiência brasileira foi posta a serviço dos esforços internacionais durante os debates e iniciativas a serem desenvolvidos nos marcos do Diálogo de Alto Nível sobre Energia.

O Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia conduziram, de maneira coordenada, os trabalhos para a atuação do Brasil no processo. A seleção do País como um dos líderes para a Transição Energética é o reconhecimento dos méritos brasileiros no campo da energia limpa, sustentável e acessível. É também demonstração de respeito nos foros internacionais de energia, onde o Brasil tem defendido a utilização de ampla gama de soluções para a descarbonização, combinando as vantagens da bioenergia sustentável, hidroeletricidade, energia solar e eólica, além da energia nuclear, em conjunto com fontes fósseis de menor emissão de carbono, como o gás natural.

Em setembro de 2021, o presidente Jair Bolsonaro participou do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia, realizado de modo virtual à margem do Debate Geral da 76ª AGNU. O governo brasileiro apresentou dois pactos energéticos voluntários, participou ativamente das atividades do diálogo e engajou o setor privado nacional. Diversos grupos nacionais apresentaram compromissos e objetivos em matéria de energia limpa, entre os quais as empresas Vale, Itaipu e Eletrobrás. Por meio do pacto em biocombustíveis, o Brasil assumiu o compromisso de reduzir voluntariamente 620 milhões de toneladas de emissões de carbono em dez anos, considerando apenas o setor de combustíveis de transporte. No pacto em hidrogênio, foi assumido o compromisso de dedicar recursos públicos à pesquisa, desenvolvimento, treinamento e geração de conhecimento em hidrogênio limpo, de diversas fontes. O Brasil deu destaque, ainda, ao programa Mais Luz para a Amazônia, por meio do qual está sendo levada eletricidade limpa e renovável,

com fonte solar, para mais de cem mil famílias em áreas remotas e isoladas da Amazônia, em sua maioria populações indígenas e ribeirinhas.

IX. Outras instâncias internacionais sobre energia

a) *World Energy Council* (WEC)

O *World Energy Council* foi criado em 1923 a partir das ideias de Daniel Nicol Dunlop, um empreendedor escocês. Desde então, o WEC é uma instituição não governamental e não comercial. Foi organizado, em 1923, o primeiro comitê nacional, que resultou na primeira *World Power Conference* em 1924. Em torno de 1.700 especialistas de 40 países se encontraram em Londres para discutir questões energéticas. O encontro foi um sucesso e os participantes decidiram criar, em 11 de julho de 1924, uma organização permanente chamada *World Power Conference* (WPC). Dunlop foi eleito o primeiro secretário-geral. Em 1968, o WPC foi renomeado *World Energy Conference* (WEC), e, em 1992, tornou-se *World Energy Council*. Hoje, o WEC tem comitês membros em mais de cem países, incluindo o Brasil. A lista de membros inclui governos, indústrias e organizações especializadas no assunto. A cada três anos, o WEC realiza congressos nos quais líderes e especialistas em energia tratam dos desafios e oportunidades de produtores e consumidores. Já foram realizados 24 congressos, o último deles em Abu Dhabi, em 2019. O próximo está previsto para acontecer em Roterdã em 2023.

b) Agência de Energia Nuclear (NEA)

A Agência de Energia Nuclear da OCDE (NEA, na sigla em inglês), criada em 1958 como Agência Europeia de Energia Nuclear (ENEA, na sigla em inglês), é uma agência intergovernamental que visa a facilitar a cooperação entre países com tecnologia nuclear avançada para buscar excelência no setor. A NEA opera dentro dos quadros da OCDE e está localizada na França. Adotou-se o nome atual em 1972 com a entrada do Japão na OCDE. As atribuições da NEA englobam segurança, proteção radiológica, tratamento de resíduos radioativos, ciência nuclear, economia nuclear, tecnologia nuclear e direito nuclear. A NEA tem 34 países membros. A Argentina ingressou em 2017. A Bulgária tornou-se membro em 2021. A Rússia foi suspensa em 2022. A China e a Índia são parceiros estratégicos.

Os anos 1950 assistiram à criação sucessiva da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA, junho de 1957), da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM, janeiro de 1958) e da ENEA (fevereiro de 1958), o que traz questionamentos a respeito de suas competências e da coordenação de suas atividades. Enquanto a AIEA visava, no âmbito das Nações Unidas (ONU), à promoção do acesso aos benefícios da energia nuclear sem desvios para uso não pacíficos, a EURATOM abria caminho para o desenvolvimento de uma força industrial nuclear europeia no espaço comunitário. Nesse contexto, a vocação particular da futura NEA é mais difícil de definir, visto que ela compartilha muitos objetivos tanto da AIEA quanto da EURATOM[1651]. A decisão da OECE de criar uma agência nuclear está ligada às demandas de fornecimento de energia. Segundo as estimativas da época, o consumo de energia na Europa dobraria a cada dez anos, e a energia atômica poderia ser parte da solução. Era válida, portanto, a criação de uma associação entre diversos organismos competentes em matéria de energia atômica.

A primeira fase do programa da NEA consistiu em estabelecer os pilares da cooperação nuclear. Focou-se, sobretudo, no lançamento de projetos conjuntos, como os reatores Halden e Dagon e o protótipo *Eurochemic plant* para o reprocessamento de combustível nuclear. Essa

[1651] O que levou a questionamentos tanto dos EUA, por conta de uma concorrência potencial com a AIEA, tanto da Europa dos Seis, visto que as negociações que resultaram na ENEA e na EURATOM foram concomitantes.

chegou ao seu fim nos últimos anos da década de 1960. Nos anos 1970, a agência voltou-se à coordenação de programas nucleares dos países membros, particularmente nas áreas de saúde, segurança e regulação. Nos anos 1990, com a dissolução do bloco soviético, a NEA voltou seus olhos para a Europa Oriental.

Em 2019, o diretor da NEA visitou o Brasil, momento no qual se encontrou com representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia e Inovação, de Minas e Energia, da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), do Instituto de Pesquisas Energética e Nucleares (IPEN) e do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP). O encontro foi uma oportunidade de trocar ideias a respeito de energia nuclear, além de fortalecer o engajamento da agência com instituições brasileiras.

c) Carta da Energia

As raízes da Carta da Energia remontam a uma iniciativa política lançada na Europa no começo dos anos 1990, momento no qual o final da Guerra Fria ofereceu uma chance única para superar antigas divisões econômicas. As maiores oportunidades encontravam-se na cooperação no setor energético, dada a demanda crescente da Europa e os vastos recursos disponíveis nas nações da antiga União Soviética (URSS). Ainda, havia uma necessidade de estabelecer uma base comum para a cooperação energética dos Estados da Eurásia. Nasceu, então, o processo da Carta da Energia.

A Declaração da Carta Europeia da Energia foi assinada na Haia em dezembro de 1991. Era uma declaração política de que continha princípios para a cooperação energética em matéria de comércio, trânsito e investimento, além da intenção de negociar um tratado legalmente vinculante. O Tratado da Carta da Energia, junto com um protocolo sobre eficiência energética e aspectos ambientais relacionados, foi assinado em dezembro de 1994, entrando em vigor em abril de 1998. Uma emenda às disposições relacionadas ao comércio refletindo a mudança dos processos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) para os processos da Organização Mundial do Comércio (OMC) também foi acordada em 1998, entrando em vigor em 2010. O Artigo 33 do tratado estabelece a Conferência da Carta de Energia, que é o órgão de governo e de tomada de decisões da organização e tem *status* de observador da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) na Resolução 62/75 adotada pela AGNU a 6 de dezembro de 2007. Os membros são os países e organizações regionais de integração econômica que assinaram ou aderiram ao tratado e estão representados na conferência e nos seus órgãos subsidiários. A conferência reúne-se regularmente para discutir questões que afetam a cooperação energética entre os membros e para rever a implementação do tratado e as disposições do protocolo, e para considerar novas atividades dentro da estrutura da Carta de Energia.

Em 2015, foi assinada a Carta Internacional da Energia, uma declaração política não vinculativa que sustenta princípios-chave para a cooperação internacional em energia. A declaração tenta refletir as mudanças no mundo da energia que surgiram desde o desenvolvimento do Tratado da Carta da Energia original no início da década de 1990. O texto foi assinado em 20 de maio de 2015, por 72 países mais a União Europeia (UE), EURATOM e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

Em outubro de 2022, o presidente da França, Emmanuel Macron, disse que o país decidiu sair do Tratado da Carta da Energia. Segundo o jornal francês *Le Monde*, o tratado agora abandonado pela França está sendo usado por empresas de combustíveis fósseis para contestar

legalmente medidas ambientais. A Itália já abandonou a iniciativa, enquanto Países Baixos e Espanha anunciaram planos similares, lembra o diário francês.

d) *International Energy Forum* (IEF)

Estabelecido em 1991, o Fórum Energético Internacional (IEF, na sigla em inglês) é uma organização internacional que reúne ministros de energia de 71 países[1652] e inclui tanto nações produtoras quanto consumidoras. Os 71 membros assinaram a Carta da IEF, documento que delineia os pilares do diálogo global sobre energia. As reuniões ministeriais bianuais do Fórum são os maiores encontros de ministros de energia. O IEF tem um mandato amplo para examinar todos os assuntos relacionados à energia, o que inclui combustíveis fósseis, energia renovável, sustentabilidade, transição energética, novas tecnologias e transparência. Por meio do IEF e de seus eventos, tanto os membros quanto executivos da indústria de energia e especialistas mantêm diálogo a respeito da segurança energética global e sustentabilidade. O IEF conta com uma Secretaria-Geral eleita pelo Conselho Executivo para um mandato de quatro anos. A organização mantém um secretariado permanente e uma sede em Riade, Arábia Saudita. O IEF também coordena, desde 2005, a *Joint Organisations Data Initiative* (JODI), um mecanismo de cooperação iniciado em 2001 para melhor ad disponibilidade e confiabilidade de dados referentes a petróleo e gás.

[1652] Originalmente formado como plataforma de diálogo entre a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Agência Internacional de Energia (AIE), o IEF também tem alguns países "não alinhados", nos termos do próprio IEF, como China, Rússia, Índia, África do Sul e Argentina. O Brasil não é membro.

X. Energia e política externa brasileira

De maneira ambivalente, o Brasil é, ao mesmo tempo, importador e exportador de recursos energéticos. O País é detentor de reservas substanciais de hidrocarbonetos, como as reservas do pré-sal na plataforma continental brasileira, além de ter elevado potencial para geração de energia de fontes renováveis. O aumento na geração elétrica e energética com fontes renováveis (biomassa, energia hídrica, eólica e solar, sobretudo), ao lado da transição do petróleo para o gás natural, hidrocarboneto menos poluente, contribui para que o Brasil mantenha uma matriz energética essencialmente limpa. Hoje, o Brasil importa energia da Bolívia, da Venezuela e, em certa medida, do Paraguai, e há necessidade de expansão da oferta interna de energia, consoante os compromissos assumidos internacionalmente em matéria de sustentabilidade ambiental. É importante destacar que o Brasil detém matrizes energética e elétrica com participação de fontes renováveis bastante superior à média dos países desenvolvidos e à média mundial.

O objetivo histórico da diplomacia energética do Brasil foi contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País, assim como para sua segurança energética, por meio da garantia do abastecimento, da busca de fontes alternativas, do aumento da competição na oferta de energia, da ampliação da eficiência, da diversificação energética, e mesmo da elaboração de planos de contingência. Para além de participação em instâncias pluri e multilaterais, apresentadas nas seções anteriores, questões energéticas estão na pauta das relações bilaterais do Brasil, especialmente com os vizinhos. O Brasil tem com a Bolívia o Comitê Técnico Bilateral no setor energético, que poderia ser replicado nas relações com Argentina e Paraguai. A estruturação desse tipo de iniciativa favorece o diálogo e a aproximação entre autoridades dos países – no caso da Venezuela, o impacto é grande, porque, sem o fornecimento venezuelano de eletricidade, ainda não há solução técnica econômica e ambientalmente adequada para atender a demanda por energia em parte da Região Norte, como em Roraima, ainda não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN) e, assim, dependente do Linhão de Guri.

Entre os exemplos que ressaltam a importância de questões energéticas para a política externa brasileira, destacam-se, de forma não exaustiva. o Acordo Nuclear firmado em 1975 com a República Federal da Alemanha (RFA); o processo entre Brasil e Paraguai que viabilizou a construção de Itaipu; a promoção de biocombustíveis (como nos casos do Proálcool e da tentativa de transformar o etanol em uma *commodity* durante o governo Lula); o gasoduto entre Brasil e Bolívia; entre outros. As negociações com o Paraguai sobre o Anexo C do Tratado de Itaipu serão centrais para a diplomacia brasileira em 2023.

6.8. Ciência, tecnologia e inovação e temas digitais

I. Tecnologia 5G

A tecnologia 5G, quinta geração de redes de comunicação móvel, vai além de velocidades maiores de transmissão de dados; o 5G também permite a adoção da chamada *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), viabiliza a existência de veículos autônomos e potencializa a computação em nuvem; por isso ganhou relevância política central, protagonizando o que se assemelha a uma "guerra fria" entre Estados Unidos (EUA) e China.

O impacto econômico do 5G é imenso: estima-se em mais de US$ 13 trilhões o aumento da produção global proveniente da nova tecnologia, com mais de 22 milhões de empregos gerados até 2035.

Há um debate candente em todo o planeta sobre a permissão ou não para que empresas chinesas atuem nos mercados nacionais. Contra a participação chinesa pesa o argumento da segurança nacional, fundado na suspeita, por parte dos EUA e de países europeus, de que equipamentos chineses, em especial os da Huawei, teriam estruturas que permitiriam ações de espionagem e ataques cibernéticos a infraestruturas críticas pelo governo de Pequim. Os defensores da participação chinesa, por outro lado, utilizam o argumento econômico, apregoando que essa proibição traria prejuízos, uma vez que a China é o maior parceiro comercial do Brasil e há grande dependência de setores como o agronegócio e a mineração em relação à demanda chinesa bem como em relação à oferta industrial chinesa, importante para o crescimento brasileiro.

Diante da importância do tema, o leilão passou a ser acompanhado pelo Palácio do Planalto diretamente. O governo Trump pressionou o governo brasileiro a banir a Huawei da rede 5G brasileira. Em outubro de 2020, o Brasil assinou memorando de entendimento com o Banco de Exportação e Importação (EximBank, na sigla em inglês) dos EUA, obtendo uma linha de crédito de US$ 1 bilhão para aquisição de equipamentos para implantação da tecnologia 5G no País; a condição é que não sejam equipamentos da Huawei. Trata-se de uma opção de financiamento, não uma obrigação ou doação dos EUA. Em novembro de 2020, Brasil sinalizou apoio ao programa *Clean Network*, dos EUA, que proibiria o uso de equipamentos chineses para 5G, porém não houve adesão oficial à iniciativa.

Em 25 de fevereiro de 2021, o Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) apresentou edital de licitação do leilão da tecnologia 5G, sem qualquer impedimento à participação da Huawei. O documento foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em setembro do mesmo ano. Além dos investimentos para implantação da rede 5G, o edital prevê a que a nova rede seja independente da rede 4G existente; a construção de uma rede privativa e segura para o governo federal. Em novembro de 2021, o governo brasileiro realizou o leilão da rede 5G, por meio do qual concedeu faixas de frequências para que operadoras de telefonia explorem a nova tecnologia. A Huawei, não sendo uma operadora de telefonia, não participou diretamente do leilão, porém é a principal fornecedora[1653] de equipamentos das empresas que obtiveram os lotes de frequências.

[1653] Em novembro de 2021, estima-se que, em média, 50% dos equipamentos das operadoras de telefonia atuando no Brasil são chineses. A Vivo divulgou que 65% da sua rede 4G utiliza equipamentos da Huawei.

I. Governança da Internet

A *Internet* é uma rede globalmente distribuída sem um órgão gestor centralizado, entretanto existem organismos como a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) que é responsável por gerir os números de protocolo (IPs, *internet protocol*) e os nomes de domínio da *internet*. A ICANN é uma organização sem fins lucrativos estadunidense, que desempenha um papel importante para manter a interoperacionalidade do sistema, porém o fato de ser uma organização submetida à soberania de um país gera controvérsias em relação a governança da rede mundial de computadores[1654], que progressivamente ganha contornos de bem público global. Essa é apenas uma das questões sobre as quais se debruçou a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS, *World Summit on the Information Society*) convocada pela ONU em 2003, em Genebra.

Em 2003, o secretário geral das Nações Unidas (SGNU) Kofi Annan criou o Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (WGIG, *Working Group on Internet Governance*) que seria substituído pelo Fórum de Governança da Internet (IGF, na sigla em inglês) em 2005. O Fórum foi criado, pela Agenda de Túnis[1655], para debater políticas de governança da rede, diante da recusa dos Estados Unidos (EUA) de ceder o controle a atribuição de IPs. Uma das propostas apresentadas pelo WGIG foi a substituição do ICANN pelo WICANN (*World Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), sob controle dos governos e de outros agentes interessados na gestão da *Internet*.

O Brasil é um dos principais protagonistas de debates sobre governança da *Internet*; a influência e a capacidade de atuação do País estão ligadas à adoção de um modelo de gestão multissetorial de aspectos conexos ao uso e à governança da *Internet*, da qual o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) é a principal estrutura. O modelo brasileiro é tido como um dos mais evoluídos exemplos de mecanismo doméstico multissetorial para tratamento de assuntos ligados à *Internet*, servindo de inspiração e referência a outros países e agrupamentos, inclusive a União Europeia (UE) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Prova da relevância brasileira está no fato de que o País sediou duas edições do IGF: Rio de Janeiro, em 2007, e João Pessoa, em 2015. No âmbito da União Internacional de Telecomunicações (UIT), em 2019, o Brasil emplacou recomendação de arquitetura para *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês) junto à comissão de estudos sobre o tema.

Em 2021, a 16ª reunião do IGF foi realizado em Katowice, na Polônia, e debateu seis eixos:

1) inclusão econômica e social e direitos humanos;
2) acesso universal e conectividade com propósito;
3) regulação emergente: proteção de estruturas de mercado, conteúdo, dados e direitos do consumidor;
4) sustentabilidade ambiental e mudança do clima;
5) ecossistemas inclusivos de governança da *internet*; e

[1654] Segundo o relatório da WSIS de junho de 2005, "governança da *Internet* é o desenvolvimento e implementação por governos, setor privado e sociedade civil, em suas respectivas funções, de princípios, normas, regras, procedimentos de decisão e programas comuns que definem a evolução e o uso da *Internet*".

[1655] A Agenda de Túnis para Sociedade da Informação foi um dos dois documentos finais da WSIS de 2005. O documento trata dos mecanismos financeiros para superar a desigualdade digital, da governança da *internet* e da implementação e acompanhamento das propostas da WSIS. Ela não é juridicamente vinculante, contendo recomendações em âmbito internacional, regional e nacional, entre as quais a inclusão de estratégias digitais nos planos de desenvolvimento nacional, o estabelecimento de programas de cooperação bilateral e multilateral. A Agenda de Túnis foi endossada pela Resolução 60/252 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em abril de 2006.

6) confiança, segurança e estabilidade.

A promoção de um ambiente digital inclusivo é uma das principais questões da governança da *internet*, destacando a necessidade de investimentos em infraestrutura e na capacitação das pessoas para acessarem às redes. O IGF reconhece que o mundo digital oferece oportunidades e riscos, por isso debateu temas de segurança que vão desde a discussão sobre soberania digital às preocupações com direitos fundamentais e liberdade de expressão, passando por políticas antitruste e direito dos consumidores. Os temas de segurança abarcaram a proteção à jovens e crianças, o desenvolvimento de normas e o combate ao terrorismo e ao extremismo violento. Segundo o IGF, a hiperdigitalização causada pela pandemia de COVID-19 torna os temas de cibersegurança ainda mais prementes. O Fórum destacou que a pegada de carbono das atividades digitais aproxima-se do nível da indústria de aviação, principalmente devido ao consumo de energia dos equipamentos. Ainda que a digitalização contribua para ganhos de eficiência climática em outras atividades, o setor estimula a exploração de recursos minerais, por isso deve-se estimular a economia circular e a reciclagem dos equipamentos em fim de vida útil.

II. GAFAM e BATX

a) GAFAM

GAFAM é um acrônimo que designa cinco grandes empresas norte-americanas de tecnologia:

1) Google (1998): serviço de pesquisa na *internet*;
2) Apple (1976): empresa de equipamentos e *softwares*;
3) Facebook (2004): empresa de múltiplos serviços e rede social;
4) Amazon (1994): empresa de varejo/comércio *online*; e
5) Microsoft (1975): empresa de sistema operacional e *softwares*.

O termo *Big Five* ou *Big Tech* designa a preponderância dessas cinco empresas sobre o mercado mundial de tecnologia da informação e a sua grande capitalização no mercado de capitais. Conjuntamente, as cinco empresas possuem produto interno bruto (PIB) superior ao japonês (3ª maior economia global). Ademais, o GAFAM pode ser alçado a diferentes símbolos do momento econômico e político atual: o poder dos Estados Unidos (EUA); o papel do setor privado; a dinâmica capitalista e sua capacidade de enriquecimento e das desigualdades que produz; globalização; mudanças nas relações de produção e de trabalho, além de lacunas de regulação sobre suas atividades domésticas e transnacionais. Enquanto acrônimo, é um conceito fluído, na medida em que mais ou menos letras podem ser adicionadas à análise. GAFAM é mais popular na Academia francesa, enquanto nos EUA o acrônimo equivalente é FAAMG, que soa como *fang*, remetendo às "presas" de animais selvagens – ou ao capitalismo selvagem.

b) BATX

Já o BATX é um acrônimo que designa as quatro empresas que equivalem às *Big Five* no mercado chinês:

1) Baidu (2000), motor de busca;
2) Alibaba (1999), comércio digital;
3) Tencent (1998), portal de serviços; e
4) Xiaomi (2010), equipamentos eletrônicos.

Há também discussão sobre a possibilidade de incorporação da Huawei, importante empresa de equipamentos de telecomunicação (notadamente o 5G), ao acrônimo.

c) Impactos e desafios

O GAFAM e o BATX compreendem empresas ligadas às economias nacionais, mas são também importantes atores não estatais da sociedade internacional. Seu impacto não se limita à dimensão econômica, e sua importância estende-se aos padrões de comportamento social, influenciando o debate público e concorrendo com as mídias tradicionais (televisão, rádio, jornais impressos etc.), haja vista que grande parte das dinâmicas de interação e troca (de bens, serviços, capitais e informação) do mundo moderno ocorrem nessas plataformas. Seu impacto é sensível em temas de direitos humanos, como privacidade e liberdade de expressão, e paz e segurança internacionais, como terrorismo e crimes transnacionais, ataques contra democracias, monitoramento e vigilância de Estados – sobretudo autoritários. Outro ponto relevante é a

manifestação de poder de empresas como Google e Facebook sobre o debate político; bem como a possibilidade da veiculação de mensagens terroristas e extremistas em plataformas digitais.

No tocante ao tema da proteção de dados pessoais, há discussão sobre o impacto político do controle de dados por essas empresas, superior ao de Estados, e seu poder de censura, via políticas internas de cada empresa. Casos notáveis foram os escândalos Facebook/Cambridge Analytica, a suspensão de postagens de Jair Bolsonaro no Twitter e Instagram e a suspensão completa de Donald Trump do Twitter. No Brasil, os casos de vazamentos de dados motivaram a elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei nº 13.709/2018) e a criação da autoridade sancionadora, a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Desde julho de 2021, a ANPD pode aplicar multas e sanções a empresas privadas pelo uso incorreto de dados pessoais. O tema também incidiu recentemente na Constituição Federal, sendo objeto da Emenda Constitucional nº 155, de fevereiro de 2022, que salientou o "direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais" (Artigo 5º, LXXIX) e designou a "proteção e o tratamento de dados pessoais" como competência da União (Artigos 21, XXVI e 22, XXX).

É relevante também para o estudo de Política Internacional a relação dessas empresas com a natureza do poder, onde ele se concentra e com mecanismos de *soft power*, *hard power*, *sharp power* e *collaborative power*. As GAFAM são elementos de *soft power*, concorrendo com empresas chinesas e representam a roupagem atual da hegemonia norte-americana. No que se refere a elementos de *hard power*, há influência dessas empresas na atuação dos Estados nas áreas de monitoramento e segurança, a exemplo do caso Edward Snowden, além de contratos na área de defesa. Sobre *sharp power*, há a utilização desses meios para fins de interferência política e para disseminação de informações falsas, com o objetivo de alterar os rumos políticos de outro país, sendo o termo comumente associado à Rússia e à China. Quanto ao *collaborative power*, salienta-se que essas plataformas são ágoras do mundo contemporâneo, verdadeiros canais de organização e de pressão política com efeitos reais, embora diversos e limitados, como demonstrado nos episódios da Praça Tahir (Egito, 2011), com reverberação internacional, via *boomerang effect*[1656]. Nota-se que as relações internacionais são impactadas pela existência das GAFAM, não porque elas possam vir a exercer um poder inerente, mas porque elas viabilizam a ação de outros *stakeholders* da comunidade internacional, como indivíduos (Greta Thunberg) e a sociedade civil (#MeToo, #BLM). Cada conceito designa um processo separado e possível mediante o uso de serviços das GAFAM, mas que podem se reforçar mutuamente. Para mais detalhes sobre os conceitos de poder trabalhados nesta seção, ver o tomo 1.

Novos desafios também se impõem, como as tentativas de controle (total ou parcial) dos Estados sobre tais empresas (livre mercado, regulação, multas, separação de monopólios), em movimentos, por vezes, ambíguos. Para as empresas mencionadas, a melhor forma de regulação é a concorrência do livre mercado simplesmente, enquanto legisladores se preocupam com o seu crescente poder de mercado e a necessidade de maior regulação de suas atividades, inclusive com propostas de maiores taxações de impostos (guerra fiscal internacional) e até de divisão de companhias, para desmantelar seu poder de monopólio (programa de governo da candidata

[1656] A comunicação transnacional e instantânea possibilitada pelos serviços das GAFAM e, em alguma medida, das BATX, pode ser usada por redes de ativistas, por organizações da sociedade civil, para fortalecerem seus pleitos e exercerem pressão sob os governos de seus países de atuação. O "efeito bumerangue" trata da capacidade de organizações transnacionais reticulares transmitirem, entre si, informações e pleitos. A entidade localizada no exterior recebe a demanda, mobiliza mais defensores do pleito e busca exercer pressão sob outros estrangeiros, para que o governo do país seja pressionado. Essa pressão advém tanta da sociedade civil estrangeira, como a mídia e a Academia, quanto, eventualmente, de outros governos. Nesse sentido, o efeito bumerangue é mais possível e pode ser potencializado pelos serviços ofertados pelas grandes empresas de tecnologia.

presidencial Elizabeth Warren nos EUA). Destaca-se que importantes medidas antitruste foram adotadas, nesse sentido, no início do século XX (mercados de petróleo, montadoras e telecomunicações nos EUA).

III. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Única agência especializada das Nações Unidas (ONU) com mandato específico para promover a ciência, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) atua junto aos Estados-Membros pela via da cooperação, da capacitação e da assistência técnica. Especificamente para o campo das Ciências Naturais, as prioridades e linhas de ação da UNESCO são executadas por meio dos seguintes Programas Científicos Internacionais:

1) Programa Hidrológico Internacional (PHI);
2) Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI)[1657];
3) Programa "O Homem e a Biosfera" (MAB, na sigla em inglês);
4) Programa Internacional de Geociências (PIGC); e
5) Programa Internacional de Ciências Básicas (PICB).

Em 1952, foi adotada pela UNESCO a Convenção Universal de Direitos Autorais, vista como uma alternativa à Convenção de Berna[1658]. Esta sofria resistência de países em desenvolvimento por conta de seus dispositivos, que concediam proteção excessiva a países desenvolvidos do Ocidente.

Uma reunião intergovernamental da UNESCO realizada em Paris em dezembro de 1951 levou à criação da Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN, na sigla em francês), em 1954. O CERN tem a missão de conduzir pesquisas em física elementar, por meio do acelerador de partículas, e promover a aproximação de pessoas para ampliar as fronteiras do conhecimento científico. O Conselho é formado por 23 países-membros; atualmente, para tornar-se membro, um país deve tornar-se primeiramente Estado-Membro associado[1659]. O Brasil assinou o tratado de ingresso na condição de Estado-Membro associado em março de 2022. O ingresso nessa condição será oficializado após o depósito de instrumento de ratificação. Com esse *status*, o Brasil terá maior oportunidade de intercâmbio científico, podendo aprimorar o parque industrial de alta tecnologia, com transbordamentos para a economia nacional como um todo. A consolidação da parceria pode beneficiar o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) e seu acelerador de partículas, o Sirius, por meio do acesso não apenas a cursos e estágios científicos, mas também a cargo de direção no CERN. Hoje, no seio do CERN, encontra-se o maior acelerador de partículas do mundo, o *Large Hadron Collider* (LHC). Um dos projetos mais recentes da UNESCO envolve o apoio ao *Synchrotronlight for Experimental Science and Applications in the Middle East* (SESAME), uma espécie de CERN sediado na Jordânia.

Sob a égide da UNESCO, foi realizada, em 1968, a Conferência da Biosfera. A conferência reuniu peritos para discutir os fundamentos científicos do uso e da conservação dos recursos naturais e propor soluções governamentais para os problemas ambientais. Além de estar diretamente ligado à criação do Programa "O Homem e a Biosfera", o evento foi um precursor relevante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), que aconteceria em 1972 em Estocolmo.

[1657] No âmbito da COI, foi desenvolvido um sistema de detecção de *tsunamis*.

[1658] Adotada em 1886, a Convenção de Berna estabeleceu o reconhecimento do direito de autor entre nações soberanas. A convenção é administrada pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

[1659] Hoje há dez Estados nessa condição: Chipre, Estônia, Eslovênia, Croácia, Índia, Letônia, Lituânia, Paquistão, Turquia e Ucrânia.

Em 1997, foi adotada, durante a 29ª Conferência Geral da UNESCO, a Declaração Universal sobre o Genoma Humano e Direitos Humanos. Já em 2021, foi assinada a Recomendação sobre Ética da Inteligência Artificial.

No campo de ciências, o Brasil participa junto a UNESCO de forma a promover formas sustentáveis de produção e de geração de energia, beneficiando-se da ciência para a redução de desigualdades sociais[1660]. Fazendo uso da cooperação científica, o Brasil explora oportunidades no uso de recursos hídricos (tanto em consumo de água, como produção de energias renováveis e limpas), na proteção e aproveitamento sustentável da biodiversidade (contando com seis reservas da biosfera reconhecidas pela UNESCO)[1661], e na proteção de patrimônio natural (com monitoramento e gestão de sítios de patrimônio natural nos termos da "Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural", de 1972)[1662].

Ainda no campo de ciências, o Brasil coopera no sentido de promover o diálogo intercultural (com protagonismo na Década Internacional para a Aproximação das Culturas, 2013-2022), de integrar o debate da bioética com considerações de humanidade, e de reduzir estigmas sociais na implementação de técnicas de inteligência artificial[1663].

Para informações mais específicas sobre a UNESCO, ver a próxima seção deste tomo.

[1660] No VI Fórum Mundial de Ciências (2013), acordaram-se recomendações sobre o futuro da produção científica, e sobre a importância do conhecimento científico para a redução das desigualdades; o Fórum teve como tema "Ciência para o Desenvolvimento Sustentável Global".

[1661] Mata Atlântica; Cerrado; Pantanal; Caatinga; Amazônia Central; e Serra do Espinhaço.

[1662] Nesse sentido o Brasil apresenta diversos sítios destinados a esse regime de monitoramento e de proteção.

[1663] O Brasil ingressou em 2020 na parceria global para a inteligência artificial, voltada para a promoção do desenvolvimento responsável da IA, e atuou na recente aprovação de recomendações sobre ética da inteligência artificial ("*the Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*", adotado na 41ª Sessão da Conferência Geral).

IV. Ciência, tecnologia e inovação, temas digitais e política externa brasileira

a) Brasil e ciência, tecnologia e inovação

O Brasil atribui importância histórica ao recurso às relações exteriores para a promoção de ciência, tecnologia e inovação (CTI). A formação das principais instituições do País está associada à colaboração internacional. Na década de 1950, quando foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), houve parcerias com Estados Unidos (EUA), França e Alemanha. Atualmente, o Brasil possui mais de 40 acordos bilaterais de cooperação em CTI, além de tratar do tema em vários mecanismos e foros regionais e multilaterais.

Para a política externa brasileira, a colaboração entre os países permite avanços em CTI, em um mundo cada vez mais globalizado e interconectado. A atração de centros e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação é fator de aumento da competitividade do Brasil: amplia competências tecnológicas, permite formar talentos locais, gera empregos de alta qualificação, aumenta o valor agregado das exportações e a aplicabilidade da pesquisa acadêmica na produção industrial, estreitando laços de cooperação entre academia e empresas. Ademais, tem interconexão natural com a agenda de defesa e segurança.

O principal marco que norteia atividades de CTI no Brasil é a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022). É com base em suas diretrizes que se busca complementar capacidades nacionais via atividades e projetos de cooperação internacional. Cumpre também destacar que há coordenação entre o Itamaraty e outros órgãos do governo federal, visando a articular estratégia coerente de engajamento que atenda aos objetivos e interesses brasileiros.

b) Mecanismos e marcos

i. Bilaterais

Entre os marcos jurídicos institucionais e programáticos sobre CTI dentro das relações bilaterais do Brasil, há um rol imenso de possibilidades.

Com a Argentina, há o Comitê Brasileiro-Argentino de Biotecnologia (CBAB) e o Centro Binacional de Nanotecnologia (CBAN). Iniciativa recente trilateral, é o Centro Latino-Americano de Biotecnologia, estabelecido com Argentina e Uruguai após assinatura de memorando em dezembro de 2020.

Com o México, há o Centro Brasil-México de Nanotecnologia, criado em 2009.

Com os EUA, há a Comissão Mista Brasil-EUA de Cooperação Científica e Tecnológica (criada pelo Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia de 1984 e cuja última reunião foi em 2020);

Com o Canadá, há Comitê Conjunto para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, cuja última edição aconteceu em 2021, com foco em inteligência artificial.

Com a China, há Memorando de Entendimento entre ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação sobre cooperação entre Parques Científicos e Tecnológicos.

Com o Japão, há o Comitê Conjunto sobre Cooperação em Ciência e Tecnologia.

Com a Índia, existe a Comissão Mista Brasil-Índia sobre Cooperação Científica e Tecnológica (reuniões em 2012 e 2018).

Com a França, há o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (UNIFAP/*Campus* Binacional de Oiapoque).

Com o Reino Unido, há Diálogo Digital e de Segurança Cibernética, e os dois países recentemente se comprometeram a criar Comitê Conjunto de Ciência e Inovação. Há, ainda, o Fundo Newton, uma iniciativa do governo britânico que visa promover o desenvolvimento social e econômico dos países parceiros, por meio de pesquisa, ciência e tecnologia, lançada no Brasil pelo Ministro das Finanças britânico George Osborne em abril de 2014.

Com a Rússia, há a Aliança Tecnológica estabelecida em 2004.

Em termos paradiplomáticos, destacam-se iniciativas de colaboração entre instituições brasileiras e suas homólogas (fundações e sociedades, públicas e privadas) de outros países: exemplos são as parcerias entre CAPES e Fundação Fulbright (EUA); CNPq e a *Agence nationale de recherche* (ANR, França); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) com Sociedade Fraunhofer (Alemanha), que inspirou o estabelecimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Industrial e Inovação (EMBRAPII, 2013); e CNPq e Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB), em rol não exaustivo.

ii. Regionais e inter-regionais

A cooperação em CTI também ocorre no âmbito de blocos e organizações regionais e inter-regionais.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) conta com uma Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECyT) e comissões temáticas a ela vinculadas, tendo contado no passado com Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM); o bloco conta, ainda, com o Grupo Agenda Digital.

Junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), há a Comissão Interamericana de Ciência e Tecnologia (COMCyT), que formula e implementa políticas e iniciativas para promover a ciência, a tecnologia e a inovação no marco da cooperação solidária, além da Seção de Competitividade, Inovação e Tecnologia, vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Econômico (DDE) da Secretaria-Geral.

Com apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), existe a eLAC (Agenda Digital da América Latina e o Caribe).

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) conta com o Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral, que definiu algumas áreas temáticas para promoção: HIV/AIDS, Tuberculose e Malária; Biotecnologia na Saúde e Agricultura; Nanociências e Nanotecnologia e; Ciências Oceanográficas.

Quanto ao BRICS, cumpre lembrar a Reunião Ministerial sobre CTI dos BRICS e, sobretudo, destacar avanços ocorridos sob a presidência do Brasil, em 2019, como o estabelecimento da Rede de Inovação do BRICS (iBRICS) e a adoção da Nova Arquitetura em CTI, que será implementada por meio do Comitê Diretor de CTI do agrupamento.

Com a União Europeia (UE), o Brasil tem acordo de cooperação científica e tecnológica, além de desenvolver ações de pesquisa em fusão nuclear.

Em março de 2022, o Brasil assinou acordo de acessão ao Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN, na sigla em francês), com quem coopera desde sua criação em 1954.

Para mais informações, ver a subseção sobre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) adiante neste tomo.

Os temas de CTI também são debatidos de maneira transversal em foros pluri e multilaterais como a Força Tarefa Economia Digital, no âmbito do G20; e o Comitê de Políticas para a Economia Digital, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Sobre o Programa Diplomacia da Inovação, ver a subseção a seguir. Com relação à política externa brasileira e iniciativas nas áreas de pesquisa aeroespacial e de monitoramento via satélite, tecnologia 5G, governança na *internet* e cabos submarinos, ver as subseções seguintes.

c) Programa Diplomacia da Inovação (PDI)

Diplomacia da inovação consiste no conjunto de ações dos governos em prol da internacionalização de seus sistemas de inovação, com vistas a contribuir para a geração de emprego qualificado e para a ampliação da competitividade da economia nacional, de maneira a aperfeiçoar a inserção do país nas cadeias produtivas globais. No caso do Brasil, integram o rol de funções da diplomacia da inovação, por exemplo:

1) aproximação de entidades públicas e privados componentes do Sistema Nacional de Inovação, de modo a facilitar a sua internacionalização. A rede de postos de que dispõe o Ministério das Relações Exteriores permite o contato presencial e qualificado com os atores dos principais ecossistemas de inovação do mundo;
2) proposta de agendas de interesse nacional a serem executadas no exterior, para elevar o perfil do Brasil como polo gerador de conhecimento, fortalecendo a marca Brasil em inovação; e
3) participação da elaboração de estratégias e políticas públicas, a fim de aprimorar o Sistema Nacional de Inovação, com base em experiências internacionais bem-sucedidas.

Atualmente, o Brasil é apenas o 54º (2022) país mais inovador do mundo e investe só 1,2% (2019) do produto interno bruto (PIB) em pesquisa e desenvolvimento, enquanto os países da OCDE, 2,67% (2020). É neste cenário que surge o programa "Diplomacia da Inovação" (PDI), criado em 2017, com foco pragmático em gerar melhorias concretas na vida dos brasileiros. Alinhado à Política Nacional de Inovação (2020), que tem como diretriz o "reconhecimento do Brasil no cenário internacional como uma nação inovadora", o PDI requer também inovação no Itamaraty, já que o corpo diplomático deve capacitado para identificar oportunidades em ciência, tecnologia e inovação (CTI), o que exige especialização do novo vocabulário e uma cultura de inovação.

Em síntese, o PDI tem ao menos cinco grandes objetivos:

1) projetar internacionalmente o Sistema Brasileiro de Ciência, Tecnologia e Inovação (SBCTI), projetando as ciências, cientistas e empreendedores brasileiros;
2) promover parcerias internacionais para atrair investimentos em CTI;
3) mapear ambientes promotores de inovação no exterior;
4) fomentar debates sobre ações da política exterior brasileira ligadas à inovação (*e.g. webinário* de associação do Brasil ao CERN); e;
5) atrair *startups* para ambientes promotores de inovação no Brasil, fazendo do País um polo de inovação mundial (*e.g.* Porto Digital do Recife, Centro Tecnológico de Itaipu, ecossistema da Grande SP, polo de BH, Tecnopuc em Porto Alegre, etc.).

O PDI é implementado não apenas por todos os postos da rede do Itamaraty no Brasil e no exterior, mas também por 58 Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTECs), que apoiam cientistas e empreendedores brasileiros no exterior. Os SECTECs são como "antenas do Itamaraty" que têm conhecimento dos mercados locais e promovem parcerias entre centros de pesquisas. Desde 2017, as atividades do PDI quase dobraram a cada ano, com 142 atividades em 2021, sendo 36% na Ásia; 32% na Europa; 21% nas Américas, 5% na Oceania e 4% na África. Entre as atividades, destacam-se reuniões, seminários, *webinários*, feiras e produção de relatórios. As iniciativas multisetoriais somam 44% das iniciativas, porém os setores de *agritech* (16%), *healthtech* (8%), *games* (8%) e *fintechs* (6%) podem ser indicados como áreas dinâmicas da diplomacia da inovação. Para 2023, o PDI planeja 166 atividades, já aprovadas, a serem executadas em 33 países.

Há três grandes frentes de ação do PDI: no plano bilateral; no plano regional e multilateral; e no plano paradiplomático.

i. Bilateral

O campo bilateral representa as ações entre o governo brasileiro e governos de outros países para aprofundar nossa cooperação em CTI. Exemplos dessas ações são os acordos de cooperação recentemente firmados com Israel, Áustria e Japão (grafeno, nióbio) ou as reuniões dos mecanismos bilaterais em 2020-2021 com EUA, Suécia, UE, Argentina e China (sendo um dos temas prioritários tratados na Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação – COSBAN). Essas são oportunidades profícuas para debater os desafios das novas tecnologias (como inteligência artificial, proteção de dados e tecnologia 5G), bem como para internacionalizar nossos centros de pesquisa e apresentar a rede MCTI-Embrapii, por exemplo.

É possível destacar a cooperação em pesquisa e logística na Antártida, em âmbito bilateral, com a Argentina e com o Chile.

Com os EUA, há o programa GLOBE, de cooperação acerca de educação ambiental

ii. Regional e multilateral

No plano regional e multilateral, o PDI expressa-se na atuação brasileira nas organizações internacionais. Na OCDE, o Brasil aderiu a cerca de dez instrumentos para transformação digital-CTI, incluindo a parceria global para a inteligência artificial (IA). No G20, o Itamaraty engaja-se em parcerias com as maiores economias e nos debates sobre uso ético de IA, da segurança cibernética e do fluxo transfronteiriços de dados, por exemplo. No MERCOSUL, a integração digital regional é uma meta a ser perseguida, por meio da eLAC e dos certificados de assinatura digital MERCOSUL, por exemplo. Já nos BRICS, a cooperação em CTI é um dos pilares mais robustos, a exemplo da Rede iBRICS, lançada em 2019, e dos esforços conjuntos no desenvolvimento de novas tecnologias no combate à COVID-19.

iii. Paradiplomático

No plano paradiplomático, o diplomacia brasileira tem-se aproximado da Academia, do setor privado e da sociedade civil para projetar o potencial dos ecossistemas de inovação brasileiros, desenvolvendo programas como o "Incubação Cruzada", o "*Start Out* Brasil" (programa do governo federal de apoio à inserção de *startups* brasileiras em ecossistemas de

inovação do mundo, em ação conjunta de diversas instituições, entre elas o Itamaraty), a Sala de Inovação (iniciativa do governo federal para coordenar as ações de atração de centros e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação de grandes empresas para o Brasil. O mecanismo busca reunir, num só local, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), as informações sobre modelos, instrumentos e incentivos necessários para criar um centro de pesquisa e desenvolvimento no País. O Itamaraty é um dos órgãos da Administração Pública Federal que integra o comitê gestor da Sala de Inovação) e o *Brazilian Game Week*. Cumpre recordar que, em 2017, ano do lançamento do PDI, o Brasil tinha apenas um unicórnio e em 2022 conta com 17[1664], sendo que, em 2019, o Brasil gerou mais unicórnios do que Índia e Israel. Ademais, em 2015, o Brasil tinha apenas três mil *startups* e, em 2021, quase 14 mil. Sancionado em 2021, o "Marco Legal das *Startups*" flexibiliza investimentos e agiliza o registro de patentes. Assim, é papel fundamental do Ministério das Relações Exteriores apresentar a competitividade brasileira, notadamente na agropecuária (*agritechs*), finanças (*fintechs*) e saúde (*healthtechs*).

d) Pesquisa aeroespacial e monitoramento via satélite

O Brasil tem diversas iniciativas bilaterais nas áreas de pesquisa aeroespacial e de monitoramento via satélite. Com a Argentina, há projeto de Satélite Argentino-Brasileiro de Observação dos Oceanos (SABIA-MAR). Com o Chile, o Brasil integra consórcio do Telescópio Europeu Extremamente Grande, no deserto do Atacama.

Com a China, destaca-se o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS, na sigla em inglês), iniciativa de 1988 e que teve, até agora, seis lançamentos: CBERS-1 em 1999, CBERS-2 em 2003, CBERS-2B em 2007, CBERS3 em 2013, CBERS-4 em 2014, CBERS-4A em 2019. O CBERS-3 sofreu um acidente no lançamento. CBERS-5 e CBERS-6 estão em desenvolvimento; o *CBERS for Africa* distribui gratuitamente imagens a países africanos via estações de recepção (Egito, África do Sul e Ilhas Canárias). Há ainda iniciativa de cooperação entre o Observatório Nacional (Rio de Janeiro) e o Observatório Astronômico de Xangai de 2015.

Com os EUA, há o Programa da Constelação do Sistema de Observação para Meteorologia, Ionosfera e Clima (COSMIC-2), de observação meteorológica e de programas ligados à física de neutrinos, física espacial e heliosférica; o Acordo-Quadro sobre a Cooperação dos Usos Pacíficos do Espaço Exterior de 2018, já em vigor, e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, assinado em março de 2019, para uso comercial da base de Alcântara. Com a Alemanha, parceria feita para o Veículo Lançador de Microssatélites (VLM1). Houve com a Ucrânia parceria que levou à criação, em 2006, da Alcântara *Cyclone Space* (ACS), que acabou extinta em 2018.

Com a Rússia, cabe destacar as quatro estações do sistema de localização via satélite russo (GLONASS, na sigla em inglês) em território brasileiro.

Com a Índia, há cooperação entre Parque Tecnológico de Itaipu e Centro de Desenvolvimento de Computação Avançada da Índia. Em 28 de fevereiro de 2021, foi lançado do país asiático, o satélite Amazônia-1, o primeiro equipamento de observação da Terra completamente projetado, integrado, testado e operado pelo Brasil. Ainda devem ser lançados mais dois semelhantes no futuro próximo: o Amazônia-1B e o Amazônia-2. Os três satélites são parte da missão chamada de Amazônia (ou, em inglês, Amazon), que tem o objetivo de auxiliar no

[1664] Houve redução recente no número de unicórnios brasileiros, que se justifica pela abertura de capital de alguns deles. Há também notícias de queda no investimento em *startups*, em razão do cenário econômico mais severo interno e externo, notadamente de retração do volume de aportes de *venture capital*.

monitoramento da região amazônica e do desmatamento. As imagens devem cobrir ainda a região costeira, reservatórios de água e desastres ambientais.

Finalmente, pode-se mencionar acordos de transferência de tecnologia com a SAAB da Suécia, relativa aos caças Grippen. Brasil e Suécia firmaram parceria por meio do CNPq, que realizou, em 2021, uma Chamada Conjunta Brasil-Suécia de Pesquisadores Convidados, oferecendo dez bolsas para pós-doutorado e doutorado-sanduíche relacionadas temas de interesse da SAAB, no setor de aeronáutica.

e) Telecomunicações

Em setembro de 2022, o Brasil participou da Conferência de Plenipotenciários (PP22) da União Internacional de Telecomunicações (UIT). A UIT, fundada em 1865 como União Telegráfica Internacional e renomeada em 1957, é a principal agência internacional para temas relacionados a telecomunicações e tecnologias de informação e comunicação (TICs). Os delegados brasileiros tiveram participação relevante na conferência, ocupando a presidência de grupos de trabalho (GTs), as vice-presidências do GT da Plenária e do Comitê 6 (Administração e Gestão), e apresentando propostas que levaram à revisão de 17 resoluções da UIT, sobre temas como políticas de conectividade e consumeristas; *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês); padronização das telecomunicações; endereçamento de redes desintegradas, abertas e interoperáveis; segurança cibernética e sustentabilidade do uso de recursos de radiofrequência e de órbitas satelitais no espaço, incluindo órbitas não geoestacionárias. O Brasil contribuiu, ainda, para resolução inédita da UIT sobre IA e para o Plano Estratégico Financeiro da UIT para o quadriênio 2024-2027. Durante a Conferência, o Brasil foi ainda reeleito para o Conselho da UIT e o brasileiro Agostinho Linhares de Souza foi eleito para compor a Junta de Regulação de Rádio (RRB) da organização.

O exemplo mais notório de cooperação internacional brasileira em telecomunicações é o desenvolvimento conjunto do padrão nipo-brasileiro de TV digital. O Sistema Integrado de Transmissão Digital Terrestre (ISDB-T), criado no Japão, foi adaptado para introduzir soluções técnicas concebidas por peritos brasileiros. Inovação brasileira, a tecnologia permite transmissão gratuita de conteúdos interativos e possibilita a criação de plataformas de governo eletrônico – o que atende a necessidades específicas dos países em desenvolvimento. O Itamaraty está engajado nos esforços para disseminar o padrão. Após consolidar o ISDB-T na América do Sul, o Brasil – em parceria com o Japão e com os demais países que o adotaram – tem avançado em outras regiões, em particular na América Central, na África Austral e na Ásia. Em novembro de 2022, 22 países, além de Brasil e Japão, já aderiram ao ISDB-T: Argentina, Angola, Bahamas, Belize, Bolívia, Botsuana, Brunei, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Maldivas, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, Sri Lanka, Uruguai e Venezuela.

Entre outras iniciativas de cooperação nesse setor, pode-se citar Acordo de *Roaming* do MERCOSUL, além de discussões acerca do tema em âmbito interamericano. Há projeto de cabos submarinos de fibra ótica em discussão com a UE, e há cabos interligando Brasil e África, além de tentativas efetuadas sob a égide do BRICS. Em maio de 2021, o Brasil anunciou sua adesão ao projeto do cabo de fibras ópticas "Humboldt", iniciativa chilena que prevê a instalação do primeiro cabo submarino para interligar a América do Sul à Oceania e à Ásia. Além do Brasil, Argentina, Austrália e Nova Zelândia já manifestaram interesse na participação no projeto. Com a França, cabe destacar o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), em parceria com a francesa Thales Alenia Space.

f) Inteligência artificial

O tema da inteligência artificial (IA) tende a ganhar proeminência nos próximos anos. Há discussões sob a égide da OCDE, com participação do Brasil – que aderiu aos cinco princípios da organização para o tema em 2019. Em dezembro de 2020, na Cúpula de Montreal, o Brasil foi aceito como novo membro da Parceria Global sobre Inteligência Artificial (GPAI, na sigla em inglês). Em abril de 2021, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação adotou a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e seus nove eixos temáticos. Por meio dessa atuação em diferentes foros de forma simultânea, o Brasil visa à construção de uma estratégia coerente de engajamento e inserção internacional, que considere todos os elementos suscitados pela digitalização. O diplomata Eugenio Vargas Garcia foi designado pelo governo brasileiro como um dos especialistas que participou, em 2021, das negociações de recomendação da UNESCO sobre a ética em IA.

g) Transformação digital

O Brasil vê como oportunidade o atual processo de digitalização da economia global, com potencial para integração econômica regional, dinamização dos fluxos comercial, financeiro e de comunicações, além da ampliação da presença de empresas brasileiras no exterior, pelo uso de meios eletrônicos para intensificar a exportação de bens e serviços. A transformação digital traz uma série de desafios: ampliação da infraestrutura de conectividade digital, inclusão digital, privacidade e proteção de dados, regulação do fluxo internacional de dados, digitalização das pequenas e médias empresas, segurança cibernética, capacitação digital, proteção e defesa do consumidor, tributação de novos modelos de negócio digitais, regulamentação das grandes plataformas digitais, direitos de autor, entre outros. Por isso, é importante mencionar a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (2018), que visa a coordenar políticas atinentes a temas digitais sob uma única lógica estratégica, de forma a criar um ambiente habilitador para os impactos positivos da digitalização em setores como a agricultura, o comércio, a educação, as finanças, a indústria, as comunicações e os serviços públicos, para citar alguns.

6.9. Cultura

I. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

a) Características gerais

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) é uma agência especializada das Nações Unidas (ONU) com sede em Paris, fundada em 16 de novembro de 1945 com o objetivo específico de promover a paz por meio da cooperação nos campos da educação, da ciência e da cultura. A UNESCO foi formalmente instituída por seu acordo constitutivo, que estabelece seus propósitos, funções e estrutura institucional.

Dentre os propósitos da organização, salienta-se o objetivo de contribuir para a paz e segurança por meio da cooperação entre as nações em educação, ciência e cultura, de forma a ampliar o respeito universal por justiça, primado do Direito, direitos humanos e liberdades fundamentais reafirmadas aos povos do mundo sem distinção de raça, sexo, língua ou religião pela Carta das Nações Unidas.

As funções da UNESCO delineiam as formas pelas quais a organização concretizará seus propósitos. Mencionam-se:

1) a recomendação de acordos internacionais visando a liberdade do fluxo de ideias, na busca de conhecimento e de entendimento mútuo entre os povos;
2) o impulso para a popularização da educação e para a difusão da cultura, com o desenvolvimento de atividades educacionais e com a instituição de igualdade de oportunidades educacionais (sem discriminação de raça, sexo, situação econômica ou origem social);
3) manter, ampliar e difundir o conhecimento por meio da preservação da herança intelectual, cultural e científica, da promoção de intercâmbios internacionais nos campos de educação, ciência e cultura, e da difusão de acesso a materiais publicados sobre esses temas à população.

No que concerne à estrutura institucional, a UNESCO organiza-se em uma Conferência Geral, um Conselho Executivo e um Secretariado. A Conferência Geral é composta por representantes de todos os Estados e atua na determinação de políticas nas principais linhas de trabalho da organização. Um Estado-Membro assume a presidência a cada dois anos; no biênio 2021-2023, esse posto está sendo ocupado pelo Brasil. O Conselho Executivo é composto de 58 Estados-membros, eleitos pela Conferência Geral. Dentre suas funções, menciona-se a preparação da agenda da Conferência Geral, o exame do orçamento da organização e a execução dos programas adotados pela Conferência Geral. Por fim, o Secretariado é composto pelo Diretor-Geral e os funcionários a ele subordinados. O diretor-geral é nomeado pelo Conselho Executivo, após indicação pela Conferência Geral, para um período de quatro anos (somente uma recondução é possível); dentre as funções do diretor-geral, mencionam-se a possibilidade de formular propostas para a Conferência e para o Conselho e de propor rascunhos de programas de trabalho para a organização, além disso, ele tem direito de participar, sem direito de voto, em todas as sessões da Conferência Geral, do Conselho Executivo ou dos comitês da organização. Atualmente, o posto de diretora-geral é ocupado pela francesa Audrey Azoulay, que foi recentemente reconduzida para mais um mandato de quatro anos.

O tratado constitutivo prevê textualmente a reserva de soberania dos Estados, vedando a intervenção da organização em matérias essencialmente reservadas às jurisdições domésticas.

b) Antecedentes

As raízes da UNESCO remontam aos anos 1920, quando foi criado o Comitê Internacional de Cooperação Intelectual (ICIC, na sigla em inglês), um órgão consultivo composto por pessoas eleitas com base em suas qualificações pessoais, no contexto da Liga das Nações. Para atuar como uma agência executora para o ICIC, foi criado o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IIIC, na sigla em inglês), em Paris, em 9 de agosto de 1925. No que concerne às iniciativas privadas nos campos da educação, ciência e cultura, fundou-se, também em 1925, o *Bureau* Internacional de Educação (IBE, na sigla em inglês), uma organização não governamental a serviço do desenvolvimento educacional internacional. A Segunda Guerra Mundial acabou interrompendo prematuramente o trabalho dessas organizações.

Em 1942, alguns países europeus reuniram-se no Reino Unido para a Conferência de Ministros Aliados da Educação (CAME, na sigla em inglês), com o objetivo de discutir como os sistemas educacionais da região seriam reconstruídos após o fim do conflito. O projeto ganhou força, e, já em 1945, com base nessa iniciativa, criou-se uma conferência no seio da recém-instituída ONU para o estabelecimento de uma organização educacional e cultural (ECO/CONF).

A conferência reuniu representantes de 44 países (com participação do Brasil), ocasião na qual foi assinada a Constituição da UNESCO e estabelecida uma Comissão Preparatória. No dia 4 de novembro de 1946, a Constituição da UNESCO entrou em vigor. Atualmente, a organização conta com 193 Estados-Membros e onze associados[1665]; o que compreende todos os membros da ONU, excluindo Estados Unidos (EUA) e Israel, e incluindo Santa Sé e Palestina.

c) Principais realizações desde 1945

i. Educação

Desde sua criação, a UNESCO tem mobilizado e liderado os governos na edição de documentos normativos, na realização de projetos inovadores e na criação de competências em educação. Os primeiros trabalhos da UNESCO nesse campo incluem o projeto-piloto de ensino fundamental no Vale Marbial, no Haiti, iniciado em 1947. Em 1948, a UNESCO recomendou que os Estados-Membros deveriam tornar o ensino primário obrigatório e universal. Em 1990 a Conferência Mundial sobre Educação realizada em Jomtien, na Tailândia, lançou um movimento global para oferecer educação básica para todas as crianças, jovens e adultos. Dez anos depois, no Fórum Mundial de Educação de 2000 realizado em Dakar, no Senegal, os governos membros se comprometeram em alcançar a educação básica para todos até 2015. Em 2015, foi assinada a *Education 2030 Sustainable Development Agenda*, cujo objetivo é tornar a educação acessível para todos.

[1665] Nota-se que, em 2018, EUA e Israel saem da organização, alegando politização na sua atuação – não se trata de gesto inédito na política dos EUA, pois encontra precedente no embate contra o comunismo durante a Guerra Fria. Desde 2010, os EUA não vinham contribuindo financeiramente com a organização em função da entrada da Palestina (há lei norte-americana que veda contribuições governamentais a órgãos em que há participação da Palestina); a administração Biden afirmou sua intenção de retornar à organização, o que ainda não foi formalizado.

A UNESCO articula-se com a comunidade internacional com vistas a atingir o Objetivo de Desenvolvimento (ODS) 4[1666], tendo como base o *Education 2030 Framework for Action*. Em 2022, o *Global Education Monitoring Report* recebeu a incumbência de monitorar o progresso dos países no ODS 4. Em 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, a UNESCO lançou a *Global Education Coalition*, uma plataforma que reúne órgãos da ONU, a sociedade civil, a academia e o setor privado para encontrar respostas para a continuidade e qualidade da educação.

Ainda no contexto de pandemia, a UNESCO promoveu, em junho de 2022, a Pré-Cúpula sobre Educação Transformadora. Como o nome adianta, a iniciativa precede a Cúpula sobre Educação Transformadora (TES, *Transforming Education Summit*), prevista para setembro, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York. Convocada pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, como parte do relatório "Nossa Agenda Comum"[1667] a cúpula de alto nível foi uma oportunidade para discutir a abordagem aos sistemas educacionais após a COVID-19 – especialmente para os estudantes mais marginalizados, que enfrentam graves perdas de aprendizagem. A reunião concentrou-se em cinco principais áreas de transformação: escolas, aprendizagem de qualidade ao longo da vida, professores, conectividade e financiamento da educação; e seu documento de base (*Reimagining our futures together: a new social contract for education*) foi feito pela UNESCO. Como resultados da cúpula, observaram-se, entre outras, as seguintes medidas:

1) a priorização de medidas para atacar a perda de aprendizado;
2) o compromisso com o bem estar psicossocial de alunos e de professores;
3) a necessidade de medidas compensatórias para os custos diretos e indiretos da educação para comunidades economicamente vulneráveis; e
4) a importância de considerar diferenciações de gênero na formulação de políticas.

Concretamente, foi anunciado o mecanismo *International Financing Facility for Education* (IFFEd), mecanismo de financiamento desenvolvido em parceria com os governos da Suécia, do Reino Unido, os Países Baixos, e os bancos de desenvolvimento asiático e africano[1668]. Também houve o lançamento do *Gateways to Public Digital Learning*, uma iniciativa de múltiplos atores para criar e fortalecer plataformas e conteúdos voltados para o aprendizado digital inclusivo. Em setembro de 2022, o projeto brasileiro "Literatura Acessível" do Instituto Include recebeu o prêmio Confúcio para Alfabetização da UNESCO, que inclui uma medalha, um diploma e uma doação de US$ 30 mil. A iniciativa brasileira publica livros em formatos acessíveis, como braile, libras, audiodescrição e pictogramas e atende mais de dois mil alunos, dos quais 55% são meninas e mulheres.

No curso da Cúpula, houve atuação ativa da sociedade civil, observado na *Youth Declaration*, em que se demandou a inclusão de políticas educacionais inclusivas para jovens, pensando-os como contribuidores da agenda, e não só agentes passivos desse processo. Na mensagem de conclusão da Cúpula, António Guterres falou sobre: a proteção do direito à educação de qualidade para todos, inclusive meninas (mencionando o caso do Afeganistão), a defesa dos professores como a força vital dos sistemas educacionais, a necessidade de preservar as escolas como lugares seguros e saudáveis, a necessidade da melhoria da conectividade para estudantes

[1666] ODS4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

[1667] Documento no qual se reflete sobre as soluções necessárias para afastar o mundo da divisão e da fragmentação e explora lições aprendidas com as crises recentes, incluindo a COVID-19.

[1668] O IFFEd proporcionará um financiamento adicional de US$ 2 bilhões para programas de educação a serem desembolsados a partir de 2023, podendo chegar a um montante de US$ 10 bilhões até 2030.

(garantindo uma revolução digital acessível a todos), e a importância de que governos e professores trabalhem com o setor privado na formação de conteúdos de educação digital de alta qualidade.

Por fim, sob os auspícios da UNESCO, foram assinados: *Agreement For Facilitating the International Circulation of Visual and Auditory Materials of an Educational, Scientific and Cultural character* (1948); *Agreement on the Importation of Educational, Scientific and Cultural Materials* (1950); *Convention against Discrimination in Education* (1960); *Convention on Technical and Vocational Education* (1980); *Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education* (2019)[1669].

ii. Ciência

Ver subseção sobre a UNESCO na seção sobre ciência, tecnologia e inovação e temas digitais, anteriormente neste tomo.

iii. Comunicação e informação

No plano de comunicação e informação, a organização promove a liberdade de expressão, independência da mídia e pluralismo, com o objetivo de construir conhecimento inclusivo, preservar o patrimônio documental e promover acesso universal à informação e uso inovador de tecnologias digitais.

Uma das formas de buscar esses objetivos é por meio do programa "*Memory of the World*", lançado em 1992. O programa busca garantir acesso plural ao patrimônio documental, defendendo esses patrimônios da ameaça de conflitos armados, desgaste do tempo e falta de preservação especializada. O Brasil contém algumas coleções registradas nesse programa, como apresentações iconográficas e cartográficas da Tríplice Aliança, informações sobre ofensiva e contraofensiva no contexto do regime militar (1964-1985), a coleção fotográfica do imperador Dom Pedro II e arquivos arquitetônicos de Oscar Niemeyer.

iv. Cultura

As atividades iniciais da UNESCO no campo da cultura incluem a Campanha da Núbia, lançada em 1960. O objetivo da campanha era para mover o Grande Templo de Abul-Simbel para ele não fosse inundado pelo rio Nilo depois da construção da Barragem de Aswan. Durante a campanha de vinte anos, 22 monumentos e conjuntos arquitetônicos foram realocados. Esta foi a primeira e maior de uma série de campanhas, incluindo o Moenjodaro (Paquistão), Fez (Marrocos), Catmandu (Nepal), Borobudur (Indonésia) e a Acrópole (Grécia).

O trabalho da UNESCO sobre o patrimônio levou à adoção, em 1972, da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. De acordo com os termos da Convenção de 1972, a comunidade internacional se torna parte na proteção do patrimônio cultural e natural de "valor universal excepcional", mediante a prestação de assistência coletiva que, sem substituir-se à ação do Estado interessado, permita complementá-la eficazmente. A Lista do Patrimônio Mundial, instituída pela Convenção de 1972, conta atualmente com 1154 bens inscritos (897 culturais, 218 naturais e 39 mistos)[1670].

[1669] Primeiro tratado vinculante das Nações Unidas sobre educação superior.
[1670] Disponível em: https://whc.unesco.org/en/list/

v. Guerra na Ucrânia e UNESCO

Como resultado da guerra na Ucrânia, a UNESCO tem-se mobilizado para denunciar a violência contra jornalistas, promover a proteção de instituições culturais e assegurar uma educação inclusiva e equitativa no país. Em julho de 2022, uma missão da UNESCO foi à Ucrânia e fez uma avaliação inicial da guerra no setor cultural. Especialistas da organização visitaram lugares e monumentos que foram danificados, como a Casa da Cultura e o busto do escritor Taras Shevchenko em Borodyanka. Até o momento, a UNESCO já confirmou danos a mais de 164 sítios culturais.

d) Participação do Brasil na organização

O Brasil tem atuação perene na UNESCO. O País preside a Conferência Geral para o biênio 2021-2023, e, tradicionalmente, exerce mandatos consecutivos no Conselho Executivo, com períodos de dois anos de intervalo (de 1946 a 1952; de 1954 a 1962; de 1964 a 1972; de 1974 a 1978; de 1980 a 1989; de 1991 a 1999; de 2001 a 2009; de 2011 a 2015; de 2016 a 2023, em exercício).

Na área cultural, o País é parte de quase todas as principais convenções no âmbito da UNESCO, nomeadamente: Convenção de Haia[1671], de 1954, e seu Protocolo Adicional (ratificado em 1958); Convenção sobre tráfico ilícito de propriedades culturais, de 1970 (ratificado em 1973); Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, de 1972 (ratificado em 1977); Convenção sobre Patrimônio Cultural Intangível, de 2003 (ratificado em 2006); Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais, de 2005 (ratificado em 2007). Na área cultural, só não somos parte apenas da Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático, de 2001. Bilateralmente com a UNESCO, tem Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica (1981, v. 1982)[1672].

Em Brasília, está sediado escritório da UNESCO, que intermedeia projetos de cooperação e um relacionamento mais adensado entre o Brasil e a organização; o escritório iniciou suas atividades em 1972.

i. Educação

No campo da educação, o Brasil atuou junto ao Comitê Diretivo da Agenda 2030 de Educação (de 2016 a 2018), no marco da Declaração de Incheon e seu Marco de Ação (de 2015). Nesse sentido, o Brasil participou ativamente do Fórum Mundial de Educação, com a aprovação de Declaração[1673] que determinou referência, princípios e desafios traduzidos em um objetivo maior e metas para a educação mundial de 2015 a 2030. Nessa linha, o país busca assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade nos termos do ODS 4. Além disso, o Brasil atua junto à rede de cátedras-UNESCO, com o estabelecimento de 24 cátedras em importantes áreas do conhecimento e da pesquisa, como bioética, desenvolvimento sustentável, políticas culturais entre outras.

[1671] A convenção de 1954 é voltada para a proteção de bens culturais em caso de conflito armados; mais recentemente, a convenção voltou ao centro das atenções no contexto da guerra na Ucrânia.
[1672] Este acordo cria o Grupo intersetorial de coordenação entre o Ministério da Educação e a UNESCO; embora geral, é o acordo que serve de base para outros projetos e cooperações em educação entre o Brasil e a organização.
[1673] Declaração de Incheon.

ii. Ciência

Ver subseção sobre a UNESCO na seção sobre ciência, tecnologia e inovação e temas digitais, anteriormente neste tomo.

iii. Cultura

No campo da cultura, o Brasil atua na cooperação esportiva na coibição do uso de *doping*, na revisão da Carta Internacional da Educação Física, Atividade Física e Esporte, e no uso dos esportes como ferramenta de inclusão social. O País também se empenha na proteção do patrimônio cultural nas áreas de museologia, de combate ao tráfico de bens culturais, e de resgate de bens culturais danificados por eventos imprevistos[1674]. Há papel atuante do Brasil junto ao "Programa Memória do Mundo", que busca preservar e divulgar acervos documentais de valor universal. O Brasil conta com dez acervos inscritos[1675].

O reconhecimento de patrimônio mundial tem como fundamento a já citada Convenção do Patrimônio Mundial, de 1972. A lista do patrimônio mundial tem seção dedicada a bens naturais, a bens culturais e a bens mistos. O Brasil tem 23 "patrimônios mundiais" inscritos, entre naturais e culturais (e somente um misto), e atua no reforço de medidas de preservação dos bens inscritos. A inscrição de bem na referida lista contribui para o turismo e para a implementação de medidas visando a defesa e o reconhecimento do patrimônio humano a ele referente nas escalas local, regional e nacional.

Além de bens culturais, a UNESCO permite o reconhecimento de patrimônio cultural imaterial da humanidade, medida que reconhece o valor universal de determinada expressão social ou cultural. Nessa categoria, o Brasil possui seis elementos reconhecidos.

[1674] Como no caso de peças do Museu Nacional do Rio de Janeiro atingidas pelo incêndio.

[1675] Coleção Educador Paulo Freire (2018); Arquivo Pessoal de Nise da Silveira (2017); Antônio Carlos Gomes: compositor de dois mundos (2016); Registo Iconográfico e Cartográfico da Guerra da Tripla Aliança (2015, em conjunto com o Uruguai); Fundo Comitê de Defesa dos Direitos Humanos para os Países do Cone Sul – CLAMOR (2015); Arquivo arquitetônico de Oscar Niemeyer (2013); Documentos relativos às viagens do Imperador Dom Pedro II no Brasil e no exterior (2013); Arquivos da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais (2011); Rede de informação e contrainformação do regime militar no Brasil (2011); Coleção do Imperador: fotografia estrangeira e brasileira do século XIX (2003).

iv. Lista de bens brasileiros inscritos junto a UNESCO[1676] (patrimônio natural e cultural mundial; reserva de biosfera; patrimônio cultural imaterial)

Ano de inscrição	Bem inscrito	Categoria de Patrimônio
1980	Cidade histórica de Ouro Preto, MG	Cultural Mundial
1982	Centro histórico de Olinda, PE	Cultural Mundial
1983	Missões jesuíticas dos Guarani, Ruínas de São Miguel das Missões, RS	Cultural Mundial
1985	Centro histórico de Salvador, BA	Cultural Mundial
1985	Santuário do Bom Jesus de Matosinhos, Congonhas do Campo, MG	Cultural Mundial
1987	Plano Piloto de Brasília, DF	Cultural Mundial
1991	Parque Nacional da Serra da Capivara, São Raimundo Nonato, PI	Cultural Mundial
1997	Centro histórico de São Luiz do Maranhão, MA	Cultural Mundial
1999	Centro histórico da cidade de Diamantina, MG	Cultural Mundial
2001	Centro histórico da Cidade de Goiás, GO	Cultural Mundial
2010	Praça de São Francisco na cidade de São Cristóvão, SE	Cultural Mundial
2012	Rio de Janeiro, Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar, RJ	Cultural Mundial
2016	Conjunto Moderno da Pampulha, MG	Cultural Mundial
2017	Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, RJ	Cultural Mundial
2021	Sítio Roberto Burle Marx, RJ	Cultural Mundial
2019	Paraty e Ilha Grande: cultura e biodiversidade, RJ	Natural e Cultural Mundial
1986	Parque Nacional de Iguaçu, Foz do Iguaçu, PR	Natural Mundial
1999	Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica, BA/ES	Natural Mundial
1999	Mata Atlântica: Reservas do Sudeste, SP/PR	Natural Mundial
2000	Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal, MS/MT	Natural Mundial
2000	Complexo de Áreas Protegidas da Amazônia Central, AM	Natural Mundial
2001	Áreas protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas, GO	Natural Mundial
2001	Ilhas Atlânticas Brasileiras: Reservas de Fernando de Noronha, PE, e do Atol das Rocas, RN	Natural Mundial
2008	Expressões orais e gráficas dos Wajapis, AP	Cultural Imaterial
2008	Samba de Roda do Recôncavo Baiano, BA	Cultural Imaterial
2012	Yaokwa, ritual do povo enawene nawe para a manutenção da ordem social e cósmica, MT	Cultural Imaterial
2012	Frevo: arte do espetáculo do carnaval de Recife, PE	Cultural Imaterial
2013	Círio de Nazaré: procissão da imagem de Nossa Senhora de Nazaré na cidade de Belém, PA	Cultural Imaterial
2014	Roda de Capoeira	Cultural Imaterial

[1676] Fonte: https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasilia/expertise/world-heritage-brazil

Ano de inscrição	Bem inscrito	Categoria de Patrimônio
2019	Complexo Cultural do Bumba Meu Boi do Maranhão, MA	Cultural Imaterial
1992	Mata Atlântica	Reservas de biosfera
1993	Cinturão verde da cidade de São Paulo	Reservas de biosfera
2000	Pantanal	Reservas de biosfera
2001	Cerrado	Reservas de biosfera
2001	Caatinga	Reservas de biosfera
2001	Amazônia Central	Reservas de biosfera
2005	Serra do Espinhaço	Reservas de biosfera

I. Diplomacia cultural

a) Definição

Para definir o que é diplomacia cultural, é importante estabelecer alguns conceitos básicos. Fora de parâmetros antropológicos, é possível considerar que cultura de um país é o conjunto de sua produção artística (literatura, música, artes plásticas, cinema etc.) que conformam uma unidade identitária própria. "Diplomacia cultural" ou "diplomacia da cultura" é a utilização da cultura como estratégia de inserção internacional de um país por meio de ações simbólicas, dentre as quais a difusão do aprendizado da língua nacional.

Nesse contexto, o universo da diplomacia cultural poderia abranger os seguintes temas ou ideias, entre outros: intercâmbio de pessoas; promoção da arte e dos artistas; ensino e difusão da língua, como veículo de valores; distribuição integrada de material de divulgação; apoio a projetos de cooperação intelectual; apoio a projetos de cooperação técnica; integração e mutualidade na programação. Esses parâmetros, mais amplos, receberão variações que dirão respeito às realidades de cada país (e que refletirão suas prioridades nesse campo, bem como questões de disponibilidade de recursos).

Dentro da busca de identificação de possíveis vinculações entre cultura e política externa, também é possível estabelecer distinção entre os conceitos de relação cultural internacional e diplomacia cultural. Considera-se que as relações culturais internacionais têm por objetivo desenvolver, ao longo do tempo, maior compreensão e aproximação entre os povos e instituições em proveito mútuo, ao passo que a diplomacia cultural, por sua vez, seria a utilização específica da relação cultural para a consecução de objetivos nacionais de natureza não somente cultural, mas também política, comercial ou econômica.

b) Gênese da diplomacia cultural brasileira

No caso do Brasil, a cultura é historicamente fundamental para a política externa. A cultura brasileira já se encontra difundida mundialmente, e referências musicais, como a Bossa Nova ou, ainda, futebolísticas, como o pentacampeonato da Copa do Mundo de futebol, servem ao propósito de situar o Brasil no imaginário do público externo, o que tem efeitos majoritariamente positivos, ainda que, por vezes, redunde na reprodução de estereótipos.

É possível tratar das ações culturais na história diplomática do Brasil desde pelo menos a década de 1930. Desde os tempos de Império se questionava a imagem do Brasil no exterior, mas seria apenas após o fim da Primeira República que haveria políticas sistemáticas de difusão da cultura brasileira. Nas iniciativas esparsas antes de 1930, é possível citar a participação do Brasil nas ações do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IICI), fundado em 1924 por iniciativa da França e sob o patrocínio da Liga das Nações. A colaboração do país com o Instituto começou em 1925, com a criação de uma Comissão Brasileira de Cooperação Intelectual, que foi pouco a pouco sendo colocada sob a tutela do Itamaraty.

A institucionalização da cultura na estrutura do Ministério das Relações Exteriores iniciou-se em 1934, com a criação do Serviço de Expansão Intelectual, que estabeleceu, efetivamente, metas e objetivos para uma "diplomacia da cultura". O Serviço de Expansão Intelectual buscava "fazer discretamente a propaganda dos valores literários do Brasil no estrangeiro, tirando-se, o mais que possível, o caráter ostentatório de 'propaganda oficial' aos trabalhos". Em 1937, a iniciativa foi substituída pelo Serviço de Cooperação Intelectual (SCI), mudança promovida pelo

então ministro da Educação e da Saúde, Gustavo Capanema, que visava a uma ampla e intensa campanha de propaganda e de cooperação intelectual, calcada nos modelos de Itália, Rússia, Alemanha e Portugal. Na mesma época, Capanema propôs subvencionar o Instituto Franco-brasileiro de Alta Cultura Científica e Literária, o Instituto Luso-brasileiro de Alta Cultura, o Instituto Germano-brasileiro e o Instituto Ítalo-brasileiro de Alta Cultura. O Serviço, convertido em Divisão de Cooperação Intelectual (DCI) do Itamaraty em 1938, buscava "atender ao expediente do Ministério das Relações Exteriores na parte referente às relações culturais com os outros países, à difusão da cultura brasileira e à divulgação de conhecimentos úteis sobre o nosso país nos principais centros estrangeiros", mas o esforço ainda era tímido diante da falta de orçamento autônomo e da falta de coordenação com o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), criado em 1939 e que respondia diretamente ao gabinete de Getúlio Vargas.

Apesar de a Europa ter sido o primeiro alvo da diplomacia cultural brasileira, a América Latina ocupou um lugar cada vez maior no dispositivo posto em prática pelo Itamaraty nos anos 1930, com a assinatura de numerosos acordos de cooperação intelectual. Dessa forma, o Brasil pretendia evitar a formação de um bloco hispano-americano que lhe fosse hostil, bem como assegurar a sua liderança sobre o subcontinente. Apresentando-se como um intermediário entre a Europa e a América, o País procurava se colocar na posição de líder entre seus pares. Também é possível mencionar a reação brasileira à Política da Boa Vizinhança, dentro da ideia do reforço da "equidistância pragmática"; nessa época, Ásia e África não foram definidas como alvos da diplomacia cultural brasileira.

Atenção especial em relação a Portugal foi um dos esforços feitos pelo SCI, desde sua criação, para difundir o português falado no Brasil. Nesse sentido, esteve presente o "modelo" francês de diplomacia cultural segundo o qual a língua é um instrumento incontornável para conhecer uma cultura. Esse tropismo em face de Portugal, esse interesse demonstrado pela língua portuguesa, deve ser lido nos termos do debate sobre identidade nacional que agitava os intelectuais brasileiros desde os anos 1920. Destaca-se a existência de uma dicotomia entre os conteúdos valorizados pela política externa – que correspondiam globalmente à cultura erudita – e os elementos da cultura popular privilegiados pelo Estado Novo no cenário nacional – como o samba, o carnaval, o futebol ou a feijoada.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, a diplomacia cultural era parte da estratégia de convencimento e de consecução de interesses e objetivos econômico-comerciais. Exemplo disso foi a exposição de artistas modernistas brasileiros realizada em Londres, em 1944, na qual foram exibidas mais de 300 obras (pinturas e fotografias) para um público de cem mil pessoas. A exposição foi vista por diplomatas ingleses como ferramenta diplomática, ou de *soft power*[1677], do Brasil, no contexto de seu engajamento direto no conflito mundial, considerando-se que todos os fundos obtidos com os ingressos foram revertidos em doações à Força Aérea Real Britânica.

c) Diplomacia cultural após 1945

Após 1945, a política cultural do Brasil para o exterior desenvolveu-se de forma rápida, ganhando o nome de "divulgação cultural". O Itamaraty também passou a estimular a participação de intelectuais brasileiros em postos diplomáticos no exterior, chegando a apontar o escritor Érico Veríssimo como adido cultural na Organização dos Estados Americanos (OEA). Durante o período entre 1945 e 1980, a diplomacia cultural brasileira desdobrou-se em três direções:

[1677] O conceito de *soft power*, proposto por Joseph Nye, designa o poder de um país de influenciar outro via estratégias não pautadas pela violência ou pelo constrangimento, contrapondo-se ao *hard power*.

1) fortalecimento institucional da diplomacia cultural, como consequência do reconhecimento de sua importância junto às instâncias políticas nacionais;
2) crescimento da presença da cultura popular na diplomacia cultural brasileira; e
3) diversificação dos destinatários, sejam espaços ou públicos em questão.

Em consequência do aumento da relevância da diplomacia cultural dentro do Ministério das Relações Exteriores, houve sucessivas reformas nesse período. Em 1946, foi criada a Divisão Cultural do Itamaraty (DCI), cujas competências passavam a compreender os acordos de cooperação técnica e científica, além da difusão da língua portuguesa, das artes, das letras e da música brasileiras no mundo. Na década de 1950, foram criados os primeiros Centros Culturais do Brasil (CCBs), muitos deles chefiados por artistas brasileiros. A partir de 1961, a diplomacia cultural brasileira foi estruturada de maneira ainda mais sistemática, com a criação do Departamento Cultural e de Informações (DCInf), antecessor do Departamento Cultural e Educacional (DCED). O DCInf era composto de três divisões: Divisão de Cooperação Intelectual (DCInt), Divisão de Difusão Cultural (DDC) e Divisão de Informações (DI). Em 1968, a DI foi anexada à Secretaria Geral do Itamaraty, e o DCinf transformou-se no Departamento de Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica (DCT); em 1978, foi criada a Divisão de Divulgação (DDI), que buscava "promover a realidade brasileira no exterior com ênfase nos assuntos do cinema e da televisão".

Não apenas ao Itamaraty estava restrita a promoção da cultura brasileira. A competência foi submetida a outras instâncias, como o Ministério da Educação e da Cultura e o Conselho Federal da Cultura, fundado em 1967 com a finalidade de definir a política cultural do Brasil por meio de campanhas nacionais e intercâmbios internacionais. A multiplicidade de atores implicados na definição da diplomacia cultural mostra uma vontade crescente entre as elites intelectuais e políticas brasileiras de promover a cultura nacional no exterior, algo independente da ruptura política ocorrida em 1964.

Quanto à presença da cultura popular nas ações desenvolvidas pelo Itamaraty, circular programática emitida em dezembro de 1945 aponta o interesse do ministério, sobretudo na música: "Considerando o interesse crescente despertado pela música brasileira no exterior e a excelente oportunidade de defendê-la de maneira efetiva, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores está procedendo à escolha de uma discoteca mínima da referida música, em seu aspecto erudito e popular, para ser remetida a todas as Missões diplomáticas e Consulados de carreira do Brasil, bem como, por seu intermédio, às emissoras mais importantes do país onde se acham acreditados, e, eventualmente, às entidades culturais representativas a que possa verdadeiramente interessar, o recebimento de uma dessas coleções".

Por outro lado, houve certa resistência à integração da cultura popular, em especial por parte das elites, que desejavam a projeção da imagem de um "país civilizado". Em 1959, o Itamaraty recusou a inscrição do filme franco-brasileiro *Orfeu Negro* na seleção brasileira para o Festival de Cannes de 1959, deixando à França o prestígio da Palma de Ouro. A produção era interpretada por atores negros das favelas do Rio de Janeiro e, consequentemente, na visão dessa instituição, suscetível à projeção de uma "má" imagem do País. Da mesma forma, a diplomacia musical do Itamaraty se limitou à promoção de composições eruditas até o final dos anos 1950, apesar de manifestar intenções de favorecer a música popular.

Na década de 1960, o conteúdo da política do Itamaraty evoluiu rapidamente em benefício das artes e práticas populares, marcando nova orientação do Ministério. Assim, a diplomacia cultural brasileira obteve alguns de seus maiores sucessos nos domínios da música popular e do audiovisual, especialmente com o lançamento da Bossa Nova no Carnegie Hall (1962), a criação

do Festival Internacional da Canção do Rio de Janeiro (1966) e com a Semana do Cinema Brasileiro em Buenos Aires (1978). No início dos anos 1980, o cinema, a televisão e o disco continuaram como instrumentos privilegiados da diplomacia cultural brasileira, ao lado de ações mais tradicionais de cooperação intelectual e promoção linguística.

Entre os exemplos, a DCI financiou o programa de rádio *Aquarelles du Brésil* que apresentava "através da música popular e folclórica, os diversos aspectos da paisagem e do homem brasileiro" aos ouvintes da Radiodifusão Francesa entre 1957 e 1975, após a embaixada parisiense ter divulgado junto ao Ministério as demandas de produtores franceses interessados na importação de discos brasileiros. A diplomacia cultural não serviu, nesse caso, para introduzir um produto cultural (a música popular brasileira e o samba), mas sim para consolidar um interesse preexistente do público-alvo (os europeus amantes de danças latinas).

De maneira geral, o objetivo de divulgação cultural reivindicado pelo Itamaraty precisa ser relativizado. Na maioria dos casos observados, a ação cultural do Itamaraty não nasceu do desejo de divulgar produções artísticas brasileiras ainda desconhecidas no mundo. Pelo contrário, foi a popularidade já adquirida por produções culturais brasileiras no exterior – principalmente no domínio do cinema e da música – que deu origem à introdução de políticas específicas, cujo objetivo era defender os interesses econômicos e estratégicos do país.

Nessa perspectiva, a cultura popular apareceu a partir dos anos 1960 como um meio eficaz de promover os interesses do Brasil no exterior e de compensar a falta crônica de recursos do Departamento Cultural do Itamaraty, aproveitando os sucessos obtidos anteriormente no setor privado. Seguindo essa orientação, o Itamaraty buscou aproveitar a atração exercida pelo samba, pela Bossa Nova e pelo Cinema Novo sobre o público europeu e norte-americano para desenvolver o turismo internacional com destinação ao Brasil, como comprovam as ações conduzidas pela companhia aérea Varig e pela empresa de turismo Embratur.

O Itamaraty apoiava os artistas em função de seu sucesso na cena internacional, e não de aspectos relacionados à sua política interna. Assim, a diplomacia cultural afastou-se das repetidas políticas governamentais, defendendo no exterior uma imagem do País que era distante das representações predominantes na esfera nacional. Essa divergência foi particularmente nítida durante a ditadura militar, após a adoção do Ato Institucional (AI) nº 5, em dezembro de 1968, quando se endureceu o regime repressivo, especialmente nos meios culturais, forçando o exílio de vários artistas. No interior do País, a mensagem era clara: os músicos e cineastas – como Cacá Diegues, Nara Leão, Caetano Veloso, Chico Buarque, Elis Regina e Gilberto Gil – apareciam como "os principais agentes de um grupo de cantores e compositores de orientação filocomunista, atualmente em franca atividade nos meios culturais", exercendo ação nefasta sobre o público. Porém, no exterior, a situação estava longe de ser assim tão direta: o Itamaraty patrocinou artistas conhecidos por sua oposição ao regime, em razão de seu sucesso de público. O Ministério financiou, por exemplo, as noites brasileiras do Mercado Internacional de Edição Musical em Cannes entre 1966 e 1975, das quais participaram, entre outros, Edu Lobo, Chico Buarque e Gilberto Gil. Após esse período, o interesse pragmático e a vontade de melhor servir às aspirações econômicas do país asseguraram certa continuidade da diplomacia cultural brasileira, mantendo-a mais aberta às formas populares.

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, os destinatários da política cultural do Itamaraty transformaram-se ao mesmo tempo que seus conteúdos. Anteriormente destinada aos países europeus e americanos, no início dos anos 1960 a diplomacia cultural brasileira abriu-se para o continente africano. A Política Externa Independente, lançada por Jânio Quadros em 1961, visava, dessa forma, desenvolver relações bilaterais com os novos Estados da África Ocidental e da África

Meridional, destacando as afinidades étnicas e históricas que ligavam o Brasil à África. Suspensa momentaneamente após o golpe de 1964, essa política foi retomada pelo governo militar no início dos anos 1970 com a finalidade de assegurar os interesses econômicos do país no continente africano e de resistir à forte influência norte-americana.

A fim de ressaltar as "solidariedades naturais" entre as populações do Brasil e da África negra, o Itamaraty financiou diversas manifestações culturais. Após ter enviado uma notável delegação ao Festival Mundial de Artes Negras, o Ministério lançou, em março de 1974, um ambicioso "programa de cooperação cultural entre o Brasil e os países africanos" – em colaboração com o Ministério da Educação, o governo e a Universidade Federal da Bahia –, prevendo a criação de um Museu Afro-brasileiro em Salvador, o desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa sobre a cultura afro-brasileira, bem como a acolhida de estudantes bolsistas e professores africanos convidados. Se a África não se tornou a destinação privilegiada da diplomacia cultural brasileira nesse período – em função da prioridade orientada sobretudo para América Hispânica, Estados Unidos (EUA) e Europa –, essas iniciativas permitem observar uma diversificação crescente de espaços de interesses.

A diplomacia cultural é, pois, peça-chave para a consolidação do processo de inserção internacional do Brasil, uma vez que a própria construção da cultura, por meio do intercâmbio, é processo dialético e de apropriação recíproca de elementos simbólico-culturais realizados por povos em diversos territórios e espaços geográficos do mundo. De acordo com o *ranking The Soft Power 30*, divulgado pela consultoria britânica *Portland*, o Brasil estava, em 2019, na 26ª posição, tendo subido três posições em relação a 2018. Já no *Global Soft Power Index*, o Brasil ocupava, em 2021, a 35ª posição; em 2022, o País subiu sete posições, ocupando o 28º lugar e liderando os países latino-americanos. O pilar mais forte do Brasil continua a ser o de Cultura e Herança.

Cultura e diplomacia sempre andaram lado a lado, na história brasileira: José Bonifácio e Alexandre de Gusmão, por exemplo, destacaram-se não só como grandes estadistas e diplomatas, mas também como representantes do cânone literário e científico do País. Já na República, o próprio Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, foi membro da Academia Brasileira de Letras (ABL). Ademais, foram diplomatas os escritores Antônio Houaiss, Vinícius de Moraes, Raul Bopp, João Cabral de Melo Neto e João Guimarães Rosa, que dá nome ao instituto. Contemporânea, Maria Martins também se destacou no âmbito do Itamaraty: conquanto não fosse diplomata, e sim casada com um, a escultora, pintora e escritora participou ativamente da articulação de mostras culturais com artistas estrangeiros, tendo sido amiga pessoal de figuras como Picasso, Mondrian, Chagall e Duchamp. Duas de suas esculturas adornam o Palácio do Itamaraty: "A Mulher e sua Sombra" e "Canto da Noite" – esta última fixada no jardim externo. Como nomes mais recentes, cumpre destacar a embaixadora e poeta Vera Pedrosa, o embaixador e pintor Sérgio Telles, o embaixador e escritor Alberto da Costa e Silva, o embaixador aposentado e escritor Edgard Telles Ribeiro e o ex-chanceler e músico, Antônio Patriota, além dos escritores e diplomatas João Almino (membro da ABL) Felipe Fortuna, Gustavo Pacheco e Alexandre Vidal Porto. Em suma: a relação entre diplomacia e cultura é verdadeiramente simbiótica.

Nas palavras – mais atuais do que nunca – de Antônio Houaiss, no prefácio do livro *Diplomacia Cultural: seu papel na Política Externa Brasileira*[1678], "na realidade, o campo potencial das relações diplomáticas culturais são as infinitas diferenças culturais", razão pela qual seres humanos "sendo (...) tão diferentes quanto o são entre si, são, porém, mais humanos do que o supõem, e mais irmãos do que o admitia certo tenebroso tempo histórico de que humanidade busca livrar-se".

[1678] De autoria do diplomata Edgard Telles e publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

II. Instituto Guimarães Rosa

Desde 31 de março de 2022, quando foi efetivamente criado[1679], o Instituto Guimarães Rosa (IGR) passou a ser responsável pela coordenação, supervisão e gestão da diplomacia cultural e educacional brasileira. Naquele momento, inseriu-se na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como órgão de assessoria ao secretário-geral, subordinado, naquele momento, à Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura. Com as mudanças introduzidas pelo chanceler Mauro Vieira, em janeiro de 2023, passou a fazer parte da Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura.

O estabelecimento do IGR ocorreu por meio do Decreto nº 11.024, cujo Artigo 40 prevê que compete ao Instituto:

1) propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política externa no âmbito das relações culturais e educacionais;
2) promover a língua portuguesa;
3) negociar acordos no âmbito das relações culturais e educacionais;
4) difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras; e
5) divulgar o País no exterior.

O Decreto 11.357, que altera a estrutura do MRE, agregou-lhe a competência de coordenar a participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais relativos a matéria de sua responsabilidade.

Ademais, desde abril de 2022, o IGR substituiu formalmente o antigo Departamento de Cultura e Educação (DCED). Essa renomeação objetivou conferir maior unidade às iniciativas culturais e educacionais do Itamaraty no exterior, reunindo a existente rede de centros culturais, leitorados e programas de intercâmbio cultural sob uma identidade comum. A transição do modelo de departamento para instituto tem ocorrido de forma gradual, sem implicar a criação de novas atribuições ou alterações normativas, geração de encargos ou providências relativas a novas instalações físicas para o IGR. Tampouco a natureza jurídica do IGR – análoga à do Instituto Rio Branco (IRBr) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – difere daquela do antigo DCED.

O IGR foi criado como instrumento para o exercício de tradicional vertente da diplomacia brasileira: a promoção da cultura e da língua nacional no exterior, e a cooperação educacional com terceiros países. O nome do IGR foi dado em homenagem ao escritor e diplomata João Guimarães Rosa, não só por sua centralidade na literatura brasileira, mas também por ter desempenhado importante papel na difusão da cultura brasileira no mundo e no uso da cultura como instrumento diplomático. Em 1967, por exemplo, como chefe da Força Tarefa Cultural, Guimarães Rosa buscou impulsionar a modernização dos serviços culturais do Ministério, difundindo a língua portuguesa por meio de traduções e da divulgação de obras literárias de autores brasileiros no exterior.

O IGR alicerçou-se, inicialmente, em três pilares fundamentais, de modo que sua estrutura era organizada em três divisões:

1) Divisão de Temas Internacionais Culturais e de Língua Portuguesa (DCLP): pilar promoção da língua portuguesa: tem como uma de suas competências a administração de rede de ensino da língua portuguesa – não só como língua estrangeira, mas também como Língua de Herança – composta por 24 unidades no exterior, os antigos Centros Culturais

[1679] A criação do IGR foi anunciada em 2019, ainda na chancelaria de Ernesto Araújo.

do Brasil (CCBs) e distribuída por quase 40 países. Além disso, ela também é responsável pelo programa de leitorados, agora rebatizado como Leitores Guimarães Rosa.

2) Divisão de Ações de Promoção da Cultura Brasileira (DCULT): pilar promoção da cultura brasileira: é responsável pela cooperação cultural intergovernamental, pela assinatura de instrumentos e atos culturais bilaterais, por publicações e pela gestão de subsídios para atos e visitas bilaterais.
3) Divisão de Cooperação Educacional (DCE): cooperação educacional: tem como competências não só a promoção da cooperação educacional bilateral e a atualização das Diretrizes para Cooperação Educacional, mas também o apoio a programas de mobilidade e à internacionalização do ensino superior, além de redes alumni e o Revalida. Inserem-se em seu âmbito diversos programas coordenados com o CAPES e o CNPq, como os Programas de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Pós-Graduação (PEC-PG) – ferramentas que viabilizam a oferta de vagas gratuitas para graduação em IES brasileiras para estudantes de países com os quais o Brasil mantém acordo educacional, cultural ou científico-tecnológico. Também estão em seu escopo o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-Bras) e os programas de bolsas de estudo da OEA, da Agência Chilena de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AGCID) e da Marinha.

A partir de janeiro de 2023, recriou-se, subordinada ao IGR, a Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC), que efetivamente atuará na coordenação da participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais relativos a matéria de sua responsabilidade, como, por exemplo, aquelas no seio da UNESCO.

Com a criação do IGR, o Brasil tem avançado seu processo de institucionalização da difusão da cultura brasileira no exterior, seguindo o exemplo pioneiro da França, cujo instituto de promoção cultural – a Aliança Francesa, fundada em 1883 – está presente, hoje, em 131 países, reunindo 490 mil alunos. Outro instituto análogo e anterior ao IGR é o Instituto Goethe, da Alemanha, fundado em 1951 e presente em mais de 90 países.

Com a mudança, a Rede Brasil Cultural (RBC) – presente em 44 países, em cinco continentes, e formada por vinte e quatro Centros Culturais (CCBs), 40 Leitorados e cinco Núcleos de Estudo – passou a inserir-se no escopo do IGR. Os CCBs são extensões de embaixadas em que se oferecem cursos de língua portuguesa, bem como de dança, música, culinária e artes plásticas. Existem hoje treze centros nas Américas, seis na África, três na Europa e dois no Oriente Médio. Os Leitorados, ou Leitores, são professores universitários que atuam em instituições estrangeiras de ensino superior, nas quais promovem a língua e a cultura brasileiras. As vagas são oferecidas por meio de edital, publicado pelo Itamaraty e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Uma pré-seleção dos candidatos, feita pela CAPES, é submetida às universidades estrangeiras, que escolhem o leitor. Também integram a RBC cinco Núcleos de Estudos Brasileiros (NEBs), que funcionam em embaixadas e consulados na Guiné Equatorial, na Guatemala, no Paquistão e no Uruguai. Os NEBs oferecem cursos de português e promovem atividades ligadas à cultura brasileira. Desde 2011, a Rede vem, ainda, auspiciando, em vinte e cinco países, atividades voltadas à comunidade brasileira no exterior, com o objetivo de impulsionar o estudo língua portuguesa como língua de herança.

Apesar de inicialmente previsto para setembro de 2022, no contexto da comemoração do Bicentenário da Independência[1680], o lançamento da marca do IGR foi realizado em dezembro de 2022. Até o final de 2022, a diretora do IGR foi a embaixadora Paula Alves de Souza.

[1680] O Itamaraty, sob coordenação de grupo de trabalho sobre o tema, foi responsável por atividades de relevância nas comemorações do Bicentenário da Independência. No Brasil, houve, por exemplo, o traslado temporário do coração de D. Pedro I e a realização da exposição "Brasil 200 anos: percursos da diplomacia brasileira". No exterior, foram realizados mais de 200 eventos comemorativos entre 2021 e 2022 pela rede de postos.

6.10. Cooperação técnica, humanitária e esportiva

I. Cooperação técnica internacional

a) Cooperação internacional

O conceito de cooperação internacional remonta à Guerra Fria, quando projetos de assistência ao desenvolvimento foram utilizados por Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) para ampliar suas respectivas influências em países do "Terceiro Mundo" – predominando a cooperação Norte-Sul, portanto. Nos anos 1950 e 1960, surgiram instituições que centralizaram a provisão de ajuda oficial e assistência; já nos anos 1970, ganharam maior destaque as iniciativas de cooperação de tipo Sul-Sul, com a problematização do conceito de dependência. As crises econômicas dos anos 1980 e o neoliberalismo econômico característico do período reduziram os fluxos de ajude internacional, mas, a partir de 1990, a cooperação voltou a ganhar fôlego, assumindo dimensão não só política e econômica, mas também ambiental, associando-se à noção de "desenvolvimento sustentável". Hoje, portanto, há relação direta entre a cooperação internacional para o desenvolvimento e a Agenda 2030 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas.

b) Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)

É possível apontar como antecedente à cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) a Conferência de Bandung, em 1955, ou a criação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), em 1966. Em 1972, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) criou um Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) para integrar plenamente a modalidade no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965.

Como elucidado em documento de 1995 sobre as novas diretrizes para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, entre 1973 e 1977, a AGNU adotou uma série de resoluções (no espírito e no contexto dos debates por uma Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI) convidando a comunidade internacional em geral e o sistema das Nações Unidas a assistir os países em desenvolvimento em seus esforços para aumentar os intercâmbios técnicos entre si. Em 1974, a AGNU endossou "a criação de uma unidade especial dentro do PNUD para promover a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento" (transformado em 2012 em Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul).

Esse estímulo de apoio aos países em desenvolvimento culminou na Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em 1978. A Conferência adotou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) que estabeleceu "um quadro conceitual e operacional abrangente para a promoção da CTPD" e foi endossado pela AGNU na Resolução 33/134. Buenos Aires foi a primeira tentativa de organizar e institucionalizar a Cooperação Sul-Sul (CSS) no âmbito das Nações Unidas e estabeleceu o marco para discussões sobre o conceito de modalidade. A esse respeito, vale a pena destacar alguns pontos levantados no PABA. Em primeiro lugar, o documento descreve a CTPD como um processo multidimensional que "pode ser unilateral ou bilateral em seu escopo, e de caráter sub-regional, regional ou inter-regional". Em segundo lugar, "a CTPD não é nem um fim em si mesmo nem um substituto da cooperação técnica com os países desenvolvidos". Terceiro, a partilha e a

replicação das melhores práticas foram vistas como um meio para promover o desenvolvimento. Por fim, o documento também menciona que a CTPD deve basear-se nos princípios de respeito a "soberania nacional, independência econômica, direitos iguais e a não interferência nos assuntos internos das nações". Como em Bandung, esses princípios fundamentais do PABA estabeleceram a atual estrutura da CSS. Sob esse aspecto, deve-se destacar uma distinção entre elas: embora a CTPD seja uma precursora da CSS, a cooperação técnica é somente uma das modalidades que se enquadra no escopo da CSS.

Originalmente, conforme indicado no PABA, a revisão intergovernamental geral de sua implementação foi confiada a uma reunião de alto nível de representantes de todos os países participantes do PNUD. Essa reunião foi chamada de Comitê de Alto Nível (HLC, *High Level Committee*) para a Revisão da Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento, em 1980. Por meio da Resolução 58/220, de 23 de dezembro de 2003, a AGNU decidiu renomeá-la Comitê de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul. O HLC reúne-se a cada dois anos, para realizar uma revisão intergovernamental geral da CSS no sistema de desenvolvimento das Nações Unidas.

c) Cooperação Sul-Sul (CSS)

Em 2009, foi realizada a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, com foco no fortalecimento do sistema das Nações Unidas no apoio à CSS e à cooperação triangular, além da identificação de complementariedades, especificidades, desafios e oportunidades da CSS e da cooperação triangular. O documento final da Conferência incentiva o sistema ONU e invoca os Estados-Membros a apoiar a implementação da CSS e da cooperação triangular.

Ademais, ele contém a seguinte definição operacional da CSS: "A Cooperação Sul-Sul é um esforço mútuo dos povos e países do Hemisfério Sul, que nasceu de experiências e afinidades compartilhadas, fundamentada em seus objetivos e solidariedade comuns, guiada pelos princípios, *inter alia*, de respeito à soberania e propriedade nacionais, e livre de quaisquer condicionalidades. A Cooperação Sul-Sul não deve ser vista como uma ajuda oficial ao desenvolvimento. É uma parceria entre iguais baseada na solidariedade (A/ Res/64/222, anexo, par. 18)."

É possível sintetizar oito elementos que deveriam informar as práticas da CSS:

1) objetivos comuns e solidariedade;
2) participação de múltiplos agentes;
3) bem-estar nacional;
4) promoção da autonomia nacional e coletiva;
5) objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente;
6) alinhamento às prioridades de desenvolvimento nacionais;
7) desenvolvimento de capacidades; e
8) compartilhamento de conhecimentos.

Outros princípios orientadores da CSS incluídos em vários documentos oficiais das Nações Unidas são os seguintes: respeito à soberania nacional, apropriação e independência nacionais, igualdade, não condicionalidade (em especial financeira, o que não significa ausência de contrapartidas técnicas), não interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo.

O Brasil ainda adota princípios orientadores adicionais para a CSS, como horizontalidade participação/governança conjunta, respeito às prioridades de desenvolvimento definidas nacionalmente, atenção às necessidades locais, adaptação à realidade local, impacto multinível,

desvinculação de interesses comerciais, solidariedade e não indiferença, universalidade, neutralidade e cooperação orientada pela demanda.

d) Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (PABA+40), 2019

Em março de 2019, foi realizada a Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (PABA+40). A conferência inseriu-se no contexto global de colaboração entre países em desenvolvimento nos âmbitos mais variados, como políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e tecnológicos. Tendo como tema "O papel da cooperação Sul-Sul e a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: desafios e oportunidades", a Conferência deixou evidente que o objetivo do encontro era colaborar, por meio da Cooperação Sul-Sul, para a implementação da Agenda 2030.

Em seu documento final, o PABA+40, reafirmam-se os termos da Conferência de 1978 e de suas sucessoras, como Nairóbi. Enfatiza-se a sustentabilidade da dívida dos países em desenvolvimento, para não ameaçar o cumprimento dos ODS; apela-se à cooperação triangular, incluindo apoio dos países desenvolvidos; instou-se à mobilização de novos recursos de fontes alternativas, incluindo o setor privado. No PABA-40, o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas foi instado a melhorar a assistência aos países em desenvolvimento na busca de possíveis parceiros de cooperação em áreas estratégicas alinhadas às políticas nacionais de desenvolvimento e a continuar apoiando organizações regionais e sub-regionais na promoção de práticas de desenvolvimento sustentável.

Entre as conclusões e recomendações constantes no documento final está o reconhecimento de que a CSS se intensificou de forma significativa. A CSS alcançou destacado nível de institucionalização, com a promoção de maior participação de agentes nacionais e internacionais, fomento à integração regional e fortalecimento de sua contribuição ao desenvolvimento sustentável em suas três dimensões e diversas temáticas, como agricultura, saúde e meio ambiente. Essa forma de cooperação é fundamental para reforçar capacidades produtivas dos países em desenvolvimento, com repercussões positivas nos fluxos comerciais e financeiros, nas capacidades tecnológicas e no crescimento econômico. O documento recomenda, ainda, aos países e ao sistema de desenvolvimento das Nações Unidas investir no aperfeiçoamento da CSS no contexto da implementação da Agenda 2030.

I. Brasil e a cooperação internacional

a) Agência Brasileira de Cooperação

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada em 1987. Em março daquele ano, por meio do Decreto nº 94.159, a competência da Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento relacionada com a promoção de negociações bilaterais e multilaterais, para efeito de colaboração externa com o País, no tocante a comércio e a cooperação técnico-científica, foi transferida para o Ministério das Relações Exteriores. Em 25 de setembro de 1987, o Decreto nº 94.973 estabeleceu o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), conforme previa o Artigo 6º do Decreto nº 69.553, que institui a FUNAG. O Artigo 2º desse estatuto dispunha que: "para consecução de seus objetivos, integrará a estrutura da FUNAG a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dotada de autonomia financeira". O Estatuto de 1987 estabelecia no Artigo 30 que caberia à ABC operar programas de cooperação técnica em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, nos termos da política externa brasileira. Do ponto de vista institucional, o Artigo 33 afirmava que o Diretor Executivo da ABC "será o Chefe do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores".

O anúncio da criação da ABC foi feito pelo presidente José Sarney meses antes de sua fundação efetiva: "A primazia que o Brasil concede às relações Sul-Sul levou-me a decidir estabelecer, a curtíssimo prazo, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC. Esta instituição, que deverá funcionar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, buscará dar melhor operacionalidade e rapidez às nossas ações de cooperação técnica, coordenando adequadamente esforços e definindo atividades e projetos de cooperação internacional prestada por instituições brasileiras. Não devemos visar a estabelecer ambiciosos programas de ajuda externa, à semelhança dos que praticam os países industrializados. Nosso País não possui os meios para tanto. Realista e desejável é, sim, compartilhar com nossos irmãos da América Latina, do Caribe, da África, do Oriente próximo e da Ásia, as experiências bem-sucedidas e os avanços que os brasileiros obtiveram em setores como a pesquisa agrícola, a formação técnico-profissional, o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, o combate às moléstias tropicais – sem excluir as tecnologias de ponta, onde existir capacidade de absorção. Assim poderemos dar uma contribuição que seja eficaz para a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países amigos, além de compatível com os recursos de que dispomos".

Tratava-se de contexto de renovação de credenciais brasileiras, ao mesmo tempo que havia tensões com relação a um dos parceiros de cooperação tradicional, os Estados Unidos (EUA). A criação da ABC coincide, ainda, com "o período histórico da redemocratização e da consolidação dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988. O Artigo 4º, inciso IX, da Constituição Federal manifesta que 'a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais', entre outros, pelo princípio da 'cooperação entre os povos para o progresso da humanidade'. Esse é o marco maior da cooperação internacional brasileira".

A ABC, primeira agência de país em desenvolvimento voltada exclusivamente à promoção da cooperação internacional, substituiu a antiga estrutura interministerial e significou uma retomada por parte do Itamaraty de seu papel central na agenda de cooperação técnica internacional, não apenas prestada, mas também a cooperação bilateral e multilateral recebida. A ABC atua tanto para gerir a cooperação técnica recebida pelo País como aquela em que o Brasil é

parceiro prestador. Desde sua criação, foram implementadas mais de 10 mil iniciativas ou projetos de cooperação.

A ABC criou, na década de 1990, o Fundo Brasileiro de Cooperação (FBC), com a finalidade de financiar ações de cooperação solidária para o desenvolvimento entre o Brasil e os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Entre 1995 e 1998, pensou-se em reformar a ABC, transformando-a em uma agência executiva, mas essa reforma não foi levada adiante. Por meio do Decreto nº 2.070, de 13 de novembro de 1996, a ABC deixou de estar vinculada à FUNAG e passou a fazer parte da Secretaria-Geral de Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores. Em 1997, com a edição do Decreto nº 2.246, a ABC foi mantida vinculada à estrutura do Itamaraty.

No começo dos anos 2000, percebe-se que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) teve participação decisiva na criação e consolidação da ABC. A entidade assumiu funções operacionais referentes à contratação temporária de colaboradores, formação e capacitação dos funcionários da Agência, além de auxiliar na metodologia e implementação das ações brasileiras de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Foi período de reestruturação administrativa da Agência. A nova estrutura regimental do Ministério definida pelo Decreto nº 5.032 de 2004 não alteraria a posição institucional da ABC, mas removeria sua competência para administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados. A ABC também passou a estar vinculada a nova Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, de acordo com o Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006. Tratava-se de nítido esforço do Itamaraty no sentido de inserir a ABC em sua estrutura funcional com relevância para a agenda da cooperação técnica internacional. Em dezembro de 2006, tentou-se reestruturar o organograma da ABC em torno de onze coordenadorias temáticas (e não mais geográficas), a partir do mapeamento das atividades implementadas: agropecuária, energia e biocombustíveis, meio ambiente, tecnologia da informação e governança eletrônica, defesa civil, urbanismo, transporte, saúde, desenvolvimento social e educação profissional. Essa reforma, no entanto, não chegou a se tornar realidade no quotidiano das coordenações da ABC.

Ressaltam-se três principais mudanças institucionais implementadas no âmbito da ABC nos primeiros anos do século XXI:

1) a realização de concursos públicos para quadros da agência, em 2003 e 2004, substituindo o pessoal contratado por meio do PNUD[1681];
2) a criação de Núcleos de Cooperação Técnica (NCTs) em certas embaixadas brasileiras;
3) a disponibilização por parte de agências implementadoras da CTPD brasileira de servidores públicos, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) no Timor-Leste, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Gana e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Moçambique, a fim de atuarem diretamente em campo por meio de missões de longa duração.

Conforme recorda Milani, entre 2008 e 2012, houve tentativa de transformar a ABC, então sob a direção de Marco Farani, em uma autarquia ligada ao Itamaraty, para dotar a agência de

[1681] Em 1990, com apoio do PNUD, foi criada a Unidade de Administração de Projetos (UAP), que é incorporada ao Ministério das Relações Exteriores em 1991. De 1990 a 2003, o quadro de funcionários da ABC era oriundo da UAP, que eram contratados e treinados por meio de programa de capacitação do PNUD. Em 2001, o Ministério Público do Trabalho ajuizou ação contra a União exigindo a contratação de funcionários da UAP-ABC por meio de concurso público, uma vez que se tratava de órgãos públicos. Em 2002, a União celebra um termo de ajustamento de conduta (TAC) com o compromisso de realizar concurso público, enquanto o Ministério Público do Trabalho concedeu um período de transição para evitar a interrupção dos programas de cooperação.

maior autonomia administrativa e financeira, inclusive com a criação de uma carreira de agente de cooperação não vincula às demais carreiras ao serviço exterior, sem, entretanto, desvincular a agenda de cooperação da política externa. Apesar do apoio do governo Lula à iniciativa, a reforma não avançou. Isso não significou refluxo da cooperação internacional brasileira, que passou a atender 94 países em 2012, comparados aos 43 países atendidos em 2008. Exemplos disso são o Acordo-Quadro de Cooperação Sul-Sul, entre o Brasil e PNUD, assinado em 2010; o Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos criado em Brasília, em 2011; e o projeto para desenvolvimento da cotonicultura com o "*Cotton-4*[1682]*+Togo*", negociado com os países da África ocidental, em 2012. A cooperação com países desenvolvidos também avançou, com destaque para iniciativas com a Alemanha e o Japão.

No contexto da crise financeira mundial de 2011 e constantes déficits orçamentários, a gestão do embaixador Fernando Abreu, de 2012 a 2015, buscou o equilíbrio orçamentário e financeiro da Cooperação Sul-Sul (CSS) sem descuidar da demanda crescente por cooperação de países parceiros. Apesar das restrições orçamentárias da ABC, a carteira de cooperação trilateral cresceu devido às contribuições de outros ministérios, que passaram a se envolver nas iniciativas da agência. Administrativamente, Abreu reduziu a quantidade consultores temporários de 93 para 46 e implementou ações de planejamento estratégico com os funcionários da ABC. No desenho dos programas de cooperação, o Brasil passou a adotar uma "contabilidade mais realista" na relação com países latino-americanos, passando a compartilhar os custos da cooperação técnica, uma vez que esses parceiros e o País apresentavam perfis socioeconômicos semelhantes. Com essas medidas, a ABC conseguiu reduzir seu déficit orçamentário, porém a agência sofreu com reversão de expectativas em relação à agenda de cooperação externa do governo Dilma Rousseff. Nesse período, chegou a ser aventada a possibilidade de desvincular a ABC do Itamaraty, porém essa iniciativa não prosperou. Em 2016, a ABC absorveu as atribuições de cooperação humanitária da extinta CGFOME. Em 2022, absorveu a cooperação esportiva da extinta CGCE.

De acordo com o decreto de estrutura do MRE de 2023 (Decreto nº 11.357/2022), "à Agência Brasileira de Cooperação planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral.". Atualmente, a ABC está vinculada diretamente à Secretaria-Geral, não mais à Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura, como era em 2022, ou à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, como era entre 2019 e início de 2022. Essas progressivas alterações não apenas reforçam a centralidade da ABC para a política externa brasileira, colocando-a sob a supervisão direta da Secretaria-Geral, como reforça a ideia de que a cooperação tem como foco as relações interpessoais entre os povos e os cidadãos (*people to people*), diferente de entendimento do início do governo Bolsonaro de que os ganhos estratégicos e de projeção propiciados pela cooperação podem ser mais bem apreendidos se conjugados com os benefícios econômico-comerciais indiretos subjacentes.

b) Modalidades de cooperação técnica

De acordo com a própria ABC, "atualmente, o Brasil presta cooperação técnica mediante as modalidades de cooperação Sul-Sul; pelo inovador formato de cooperação trilateral com países desenvolvidos ou organismos internacionais em benefício de terceiros países; e também mediante ações de cooperação no sentido Sul-Norte, especialmente em áreas de reconhecida excelência

[1682] Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.

brasileira. Nossos vizinhos da América Latina e Caribe e os países de língua portuguesa – do continente africano, além do distante Timor-Leste – são os principais destinatários da cooperação técnica brasileira, embora não sejam os únicos, o que reflete a identidade entre o mapa da cooperação técnica e a bússola da política externa brasileira". A Cooperação Sul-Sul (CSS) *strictu sensu* pode, ainda, ser prestada em parceria com um ou mais países em desenvolvimento, por meio (inter-regional) ou não (plurilateral) de blocos de países, como o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

De acordo com o Ministério, "a cooperação técnica do Brasil para o exterior desenvolve-se em resposta a demandas recebidas de governos estrangeiros, por canais bilaterais ou via organismos internacionais com os quais a ABC mantenha programas de cooperação trilateral. Nessa vertente, as iniciativas podem ser bilaterais, trilaterais ou com blocos de países. A ABC acumula a realização de mais de 3.000 projetos de CSS, em pelo menos 108 países da África, América Latina, Ásia, Caribe, Europa e Oceania, com a participação de mais de 120 instituições brasileiras reconhecidas por sua excelência técnica ou experiência comprovada em soluções para o desenvolvimento econômico e social. A Agência também opera por meio de alianças estratégicas com países desenvolvidos, além de parcerias com 45 organismos internacionais e blocos de países. A cooperação técnica do Brasil para o exterior se vale da capacidade instalada de instituições nacionais especializadas, sem necessidade de recorrer à mobilização de vultosos recursos financeiros para que seja implementada".

Também de acordo com o Itamaraty, "a cooperação técnica do exterior para o Brasil constitui importante instrumento para o desenvolvimento nacional, auxiliando o País a promover mudanças estruturais, com a capacitação de instituições dos três níveis da federação, via compartilhamento de tecnologia e conhecimento ainda não dominados pelas entidades nacionais. A cooperação do exterior para o Brasil, que já acumula mais de sete mil iniciativas, atua em duas modalidades: multilateral e bilateral. A primeira ocorre com um organismo internacional, enquanto a segunda, com um país desenvolvido". Já seria possível pensar em uma terceira forma de cooperação técnica do exterior para o Brasil: projetos de cooperação Sul-Sul em que o País é o principal beneficiário.

A "cooperação descentralizada" é aquela realizada com estados e municípios brasileiros. "Por meio da ABC, o governo federal mantém contatos regulares com as entidades federadas, com o objetivo de criar instrumentos que apoiem essa modalidade de cooperação, facilitando a interlocução e a troca de informações. Essa modalidade de cooperação técnica visa, igualmente, ao compartilhamento de conhecimentos e práticas exitosas entre instituições públicas de unidades federativas brasileiras e instituições públicas de unidades federativas de países parceiros."

"No cumprimento de suas atribuições institucionais, a ABC publica manuais técnicos e mantém sistemas de informação para fins de registro e monitoramento de programas de cooperação com governos estrangeiros e organismos internacionais. Esse trabalho envolve parcerias institucionais com órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Os manuais técnicos e sistemas de informação constituem diretrizes e subsídios muito relevantes para que as entidades nacionais cooperantes estruturem adequadamente as propostas de projetos de cooperação e se habilitem a acompanhar sua implementação."

c) Iniciativas de cooperação técnica na área de segurança alimentar e erradicação da fome

É interessante destacar a existência de diversos projetos em curso da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) no Brasil (como o Apoio ao aprimoramento e à consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e, desde 2008, em parceria com o Brasil para benefício de terceiros países (como o Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe; o Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025; a Rede de Aquicultura para as Américas; e o Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul). Em 2005, foi assinado um memorando de entendimento para ações pontuais entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a FAO, com o objetivo de apoiar a criação de programas de alimentação escolar no Haiti, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A assistência técnica brasileira envolveu o envio de diferentes profissionais da área a esses países.

Ainda na área de erradicação da fome, destacam-se também projetos da Embrapa, no âmbito de cooperação bilateral ou trilateral, em países da América Latina, do Caribe e da África e da CPLP, nas mais diferentes modalidades, que, embora com foco em agricultura, também contribuem para a promoção da segurança alimentar. Entre esses projetos estão, a revitalização da cadeia produtiva do algodão de países africanos, a reestruturação do sistema de pesquisa agrícola e de infraestruturas, o desenvolvimento de estratégia de inovação agrícola e as Plataformas África-Brasil e América Latina-Brasil de Inovação Agropecuária. A Embrapa, que chegou a ter escritórios em Caracas, no Panamá e em Acra, conta atualmente com uma rede de laboratórios virtuais. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) atuam também na cooperação técnica internacional, capacitando instituições de países em menor estágio de desenvolvimento e participando na Organização Interamericana de Mercados de Alimentos (Oima) e no Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA).

Em 2008, o Brasil, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), passou a trabalhar com o Programa Mundial de Alimentos (PMA ou WFP, na sigla em inglês) por meio de um fundo fiduciário para apoiar o esforço do Programa para expandir e melhorar as ações de alimentação escolar existentes nos países demandantes ou para implementar novas ações nacionais sustentáveis por meio do desenvolvimento de capacidades nacionais em estados selecionados instrumentalizadas pela cooperação Sul-Sul e trilateral. Com o PMA, o Brasil também atua na vertente de cooperação humanitária (a Conab, por intermédio da ABC, executa operações de doação internacional de alimentos, como iniciativas com Espanha e Andorra em benefício de países africanos ou recentemente em apoio ao Líbano).

Em 2011, nasceu o WFP Centro de Excelência contra a Fome Brasil, um *hub* global de diálogo para formação de políticas públicas, aprendizagem, desenvolvimento de capacidades e assistência técnica Sul-Sul para promoção de ações. O escritório sediado em Brasília apoia governos na África, na Ásia e na América Latina no desenvolvimento de soluções sustentáveis, programas e políticas públicas contra a fome que sejam geridas por governos nacionais. O maior objetivo do Centro de Excelência é aproximar países que enfrentam desafios similares nas áreas de segurança alimentar e nutricional, com foco especial em programas de compra local para alimentação escolar ligados à agricultura familiar e à nutrição. Remota e presencialmente, fortalece de forma contínua as capacidades governamentais de diversos países para mudar a vida das pessoas

e erradicar a fome. Atua nas áreas de alimentação escolar (o Brasil tem reconhecida *expertise* internacional na área: o Programa Nacional de Alimentação Escolar é de 1955), nutrição, desenvolvimento social, agricultura familiar, agricultura comercial com impacto social, fortalecimento de capacidades e pesquisa. Entre os resultados de sua atuação estão: desde o seu lançamento oficial, até novembro de 2016, o centro havia recebido um total de 48 missões de 38 diferentes países; há trinta países se beneficiando de assistência técnica contínua do WFP Centro de Excelência contra a Fome Brasil; 18 países desenvolvendo políticas nacionais de alimentação escolar; 100% dos parceiros consideram que as atividades de fortalecimento de capacidades e troca de experiências do WFP– Centro de Excelência contra a Fome Brasil foram relevantes e responderam às suas necessidades; 52% dos países apoiados pelo consideram que o Centro de Excelência é o principal parceiro para cooperação Sul-Sul e alimentação escolar; o WFP Centro de Excelência está presente em 37% dos Planos Estratégicos de Países do PMA para fortalecimento de capacidades, assistência técnica e cooperação Sul-Sul.

d) Relatório Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) 2019-2020

Desde 2010, o IPEA, em parceria com a ABC, elabora relatórios periódicos que consolidam dados coletados de diversos órgãos do governo federal, num esforço de quantificação e sistematização da cooperação internacional prestada e recebida pelo Brasil. Já foram elaborados cinco relatórios, sempre de escopo federal. A edição lançada em 2021, intitulada "COBRADI 2019-2020: Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia", deu especial atenção aos impactos do contexto pandêmico no andamento, na oferta e no recebimento de projetos de cooperação do Brasil. A edição 2019-2020 introduz três novidades:

1) adota ajuste metodológico à metodologia TOSSD da OCDE;
2) quantifica a cooperação internacional durante a pandemia; e
3) apresenta análise dos efeitos da pandemia sobre a atividade de cooperação internacional do Brasil.

Das 123 unidades de cooperação existentes no âmbito federal, cerca de 50% responderam à consulta realizada pelo IPEA.

i. Metodologia TOSSD da OCDE

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), definido pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), designa a ajuda governamental que promove e tem como objetivos o desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em desenvolvimento. Para a organização, o envio de recursos públicos, financiamentos pelo setor privado, remessas e parcerias público-privadas são mecanismos importantes de cooperação. O DAC estabelece, ainda, critérios básicos de avaliação da cooperação para o desenvolvimento: relevância, coerência, efetividade, impacto e sustentabilidade. Com base nestes, foi elaborado um padrão internacional de quantificação dos volumes empregados no avanço da Agenda 2030: a Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (TOSSD, na sigla em inglês).

ii. Cooperação recebida pelo Brasil

Em sua busca por melhorar a atuação de instituições públicas brasileiras e aumentar o senso de aproximação da sociedade em relação às políticas públicas nacionais, o Brasil beneficia-se da prestação de cooperação bilateral ou multilateral por meio de assessoria técnica ou consultoria especializada, capacitações individuais, aquisição de bens, materiais, equipamentos.

iii. Cooperação prestada pelo Brasil

O foco do relatório é a cooperação prestada pelo Brasil, que corresponde à adaptação de soluções desenvolvidas no Brasil a contextos similares de países em desenvolvimento. Segundo o relatório, esta pode ocorrer por meio de três modalidades:

1) Bilateral: Brasil com outro país;
2) Trilateral: entre o Brasil e dois países em desenvolvimento; entre o Brasil, um país desenvolvido e um país em desenvolvimento; entre o Brasil, um organismo internacional e um país em desenvolvimento;
3) Descentralizada: entre entes subnacionais do Brasil e entes subnacionais de um país em desenvolvimento ou desenvolvido, ou outras conformações.

No biênio 2019-2020, o governo federal despendeu R$ 4,3 bilhões com a Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento (incluindo gastos com missões técnicas, pagamento de professores para ministrar cursos, diárias, passagens etc.). Entre 2019 e 2020, houve redução significativa de gastos (queda de 46%): os gastos de 2019 representaram quase dois terços do biênio.

Gastos do governo federal com a cooperação internacional por modalidade (EM R$ mil)

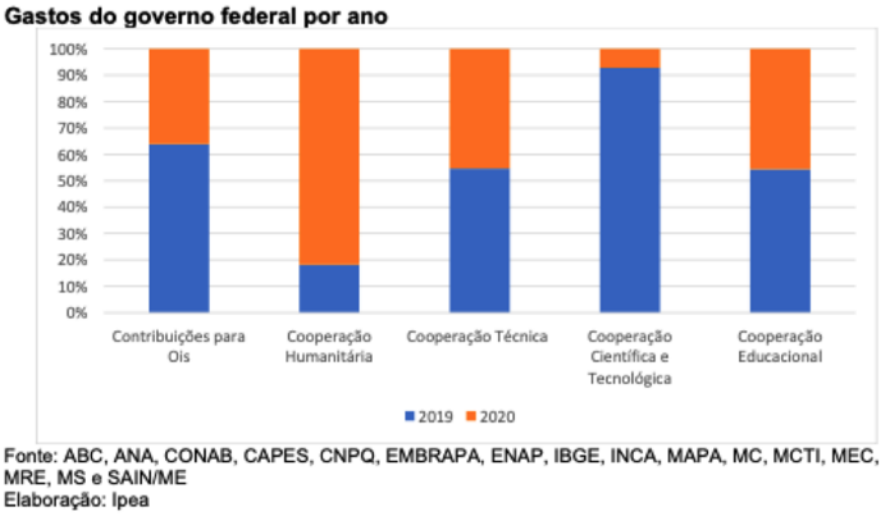
Modalidade de Cooperação	2019	2020	**Total**
Contribuições para OIs	2.604.298	1.467.011	**4.071.309**
Cooperação Humanitária	20.770	93.611	**114.381**
Cooperação Técnica	62.973	52.977	**115.951**
Cooperação Científica e Tecnológica	31.411	2.412	**33.823**
Cooperação Educacional	9.762	8.082	**17.846**
Total	**2.729.214**	**1.624.093**	**4.353.310**

Fonte: ABC, ANA, CONAB, CAPES, CNPQ, EMBRAPA, ENAP, IBGE, INCA, MAPA, MC, MCTI, MEC, MRE, MS e SAIN/ME
Elaboração: Ipea

Fonte: COBRADI 2019-2020

Além disso, 93% desses gastos foram efetuados em contribuições para organizações internacionais, fundos e bancos de desenvolvimento (destaque para o Novo Bando de Desenvolvimento – NDB – do BRICS), tribunais internacionais e operações de paz. Trata-se da única modalidade de cooperação em que há transferência de recursos para o exterior. Desconsideradas as contribuições para organizações internacionais, destacam-se as modalidades de cooperação técnica e humanitária, em volume de gastos.

Outro dado relevante é que, em função da pandemia, houve, em 2020, redução em todas as modalidades de cooperação (educacional, científica e tecnológica, técnica, contribuições a organizações internacionais), exceto a modalidade humanitária. A modalidade que mais sofreu foi a cooperação científica e tecnológica.



Fonte: COBRADI 2019-2020

iv. Cooperação técnica

É o mais amplo e diversificado eixo da COBRADI. Diz respeito ao desenvolvimento de capacidades técnicas, institucionais e de indivíduos, na geração conjunta e no intercâmbio de experiências entre países ou entre um país e um organismo internacional. É gerida pela ABC, agência vinculada ao Itamaraty, que tem como missão a promoção de iniciativas de cooperação técnica e humanitária internacionais, tanto do Brasil para o exterior (cooperação prestada) quanto de outros países para o Brasil (cooperação recebida).

No biênio 2019-2020, a cooperação técnica no âmbito regional representou quase o triplo da modalidade bilateral, em termos de gastos. Destacaram-se como regiões receptoras África (71%), América Latina e Caribe (25%) e Ásia (4%) – vertente Sul-Sul. Os países africanos que mais receberam cooperação técnica (também em termos de volume de gastos) por meio da ABC foram Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Senegal; já na América Latina, destacaram-se Paraguai, Suriname, Bolívia e Equador. Os projetos de maior destaque foram:

1) África: projetos em agricultura, saúde, educação e segurança, com capacitações de diplomatas e demais agentes públicos, além da promoção e práticas agrícolas sustentáveis. Participam dessa cooperação instituições como Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Saúde e Instituto do Câncer (INCA).
    a. Guiné-Bissau: em segurança pública, formação técnica e manutenção do Centro de Formação das Forças de Segurança (CFFS) do país, em parceria com a Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal Brasileira.
    b. São Tomé e Príncipe: projeto de fortalecimento do Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), de qualificação e desenvolvimento de recursos humanos + modernização dos processos e das tecnologias de informação. Também houve

projeto da ENAP de capacitação de gestores públicos santomenses (fortalecimento de capacidades estatais).

c. Moçambique: país com maior número de projetos de cooperação técnica, sobretudo nas áreas de agricultura e desenvolvimento social, que absorveram 57% dos recursos; destacam-se o fortalecimento do Sistema Nacional de Extensão Rural, programa de assistência à agricultura familiar e projeto de produção sustentável de café e algodão. Importante lembrar que Moçambique inaugurou seu primeiro banco de leite humano - que foi estabelecido por meio de cooperação coordenada pela ABC e pela Fiocruz, por meio da Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH) - em 2018.

d. Senegal: apenas projetos na área da agricultura, incluindo o Projeto *Cotton* Senegal, executado pela Universidade Federal de Lavras, visando ao aumento de produtividade, e projetos de fortalecimento de práticas agroecológicas sustentáveis.

2) América Latina e Caribe: destacam-se projetos como a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025 (ALCSH 2025) – Fase II, que buscou contribuir com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a superação da pobreza.

a. Paraguai: estruturação da cadeia de produção do melado de cana; capacitação de produtores em boas práticas de cultivo e de processamento da cana de açúcar; também projetos na área de segurança e de saúde.

b. Suriname: projetos de cooperação técnica na área de saúde e educação - combate ao HIV/AIDS, prevenção e ao controle da malária em populações fronteiriças; também troca de experiências sobre programas de alimentação escolar com o governo surinamês.

Na correlação com a Agenda 2030, os gastos corresponderam sobretudo aos ODS 2 (fome zero) e ODS 8 (emprego decente).

Além disso, em Angola, Cabo Verde, Moçambique e Equador, foram implementados programas de fortalecimento e consolidação das capacidades técnicas para a gestão da rede de bancos de leite humano, com ênfase na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Isso incluiu a inauguração do primeiro banco de leite humano em Luanda, o que se insere no âmbito da cooperação com países lusófonos desenvolvida pelo Brasil. Nesse mesmo contexto, houve capacitação de profissionais de saúde de Cabo Verde, no tratamento do tabagismo, pelo Instituto do Câncer (INCA). Importante mencionar, por fim, a construção de hospitais no Haiti, com a utilização de recursos do Fundo de Reconstrução do Haiti, tido como "o mais importante projeto de cooperação técnica internacional do Brasil oferecido ao exterior" pelo diretor da ABC.

v. Cooperação educacional[1683]

É materializada com a formação de pessoal estrangeiro, por meio da concessão de bolsas de estudo e ofertas de vagas em instituições de ensino brasileiras, em vários níveis de formação. Os convênios de pós-graduação corresponderam à maior parte, seguidos de graduação e bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Moçambique foi o país mais beneficiado com o Programa de Estudantes – Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). As áreas de estudo de maior cooperação nesse campo foram ciências humanas, ciências sociais aplicadas e ciências agrárias.

[1683] Para mais informações sobre a cooperação educacional, ver a seção sobre o Instituto Guimarães Rosa, anteriormente neste tomo.

A cooperação educacional recebida também é significativa: em geral, os países com quem as instituições brasileiras de ensino superior mais cooperam concentram-se em: 1) EUA; 2) França; 3) Alemanha; 4) Reino Unido; 5) Canadá; 6) Portugal, segundo dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). EUA, Reino Unido e Espanha são, ainda, os maiores parceiros brasileiros em coautorias.

vi. Cooperação humanitária

Busca proteger, promover e garantir os direitos humanos fundamentais e universais em situações em que – seja por desastres naturais, emergências ou fragilidade institucional – Estados e sociedade civil veem debilitada sua capacidade de proteger e prover tais direitos. Também é gerida pela ABC, por meio da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária, que tem a responsabilidade de coordenar ações de resposta emergencial a crises humanitárias (doações de alimentos, medicamentos, etc.) e acompanhar iniciativas de cooperação em temas humanitárias em organismos internacionais. Foi a única modalidade a se expandir na pandemia: os gastos mais do que quadruplicaram, entre 2019 e 2020. A ampla maioria dos gastos foi executada em 2020, uma vez que as ações de cooperação humanitária se tornaram ainda mais necessárias durante a crise da COVID-19, com destaque para doações de medicamentos, vacinas e insumos da área de saúde, como *kits* para testes, equipamentos de proteção ambiental, máscaras descartáveis. Nesse contexto, o Brasil também promoveu doações de alimentos, repasses a organismos internacionais; participação em missões internacionais e ações de resposta humanitária.

As ações privilegiaram América Latina e Caribe, seguida por África e Oriente Médio. No biênio 2019-2020, o Paraguai foi o país que mais recebeu ações de cooperação humanitária do Brasil. Moçambique, Líbano e El Salvador também se destacam, com seis operações em cada.

1) Paraguai: doações de medicamentos e vacinas pelo Ministério da Saúde; foram doadas dez mil doses de vacina contra a febre amarela em 2019 e 500 doses de vacina antirrábica; em 2020, com a pandemia de COVID-19, foram doados *kits* de teste RT PCR; também foram enviados medicamentos de apoio ao tratamento do HIV/AIDS.
2) Moçambique: após ser atingido por dois ciclones tropicais (Ida e Kenneth) em 2019, o país declarou estado de emergência. O Brasil reagiu com o envio de bombeiros militares da Força Nacional de Segurança Pública e do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais para cidades afetadas, além do envio de medicamentos e insumos estratégicos para a população.
3) Líbano: após a explosão no Porto de Beirute, em agosto de 2020, o Brasil estabeleceu a Missão humanitária do Brasil ao Líbano, chefiada pelo ex-presidente Michel Temer, que contou com o envio de duas especialistas em assistência humanitária. Também foram doados alimentos, insumos estratégicos, ventiladores pulmonares, EPI e máscaras.
4) El Salvador: doação de medicamentos e insumos médico-hospitalares para equipar centro exclusivo de tratamento da COVID-19; também foram enviados materiais de assepsia para os Centros Penais de El Salvador e medicamentos contra HIV/AIDS.

Outros desastres naturais ocorridos no biênio 2019-2020 também ensejaram a atuação brasileira. Bahamas, Belize, Guatemala, Honduras, Panamá e Colômbia foram todos atingidos for furacões, e o Brasil apoiou o atendimento às vítimas por meio do envio de itens de primeira necessidade. Ainda no contexto da pandemia, a cooperação humanitária brasileira promoveu doações de insumos médico-hospitalares para diversos outros países: Equador, Peru, Haiti, Quênia, república Democrática do Congo (RDC), Serra Leoa, Somália, Gana e Bangladesh.

vii. Cooperação científica e tecnológica[1684]

Baseia-se no interesse em promover o avanço do conhecimento e na busca da promoção de sinergias para a inovação no enfrentamento dos desafios para o desenvolvimento. A execução de projetos e programas de cooperação em CTI é realizada pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio de seus departamentos. Foi a modalidade que sofreu maior redução, sobretudo em decorrência do aumento das dificuldades de mobilidade global de técnicos. As parcerias multilaterais do biênio 2019-2020 foram especialmente com os BRICS e a União Europeia (UE). Já as bilaterais centraram-se em China, Espanha, Suíça e EUA.

1) Cooperação Científica e Tecnológica bilateral
    a. China: destacam-se os recursos para desenvolvimento, lançamento e operação de satélites (no âmbito do CBERS, em parceria com o INPE); também o Centro Brasil-China de Pesquisa e Inovação em Nanotecnologia; Espanha e Alemanha: cooperação em pesquisa via Centro de Tecnologia Mineral.
    b. Suíça: pesquisa e desenvolvimento em detectores de partículas, eletrônica rápida e pesquisa em novas partículas; desenvolvimento de ferramentas de computação em GRID.
    c. EUA: o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas desenvolve pesquisas na área de lentes gravitacionais, com o intercâmbio de estudantes e pesquisadores.
    d. Argentina: construção do Reator Multipropósito Brasileiro, no âmbito da Comissão Nacional de Energia Nuclear, em 2019; Programa de intercâmbio Brasil-Argentina, focado na física da matéria escura.
    e. Canadá: avaliação de ferramentas do ciclo de vida de biocombustíveis.
    f. França: estudos de aperfeiçoamento de metodologias de mapeamento da cana-de-açúcar, e estimativa da produtividade com base em dados de sensoriamento remoto.
2) Cooperação Científica e Tecnológica multilateral
    a. BRICS: destaque para a criação do Centro Virtual da Rede BRICS para Ciência de Materiais e Nanotecnologia (BRICS-NCMSN), plataforma internacional de colaboração e interação para profissionais dos BRICS.
    b. UE: destaca-se a parceria brasileira no programa europeu ERA-MIN 2, cujo projeto LiCoBAT visa a desenvolver processo industrial para recuperar lítio e cobalto de baterias descartadas no Brasil.
    c. Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA): participação brasileira no projeto INPRO, que apoia Estados no planejamento de longo prazo e na colaboração em inovações em reatores, promovendo o desenvolvimento sustentável da energia nuclear.

viii. Contribuições regulares a organismos multilaterais

Os R$ 4 bilhões de gastos relativos a tais contribuições corresponderam às despesas com contribuições regulares a organizações internacionais, fundos de desenvolvimentos, operações de paz, tratados, acordos, convenções e tribunais e cortes internacionais. Parte significativa destinou-se a cobrir parcela do custeio de organizações internacionais das quais o Brasil é membro. O Brasil também transferiu recursos voluntariamente para diversas agências da ONU, registrados sob

[1684] Para mais informações sobre a cooperação científica e tecnológica, ver a seção sobre ciência, tecnologia e inovação (CTI), temas digitais e PEB, anteriormente neste tomo.

cooperação humanitária; tais gastos ficaram a critério das unidades federais de cooperação que os enviaram, segundo seu próprio juízo de conveniência e oportunidade, à luz dos compromissos assumidos pelo país perante essas organizações internacionais.

Contribuições regulares para organismos internacionais: O Brasil destinou R$ 1,7 bilhão (43%) para 77 organismos internacionais nessa modalidade de contribuição, durante o período considerado. Houve redução de 46% nos valores de 2020, em comparação a 2019.

Bancos internacionais e fundos de investimento: As contribuições enviadas a bancos e fundos de investimento internacionais destinam-se à provisão de assistência técnica por parte destes, fomentando o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento que os demandam. O NDB do BRICS, criado na Cúpula de Fortaleza, em 2014, é um exemplo, tendo concentrado 73% das contribuições totais. Também receberam significativos aportes brasileiros o Fundo de Operações Especiais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Global para o Meio Ambiente, programa piloto do Banco Mundial, e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que recebeu R$ 11 milhões do Brasil, no biênio 2019-2020.

ix. Impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil

O relatório COBRADI busca identificar e quantificar os impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil, estudando a queda de 45% nos gastos do biênio 2019-2020. Dentre as principais conclusões da pesquisa, destacam-se:

1) metade das instituições indicou mudanças em suas prioridades organizacionais, durante a pandemia, a exemplo de migração para plataformas digitais; adiamento ou cancelamento de novos projetos, visitas técnicas canceladas e migração para o modelo remoto de trabalho;
2) 80% dos respondentes não identificaram diferenças na gestão da cooperação recebida e da cooperação prestada, o que, na conclusão do IPEA, é indicativo de que tais categorias (não só “prestada” e “recebida”, mas também bilateral, trilateral, multilateral) ficam menos claras e perdem o sentido dentro de uma estrutura de governança baseada em redes, nas instituições federais;
3) o componente de cooperação Sul-Norte é relevante em diversos cenários, particularmente em CTI, mas o relatório não apresenta muitos exemplos, neste ponto; e
4) reavaliação dos acordos internacionais de cooperação vigentes, de modo que se evite a proliferação de tais acordos sem a efetivação da parceria por meio de planos de trabalho, ações ou projetos.